

法 政 論 叢

第 49 卷 第 1 号

シンポジウム 東日本大震災から一年が経過して ー日本法政学会からの検証と提言 シンポジウム開催趣旨説明	吉 川 智	1
東海・東南海・南海地域における地震のメカニズムと今後の予測 最近の大地震災害から学ぶ	菅 井 径 世	4
大規模災害と危機対応：3・11大震災の教訓	和 田 修 一	20
2011年3月11日 そのとき、私たちは何を伝えたか、 今後は何をしなければならないか	柴 田 秀 一	47
原発事故の被害者救済システムについての一考察 ー企業法の観点からー	松 嶋 隆 弘	59
東日本大震災による医療・福祉的側面の諸問題に対応した防災・減災と復興への提言 ー災害救助法とDMATの見直しの必要性についてー	中 尾 治 子	70
災害と自治体の条例制定 ～兵庫県西宮市「震災に強いまちづくり条例」を事例に～	村 中 洋 介	89
鹿児島県における地震等防災対策について	福永 敬大・成田 昭浩	114
質疑応答	総合司会 石田榮仁郎・長上 深雪	133
<hr/>		
将軍代替における東西本願寺誓詞の政治史的考察 ー「延宝誓詞」提出における西本願寺の分析を通してー	和 田 幸 司	162
政治報道とマス・メディア ー新聞・雑誌・漫画が描く「橋下市政」ー	茨 木 正 治	187
ティーパーティー運動と原意主義 ー両者の共通項と乖離点ー	団 上 智 也	211
オーストリアにおける連邦憲法上の財政規律の意義と限界	北 村 貴	226
契約締結前における一方当事者の情報提供義務・説明義務 ー最高裁平成二三年四月二日判決を素材にしてー	牧 野 高 志	237

【シンポジウム】

東日本大震災から一年が経過して ― 日本法政学会からの検証と提言

シンポジウム開催趣旨説明

企画委員長 吉 川 智

日本法政学会 第一一六回シンポジウム「東日本大震災から一年が経過して・・・日本法政学会からの検証と提言」を実施させて頂くに当たり、学会企画委員会より、一言、趣旨説明をさせて頂きます。

通常、学会シンポジウム開催は初日午後の時間帯が当てられ、今回のような一日を通しての実施というのは、近年珍しいことでもあります。また通例は、企画委員会による趣旨説明もとくにさせて頂くことはないのですが。

しかしながら、取り上げさせて頂きましたシンポジウムテーマの重大性に鑑みて、本日のシンポジウムは格別の意味と意義を有するものと理解を致しております。最近のシンポジウム形式を変更し、午前・午後の一日を通してシンポジウムを実施させて頂くという意味を、先ずもって先生方にはご理解下さいますようお願い申し上げます。

平成二三年三月一日、東日本大震災が発生し、それから今日で四五七日目に当たります。もう四五七日も経過してしまつたと感じるのか、まだ四五七日しか経過していないと感じるかは、それぞれ先生方お一人お一人の捉え方によるものと理解を致しますが、この間に日本学術会議をはじめとしまして、多くの分野の諸学会、諸研究機関等が東日本大震災関連のシンポジウム開催や報告を行つてきております。

また、国会では原発事故調査委員会での参考人聴取がようやく開始されるとともに、巷間、今夏の電力供給対策や原発再稼働の是非、各自自治体における罹災地域の瓦礫受け入れ問題、地震発生直後から今日までの日本人の「心」の変化など、マスコミ等が連日大きく取り上げてきております。これ等の問題につきましては、会員の皆様には既にご存じ

のことと思います。

これ等の問題からも分かりますように、東日本大震災が私達に突きつけた問題と課題は、限りなく重く、深刻なものであり、したがって、一口では容易に解決方法や結論を見いだすことのできないもの、と言うことができます。

日本法政学会企画委員会では、深刻かつ解決困難なこの大問題に對しまして、大震災発生直後から「敢えてこれをシンポジウムの検討課題として取り上げるべき」と考えて参りました。

その理由としましては、本学会の特色ならびに組織構成が公法・私法・政治および社会保障等を中心とする多彩な学術団体であること、したがって、本学会には様々な研究をされている会員が数多おられるからであります。東日本大震災から派生する大問題といえども、これに對応ができ、そして学会として對外的に何らかの提言を行うことは、本学会の存在意義は勿論のこと、学会として担う社会的責務からも当然のことと考えた次第であります。

東日本大震災そのものについて、時間の経過とともに、国民の意識が例え薄れましようとも、また既に大震災は他者他地域の事柄であり、自己の利害、例えば今夏の電力供給など一つの事象にのみ国民の関心が移行しましようとも、本日シンポジウムでは、東日本大震災発生生の「原点」に立ち返って、パネリストの先生方はじめ、会員の皆様方全員による真剣なご討議、ご検証を心から願ひする次第であります。

本日のシンポジウム開催に当たりまして、パネリストの先生方には、極めてご多忙の中ご報告賜りますことを深く感謝申し上げます。また、企画の段階におきまして、関係者の方々よりご登壇、ご報告の順番等に関する建設的かつご示唆に富むご意見も頂戴いたしました。ただ、諸般の事情により、これに十分にお答えすることができませんでした。全て委員長である私の不手際であり、この場をお借りしまして、深くお詫びを申し上げます。誠にありがとうございました。

最後に、今回の総合同会を快くお引き受け下さいました近畿大学名誉教授・石田榮仁郎先生、龍谷大学教授・長上深雪先生に心から感謝を申し上げます。

本日は、一日を通しての長時間のシンポジウム開催でございます。全会員の皆様方のご協力を切にお願い申し上げます。

す。

以上、少し長くなりましたが、本日のシンポジウム開催の趣旨説明とさせていただきます。
どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

【シンポジウム】

東海・東南海・南海地域における地震のメカニズムと今後の予測

最近の大地震災害から学ぶ

菅井 径世

一、はじめに

本稿では、最初に、地震発生仕組みの簡単な概要を述べた後、以前から地震について得られている情報、および、近年の地震の被害状況からわかることについて、主要点をできるだけ簡潔に整理する。そのうえで、今後の対策に向けていくつかの考察を述べることとしたい。また、今後の対策に関する議論には、平成二十四年六月に開催された日本法政学会における著者の講演の後、会場から頂いた貴重な御質問事項に関する2、3のコメントを交えたい。

なお、先の東日本大震災においては、原子力発電所の事故による大被害が発生している。この被害は、原子力発電所の運用が、間違いなく、今後の地震対策において、また、国レベルの政策等についても、極めて重大な要素であることを明らかとした。しかしながら、これに関する被害および対策については、非常に重要であるために、これを主題として、別途、議論する必要性を認識し、考慮している。したがって、本稿においては、議論の対象外とさせて頂くこととする。

二、地震発生の仕組みの簡単な概要

巨大地震の多くは、地球表面を覆っているいくつかのプレートの移動とその衝突域における跳ね返りが要因となつて

いる。プレートは、すべて同じ重さではなく、比較的密度の高い「重いプレート」と密度の低い「軽いプレート」がある。当然のことながら、重さの違うプレートの境界では、重いプレートが軽いプレートの下に潜り込み、重いプレートの上面は大洋となる。したがって、重いプレートは海洋プレート、軽いプレートは大陸プレートとなり、そのように呼ばれることが多い。

各プレートが衝突するプレート境界では、海洋プレートの沈み込みに引きずられて、大陸プレートも沈降し、湾曲する。ところが、ある時、大陸プレートが湾曲に耐えられなくなつて、海洋プレートと大陸プレートの境界の部分の岩石が壊れ、摩擦が瞬時に小さくなる。この時、大陸プレートが跳ね上がり、プレート境界地震が発生する。これらが、一般に、プレート境界型地震、あるいは、海溝型地震などと呼ばれている。

日本列島付近には、ユーラシアプレート、北米プレート、太平洋プレート、フィリピン海プレートの4つのプレートが集まつて移動運動を続けており、これが、日本を、世界でも有数の地震発生国としている主因である。日本列島付近で、海溝型地震と呼ばれる巨大地震は、これらのプレート境界で発生する地震である。先の東日本大震災を引き起こした東北地方太平洋沖地震も、このプレート境界型地震の一つである。

我が国において、大災害を引き起こすもう一つの地震のタイプは、一つのプレート内における比較的地表に近い震源で発生する直下型地震である。日本列島の陸域は、主に、ユーラシアプレート、北米プレート上に位置する。この二つのプレートが、別の二つのプレート、すなわち、太平洋プレート、フィリピン海プレートに引き込まれ、ユーラシアプレート、北米プレート内に大変形が生じる。この大変形により、不均質なプレート内部の特定の場所に、大きな歪みエネルギーが蓄積する。このようにして蓄積した歪エネルギーが、一挙に解放され、直下型地震が発生する。また、一旦、地震が発生すると、そのずれ面が、弱面となり、繰り返し、同じ場所で直下型地震が発生するようになる。この面が活断層面である。活断層とは、「極めて近き時代まで地殻運動を繰り返した断層であり、今後もなお活動するべき可能性のある断層」と定義される¹⁰⁾。先の阪神・淡路大震災を引き起こした兵庫県南部地震もこの活断層による直下型地震の

一つである。

一般に、直下型地震の場合、その震源域は、日本列島付近における海溝型地震のそれらと比較して、小規模であるので、地震の規模（一般にその指標はマグニチュードをもって表される）は小さい場合が多い。しかしながら、マグニチュードは比較的小さい場合でも、都市域などの直下で発生することがあるため、震源直上の地域では、大きな震度を生じさせる地震となり、海溝型地震と比較すれば、被害域は限定されるものの、被害は大きなものとなることが多い。

日本列島付近における重要な活断層の分布はすでによく調査されており、このうち、九十八が国の指定を受けて詳細な調査の対象となっている。ただし、これら九十八断層は、全活断層の一部にすぎないことには注目すべきである。必ずしも九十八の活断層のうちではないものの、近年の直下型地震の震源のほとんどが、この九十八の活断層を含む、すでにその位置分布が調査された活断層分布図上に位置していることにも注目すべきである。

一般に海溝型、直下型と呼ばれる地震の双方に対策が必要である。共通する対策も多いが、また、それぞれの特長によつてより合理的に個別の対策を立てることも視野に入れるべきである。

三、以前から地震について得られている情報と近年の地震の被害状況からわかること

近年、発生した2つの大震災は、一九九五年一月一七日の阪神・淡路大震災と、二〇一一年三月十一日の東日本大震災である。他にも、新潟県中越地震等の発生があったが、その要因、対策については、二つの大震災と共通する事項も多い。紙面の都合上、本稿では、この二つの大震災をもつて、議論できる一般論にしばつて整理したい。

最初に、阪神・淡路大震災の特徴について、整理する。この地震は、都市直下型の活断層地震の代表例であり、神戸市という県、市の行政、経済の集積地域で発生した。

阪神・淡路大震災における死傷の最大要因は、構造物破壊によるものであった。死者数六千四百三十三人のうち約八割が圧死と推定されている。この状況は、一九三三年九月一日に発生した関東大震災による十万人以上の死因が強風を

伴った火災によるものであったという推計と著しく特徴を異にしている。これは、住宅を主とする建造物の非木造化が進んだためと、火災に対する技術の進歩によるためであったと考えられる。阪神・淡路大震災発生直後におけるテレビなどのマスメディアによる画像では、火災の発生の様子が特に目を引いた。また、破壊した家屋に挟まれて身動きのできなかった犠牲者が、生きたまま、火災にのまれたという悲惨な状況も伝えられ、火災の恐ろしさを再認識させた。今後も地震火災の予防には力を注ぐべきであるが、多くの焼死体も実際には、火災発生前に、圧死されていたことが判明している。同時に、ほとんどの火災が崩壊した木造住宅等から発生している。このことから、住宅等の建造物の崩壊を防ぐことが、地震火災発生の防止や、その規模の縮小にも有効であることが明らかとなっている。阪神・淡路大震災においては、地震被害を最小化する最も重要なポイントは、建造物の耐震化であることが明らかとなったのである。すなわち、地震時において、ある程度の変形は生じても、当該の建造物の中で圧死が発生しない程度の空間を保持できるだけの耐震性が、多くの死傷を防ぐこと、火災発生の防止につながるということが明らかとされたのである。

崩壊した多くの家屋が、建築基準法が改正された一九七一年、一九八一年以前に建設されたものであったが、古い多建物すべてが、壊滅したわけではない、例えば、昭和三〇年代に建築された個人住宅であっても施主に経済的余裕がある場合、その当時の建築基準以上に、強度の高い柱や梁を使用している場合があり、これらが全壊することは少なくともと推測される。このことは、耐震診断の普及と、耐震性が低いと判明した建造物への対策が重要であることを示している。

すなわち、「防災と減災の観点からは、建造物の安全性の重要性を確認」し、「対策の観点からは、市民の災害抑制意識の向上災害対応責任者の適切な対応の重要性を確認」したのである。

また、阪神・淡路大震災では、情報が得られないことによる緊急初動の遅れが生じた。行政の中核も被災し、地方行政が最初に麻痺してしまった。また、交通網のほとんどが破損し、電話網（衛星電話を含む）は電源を確保できないために機能しなかった。このため、被害の全体像を把握するのに三日もかかると報告されている。これらは、防ぐこと

のできた間接死等を招く結果となった。このため、内閣府は情報収集センターを設置し、行政システムの強化をはかっている（内閣府特命担当大臣（防災）の任命など）。同時に、災害情報システム（DIS）の開発、導入を図り、緊急被害推定システム、緊急時対応支援システムの開発を進めている。

こうした対策のすべてが重要であるが、この震災において、明らかとなった最重要課題は、構造物の耐震化であることは、ここで再度強調しておきたい。

次に、東日本大震災の特徴について、整理したい。この震災は、海溝型地震の代表例であり、東北地方を中心に広域が被災した。

この地方では、宮城県沖地震、十勝沖地震等のマグニチュード8クラスの巨大地震が三十年から数十年の間隔で頻繁に発生している。これだけの大きさの地震が発生していたため、多くの関係者は、東北地方太平洋沖地震のようなマグニチュード9ほどの超巨大地震の発生は予期していなかったともいえる。一方で、貞観地震の調査を行っていた研究者は、このようなマグニチュード9超巨大地震発生の可能性を指摘していたのであるから、こういった研究成果を無視した事実は安易に許されるべきではない。今後は、様々な可能性は認めたくえで、その対策について社会的合意形成を図るとというのが正論であろう。近年における性能設計法の概念は、これを合理的処理するための思考体系の一つとして、今後、重要な働きを担っていくものと思われる。

東日本大震災における死傷の最大要因は、津波であった。死者一万五千八百六十九人、行方不明者二千八百四十七人のうちの大半は、津波によるものである。これは、震災発生時の多くの画像記録から読み取れるように、住宅など、多くの建物が津波に襲われるまで、少なくとも、外側からは、大きな損傷を見せることなく立ち残っていたことから推測できる。もちろん、一部の住宅や、新しい造成地において、著しい被害が発生していたという報告もある。しかしながら、東北地方の広い範囲で、各地の多くの被災者が、地震動の発生時から非常に大きな周期の揺れを体感したことを語っている。震源域から各地への地震動の到達時間は瞬時であり、津波の陸域への到達時間は、概ねそれから半時間程度以

降であつたはずである。したがつて、多くの場合、地震体感時にさらに迅速な避難行動が可能であつたならば、死傷者数は、さらに減じていたものと思われる。もちろん、住宅に大きな被害がなくとも、家具の転倒などにより、避難が不可能となつた場合も考えられるが、巨大地震が頻発していた東北地方では、大半の住民に、家具の固定に関する重要性がよく理解されており、他の地方と比較すれば、こういった家具の未固定による被害のケースも稀ではなかつたのではなからうか。

先に指摘したように、この地方では、マグニチュード8クラスの巨大地震が頻繁に発生している。その度に、脆弱な構造物は、破壊、損壊し、これらの地震被害の経験をもとに繰り返し改正されてきた建築基準法によつて、新たに耐震性の高い住宅建設、都市計画が実施されてきた。事実、二〇〇三年に発生した十勝沖地震では、釣り人二名の行方不明者以外に、死者、行方不明者はない。同じ二〇〇三年に発生した十勝沖地震（三陸南地震）においても死者は〇名であつた。これは、現行の建築基準法が、一般によく機能していることを如実に語つている。また、以上の津波地震の他、一九九三年に発生した北海道南西沖地震など多くの津波に対しても東北地方の被害は比較的小さなものであつたと考えられる（ここで比較的というのは、今後、他の地方において発生する可能性のある津波地震による被害との比較を念頭においている）。さらに、東北地方では、巨大地震に対する実体験者も多く、この点も災害を抑える方向に役立つものと思われる。

このような東北地方にあつても、二〇一一年には死者・行方不明者約二万名もの超巨大被害をもたらした、地震、津波災害に対して、今後、どのような対策を実施すべきなのであろうか。阪神・淡路大震災発生時には、構造物の耐震化が最重要課題であることが明らかとなつた。これは現在も同様であり、同時に、家具の固定など身近でできる対策の重要性も変わらない。さらに、海岸付近の防波堤等の働きの重要性も減じたわけではない。しかしながら、今後発生する東海、東南海、南海地震などの海溝型巨大地震、また、直下型活断層地震の他、他の自然災害に関しては、さらに別の対策法も検討し、実施していく必要がある。

四、対策に向けて

自然災害は、自然現象に起因するものであり、人知は自然の挙動を、完全に予測の範囲に収めるほどには及んでいない。自然災害に関する情報を収集、整理するとともに、人知の及ばない不測の事態にも、可能な限り対応するための謙虚さと、努力が必要である。自然災害は、人命、財産、生活全般に大きく影響する事項であるので、個人から国家レベル、国際レベルまで、また、あらゆる立場から、最善の対策を議論し、実施していく必要があることは論を待たないが、この際にも、いくつかの視点を持つべきである。

地震、津波対策を議論する際、様々な切り口があり、それぞれに期待や、問題点が指摘されている。ソフト、ハードの対策から議論する場合、自助、共助、公助という対策の視点から災害対策を考える方法、災害マネジメントサイクルの中で、短期的、長期的対策別に災害対策を考える方法など、様々である。一般に、これらは、災害対策を効果的にとるための視点であり、それぞれの考え方、方法に特徴がある一方で、どの考え方が優れているかという議論に意味は認められない。むしろ、自然現象に関して、人知に限りがあることを認識するとき、様々な考え方を対応することが、推奨されるべきである。人知の及ばない範囲、不確実性を認めたくえで、あらゆる情報を貪欲に収集し続けながら、活用すること、また、経済的、科学・技術的現状から最適な対策を選択、あるいは新たに開発していくこと、以上をもって社会的合意形成を図っていくことの一連の流れをよく俯瞰しながら、それぞれに対応方法を深め、強化していくことが減災につながっていくものと考えられる。

著者には、現在、これを体系的に議論する力量を持ち合わせていないが、最後に、先にまとめた事項に沿って、いくつかの対策について、議論してみたい。

現状のように直前の警報、あるいは長期的な発声危険度評価のみが可能である場合、地震、津波発生時に可能な行動は、まずもって自らの生命と身を守ることである。その後、周囲の様子を確認し、避難行動をとるが重要であろう。お

そらく、避難行動と同時に可能な措置は、消火作業程度であると思われる。緊急時には、心構えを、「逃げる」というできるだけ単純な避難行動に絞っておくことが人命救助には有効であると思われる。発災前にも、この視点から、「どのようにしたら、逃げられるのか、安全でいられるのか」という心構えを持つことは重要である。すなわち、避難行動を可能とするだけの、住宅等の耐震性の確保、家具の固定による死傷災害への対応、避難経路、避難方法の事前計画の立案などが、安全な、町、都市、国土づくりに役立ついくつかの視点となるであろう。

以下、様々な問題点も含めて、いくつかの具体的な対策について考察してみたい。

(ア) 少々専門的になるが、いわゆる地震予知は、現時点では、実現不可能に近いと言わざるを得ない。地震予知は、科学的には、不可能であるとも、可能であるとも証明されたわけではない。地震予知は期待される技術開発ではあるが、現在のところ、実用的な機能は保証の範囲とは程遠い。地震予知に関して、現状で期待できるのは、数秒から、数時間、あるいは、数日といった直前予知には可能性があるのではないかと思われる程度である。もちろん、こうした直前の情報も、地震あるいは津波災害を減少させるために重要な情報の一つとなることは間違いない。すなわち、実用的となっていない状況で、限定された予知研究のみ過大な研究予算を割くことに妥当性はないが、様々な可能性がある限り、相応の研究活動は推進されるべきである。換言すると、地震予知の現状での実現可能性を考えると、予知研究に対しては、現状の一極集中的な研究予算の配分を改めて、もっと、幅の広い地震、津波対策分野に視点が広げられるべきである。その他、地震の長期評価と、タイムプレディクタブルモデル、スリッププレディクタブルモデル、建築技術などについての科学的な調査、研究も、災害対策のための政策研究も含め、地震対策に対する研究は多様に推進させるべきである。

(イ) 家具の固定などの耐震行動を起こすことは最優先課題の一つである。家具は、「凶器」にも、「シエルター」にもなりうる。経費負担が大きなことではないので、積極的に進めるべきであるが、専門家が予測、期待するほど「家具の固定」は実現していないのが現状ではなからうか。災害のハザード、リスク、防災訓練等とともに、今後、

防災教育の重要性を認識しつつ、改善さるべき課題の一つであり、できるだけ速やかに普及すべき対策の一つである。

家具の未固定によって死傷しているのは、避難行動は実施できない。また、一人の被害者の発生は、災害時に救助者となりうる人材が、被救助者となることを意味しており、二重の損失といえる。さらに、傷害を負えば、発災直後の消火活動も実施できなくなるため、災害を拡大させる可能性を大きくする。以上のように、比較的、簡易にできる対策は、确实、速やかに実施すべきであり、通常考えられている以上の効果があることを強調してきた。

(ウ) 耐震診断を行い、現在の耐震基準に適合していない構造物、いわゆる既存不適格の住宅等の耐震化、建て替えを進めることが最重要課題である。

先の東北大震災での被害要因は、おおむね津波であったと考えられる。これは、東北、北海道地域において、宮城県沖地震、十勝沖地震などの過去の自然災害によって、比較的耐震性の低い建造物が破壊され、地震に対して強度が不足する建造物が少なかったことが理由である。また、これらの地震発生のために、建築基準法が改正され、耐震性に関する規定が厳しくなってきたことも、大きな理由の一つとしてあげられる。巨大地震の発生と建築基準法改正の繰り返し、この地方における住宅等の耐震性を継続して上げてきたと指摘できる。インターネット上のフリーサイトに上げられている被災状況を撮影した多くの画像、動画からも、津波が襲うまで（津波が陸域に到達したのは地震発生後30分程度以降であった地域）、住宅等の構造部材の大方が破壊していなかった状況が見て取れる。すなわち、現在の耐震基準によって建設された構造物は先の巨大地震動（震度七）によってさえ破壊されなかったという明白な証明である。この点は、現在の耐震基準に適用しない（既存不適格）構造物の多くが破壊した一九九五年の阪神・淡路大震災の被害要因、被害状況と対照的であった。

一方で、東北地方および神戸市等の最近の地震被災地以外の地域では、「既存不適格」が、多数、存在している。

西日本では、特に、一九四四、四六年の東南海地震、南海地震以降、阪神・淡路大震災の発災まで、三河地震、福井地震以外に巨大災害地震を経験していない。このため、東南海、近畿、四国、九州地方では、既存不適格構造物の数は膨大なものになっている。このことは、災害経験のない住民の対応能力とともに、従前から指摘されているとおり深刻な状況であることを示唆している。

前項（イ）で指摘したように、家具の固定同様、あるいはそれ以上に、耐震化の促進は、通常考えられている以上の効果があることを強調しておきたい。

ここで注意しなければならないのは、建築基準法の二回の改正（一九七一年、一九八一年）が、東北地方の被災地などで、一般に抵抗なく受け入れられてきた事実である。一般の住宅建築における耐震基準が厳しくなることが可能であった背景に、建設技術そのものの、また、建設材の性能等が向上したことと同時に、我が国の経済事情がそれを許してきたことがある。住宅の新築は、一般的な世帯主にとって、「一生の買い物」といわれるが、現在の設計基準を守るために、現在以上の大幅なコスト増加が必要であれば、個別住宅の建設は難しいことになる。建設に関する技術と国民の経済力の向上が、現在の地震に対する安全性を高めたことには、十分に注目をすべきである。

ここで、さらに、地震対策において、対策実施者の経済力は軽視できない点を強調しておきたい。一九九〇年代は「国連防災の十年」として、様々な国際機関による様々な災害対策プロジェクトが実施された。このなかにおいて、「コミュニティレベルの防災活動」と分類されるプロジェクトは、実施した発展途上国のモデル地区において、さらに、実施した機関によって自画自賛されたといつてよい。二〇〇〇年に開催された世界地震工学会議（ニュージールランド）では、このプロジェクトのために過大な時間と場所を割いてセッションが開催された。これらにおいて、「コミュニティレベルの防災活動」の概要が繰り返し説明され、その最大の成果である「コミュニティによるアクションプラン」が紹介され、一連のプロジェクトが「成功した」と自己評価された。しかしながら、会

場から発せられた、「そのアクションプランはどのように実施されたのか」という質疑に対しては、常に、「我々の地方では、経済力がないために、いまだ実施されていない」、との返答が繰り返された。特に発展途上国では、食料、医療、教育問題に対しても十分な予算がない中で、地震災害に過大な経費を割くことなど論外である。また、急速な世界的な人口増加の中で、先進国が、発展途上国における地震リスクの高いすべての地域に対して経済支援をすることも不可能である（実際、国連防災の十年と、それ以降現在いたるまで、大地震災害が発生したのは、「コミュニティレベルの防災活動」のモデル地区以外の地域であった）。自然災害対策も重要であるが、そのほかにも重要な問題が山積していることは、その様相に違いこそあれ、先進国、発展途上国共通の社会問題である。これは、戦前、戦後の我が国において、地震対策の方針が変わっていることから自明である。地震対策は、実施される国情、地域に状況などを十分に考慮したうえで、最適の方法を社会的合意形成のもとで模索していかねばならない。

以上の問題点に対する最適解は、発展途上国とわが国とは異なるものになるとは思われるが、原理は同様である。阪神・淡路大震災の発生以降、「日本の安全神話」は崩壊したとし、多くの研究者が、既存不適格構造物の耐震化、建て替えを声高に推奨してきた。「既存不適格構造物の耐震化、建て替え」そのものに間違いはないがこの風潮に「脅し」の要素があまりに強かったため、一般国民からは、かえって、軽視され、場合によっては、地震防災そのものさえその可能性を否定するほどの反発があった。著者が社会心理学者と議論したところ、反発することの方が一般的な人間の反応であり、正常といってよいかという結論に至った。すなわち、発展途上国のみならず、既存不適格の住宅で生活を送る国民の多くにとっては、「耐震化、建て替え」が極めて大きな負担だからである。これは、経費そのもの額というよりも、一般市民の感じている危機意識が、自然対策のみではなく、癌、脳卒中といった生死に関わる疾患、疾病であったり、自然災害とは別の事故等であったり、将来の経済的不安であったり、教育問題にかかわる経済的問題であったりと、極めて多様で、複雑なリスク等にまで及んでいる

からである。こうした多種、多様なリスクを考えると、**「耐震化、建て替え」**が容易でないことは、容易に理解される。一般的な国民にとって、住宅建築が**「一生の買い物」**である以上、単に危機意識を仰ぐことでは、事態は一向に改善されるものではない。

ここで、提案したいのは、**「既存不適格」**住宅の危険性を訴えるよりも、個々の住宅に関して、どのようなハザード、リスクがあるのかも含め、どの程度の予算で、どの程度の安全性が確保されるようになるのかを示していくことが重要ではないかという視点である。一般市民にとっては、**「一生の買い物」**である以上、短期的な視点よりも、長期的な視野に立つて、身に及ぶさまざまなハザード、リスクとも比較しながら、多様な選択肢の中からどのようにして、**「安全な生活を送っていくか」**を選択する方が容易なのではなからうか。行政の努力の結果として、耐震補強に関する補助金制度が成立しているが、残念ながら補助金の全額利用には至っていない。それどころか、**「耐震診断」**さえ、全面的に実施できないことは、不用意な方法での危機意識への訴えが要因となっている可能性もある。震災に関するハザード、リスクの分かりやすい提示と、多様な対策案の提示があつたうえで、これを補助する公助、共助の仕組みが必要である。

構造設計は、常に、安全性と経済性のバランスの上に成立している。建築基準法の改正に加え、近年の設計概念が性能設計法へと移行していることは、ある意味において、**「想定外」**も**「完全な安全」**も期待しないなかでの合意形成を進める合理的手段を提供しているといえる。性能設計法のご概念は、いまだ、確定論的のみ議論される地震対策、国土計画に対して、合理的な合意形成を図るために、防災教育の一環においても、その普及を期待したい重要な哲学であると考える。

(エ) 自助、共助、公助による複合的な減災

改めて指摘するまでもないが、防災グッズの整理などの自助、自治会などで育てるべき共助、行政との連携など、これまでも指摘されている普段からの活動が、緊急時、復旧時、復興時において大きな役割を果たすこと

は間違いない。それぞれの立場で、事前準備を行い、自己の役割、周囲の役割、社会の役割など、よく理解したうえで、相互に確認しておく。「普段」によるところの災害対策活動は、非常に大きな役割を果たすことができる。災害発生時ではない、普段の個人の生活、地域、行政活動を含めた社会生活活動は、多様であり、複雑に関連しているのが、到底、この紙面では書き尽くせない。著者もこうした活動に携わろうとしているが、普段の生活のあり方が、そのまま最善の対災害体制となっていることが理想的ではないかと考える。これは、その地方、地域によつて、様々に異なる点もあるかと思うが、国内外にも、それぞれが災害（対策）文化と呼べるものとなっている風習や習慣などがあると指摘する有識者もある。人口減少、少子・高齢化社会への変化、あるいはその他様々な社会的変化が進む中で、今後、ますます重要視していくべき災害対策であることは間違いない。

（オ） 国土計画、都市計画

東日本大震災における死傷の最大要因は、津波によるものであったことはすでに述べた。この地方の多くの地域で、繰り返し、津波、地震被害が発生し、これらに対して、繰り返し、建築基準法が改正され、これをもつて、二〇〇三年の津波、地震災害が最小限に食い止められたことにも言及した。しかして、二〇一一年の東北大震災における津波被害は甚大であった。津波が、この地方の人口に対して、約二万名もの死者、行方不明者が発生し、この震災をして、歴史に残る低頻度超巨大災害の一つとしてしまった。このような低頻度巨大災害に対して、これを教訓に、どのような対策が可能であるのか、今後、新しい視点を持つて議論すべきことが多数あると思われる。

この震災における津波波高は、十メートルを超えた。技術面からすれば、この波高に対する防波堤を建造することは不可能ではない。しかしながら、たとえ、このような津波の発生が予知できていたとしても、コスト面とその構造物そのものの存在が、漁業、その他の経済・産業活動に与える影響とから、筆者の周辺ではどのような技術者、関係者と議論してみても、防波堤の建造が妥当であったという結論には至らなかった。

著者の知る範囲では、現在でも、早期津波警報を発令できるシステムと、迅速な避難活動を可能とする都市計画、国土利用計画の必要性を指摘する以外の対策案を今のところ耳にしていない。これらとして、充分であるか否かを検証することはできないでいるが、追加できる対策があるとするれば、避難後の生活設計、BCPなど産業・経済活動ができるだけ速やかかつ十分となるような経済計画と、都市計画、国土利用計画のみではなかるうか。

東北以外の地方においても、事態はさらに深刻である。その発生が予期されている東海、東南海、南海地震が発生する場合、既存不適格の住宅等の多さ、住民に巨大災害の経験が乏しいこと、さらに、影響する地域の大きさと、その範囲における人口、経済・産業活動の活発さからして、その被害は、東北大震災の比ではないとされるほど大きなものとなる可能性が高い。

もちろん、先般、行政から発表された新しく想定された震源域と、これに伴う被害想定、死者数三十二万人が、現状で最も可能性の高い予測であるとされていらない。東南海・南海地震に係る、震源の大きさにしても、被害想定結果程度にしても、この予測以上となる可能性も否定できないが、一方で、平成十五年度発表の予測以下となる可能性も否定できない。一般的な地震発生のみカニズムからすれば、前回の東南海、南海地震から時が経てば経つほど、その震源域がより大きなものとなる可能性が高くなると推測できる。

しかしながら、現状においても、例えば、愛知県においては、海拔〇メートル地帯が二百七十四キロ平米にわたって広がっている。この面積は、潮の干満によっても多少変化するが、この範囲に居住する人口は八十万から百万人ほどと推定されている。しかも、複数の天井川が流れ、その海岸堤防、河岸堤防も伊勢湾台風後に建築されて以来、老朽化する一方の部分も長く分布している。さらに、港湾・空港技術研究所の調査によれば、愛知県のみならず、我が国における多くの港湾部においては、地震基盤、工学基盤と呼ばれる深い基礎地盤において、地震波の増幅度が、つい先ごろまで想定されていた値よりも大幅に大きなものとなる可能性が、実地震観測とその逆解析の結果から指摘されている。首都近辺が震源となれば、ウォーターフロントと呼ばれる開発地域でも極

め大きな被害が発生することは容易に予測できる。

もちろん、既存不適格住宅等の耐震化など、東北地方で実現されてきた地震対策を進めていくことは需要かつ有効である。しかしながら、残念なことに、著者が、共同研究者らと議論しても、その他の情報を収集してみても、巨大津波災害に対しては、現在のところ、上記の東北大震災への仮想的な対応と同様、「早期津波警報を発令できるシステムと、迅速な避難活動を可能とする都市計画、国土利用計画の必要性、ならびに、避難後の生活設計、産業・経済活動ができるだけ速やかかつ十分となるような経済計画と、都市計画、国土利用計画」以外の対策は発案されていない。

日本法政学会の講演後の質疑の一つにご指摘を頂いたが、愛知県、名古屋市などでは、東海、東南海、南海の三連動地震の発生を想定し、海抜〇メートル地帯には、明確なシンボルとなりうるような避難施設の設定計画について議論している。しかし、要介護者等の避難可能速度などから、半径一キロ平米に一つの割合で避難所を建設するとしても、約八十〜百ヶ所もの施設が必要となり、一つの施設に収容すべき避難者数は、平均一人にも上ることになる。昼間に発災すれば、この地域で経済・産業活動などを行っている想定避難者の数がさらに加わることとなる。著者は、この「ノアの方舟計画」と呼んでいる避難計画も可能な限り実施していくべきであると考えている。しかしながら、これは、これが津波災害に対する完全な対策であると予測しているためではなく、短期的には、既存不適格の構造物の耐震化、堤防の修復などの他、この計画を可能な限り実施する以外に有効な対策を提案できないからである。

一方で、自然災害対策を中心に議論されてきたわけではないが、少子・高齢化、人口減少、経済の長期低成長、資源・エネルギー問題を中心とする環境問題等の観点から議論されてきた都市再生対策が津波・地震災害に対しても大変に有効であることを指摘する有識者も多い。海抜〇地帯に居住する人口を、安全な地域に移動させ得れば、今後の社会問題にも、自然災害問題にもきわめて有効であるという研究は既にいくつも公表されている。

最近、風水害の発生のために注意報、避難勧告、警報が発令される地域においては、背後等に安易な造成地などが存在している場合が多い。こうした地域からの計画的撤退が、いわゆる「スマートシユリンク」となれば、今後の社会経営においても大変効果的である。

しかしながら、八十万から百万人ほどの人口移動と土地利用、都市計画の実施は、例え、経済的に実現可能で、有効であっても容易なものではない。著者はこの対策にも賛成であるが、これは、地方レベルでの実施ではなく、長期的な視野と、綿密な計画と、防災教育をも含めた国家レベルでの社会的合意形成とをもって、初めて可能となる対策と考えている。

五、おわりに

最後に、これも、日本法政学会の講演後の質疑の一つにご指摘を頂いたが、著者らは、現在、最高精度、精度保証で、住宅等の建物一つ一つのポイントにおいて地震動の予測とその予測精度を提示するシステムを開発している。しかもこれまでの地震動マップよりも低コストでの提供を目的としている。地震動マップとして最良のものを提供すべく鋭意努力する予定であるが、このシステムは、これまでに述べた地震、津波災害対策を立案、実施するための社会的合意形成に寄与することを一つの重要な役割と考えている。個人にとつては、住宅の耐震化、建て替えは一大事業である。また、国にとつて、前述のような大きな都市計画、土地利用計画、国土利用計画は歴史的な大事業となるものと推測している。安全、安心な国造りのためには分野を超えた有識者の協力と一般市民との共同作業が必要である。日本法政学会での講演とディスカッションおよび本稿が、これに寄与するための切っ掛けの一つとなる可能性があれば、身に余る幸甚である。

(1) 多田文夫「活断層の二種類」、『地理学評論』、日本地理学会、一九二七年、九八〇―九八三頁

【シンポジウム】

大規模災害と危機対応…3・11大震災の教訓

和田修一

一、はじめに

二〇一一年三月十一日十四時四十六分、宮城県東部沖約七十キロメートルを震源にマグニチュード9という、日本の観測史上最大の地震が発生した。地震に伴い最大四十メートル以上とも言われる大津波が連続して起こり、東日本の太平洋岸を襲った。東日本大震災（本稿では、以下3・11大震災）である。行方不明も含めた犠牲者は一万八七一六人（うち、宮城県は一万〇九五一人）、全壊・半壊の住宅被害三九万三一九一戸（同、一三万六二二六戸）という未曾有の被害をもたらした（警察庁、二〇一二年八月八日現在）。避難所で生活する避難者の数は一時は四十三万人を超えたが、震災直後の数日間には停電の中で余震が続いたため、家を離れて避難した人は宮城県内だけでも百万人近くにのぼったはずである¹⁾。

仙台出身ということもあり、震災発生以降、二〇一二年八月までの一年半で計一六回仙台を訪れて、現地調査やインタビュー調査を行った。宮城県庁、仙台市、仙台市宮城野区などの行政機関、陸上自衛隊東北方面総監部、陸上自衛隊多賀城駐屯地、仙台空港などで話を聞いたのに加えて、仙台市宮城野区蒲生地区を六回訪れたのはじめ、名取市閑上地区、東松島市野蒜地区・宮戸島地区、気仙沼市大島地区・魚町地区・弁天町地区・松崎地区・波路上地区、石巻市明神町地区・釜谷地区、女川町女川浜地区、南三陸町志津川地区・歌津地区などの被災地を訪れて、多くの被災者からも

直接話を聞いた。また東京でも、在日米軍司令部を訪れて四回話を聞いたほか、外務省や防衛省の担当者からも話を聞くことができた。

それらの調査に基づいて、3・11大震災の教訓について「危機対応」の面から検討するのが本稿の目的である。なお、3・11大震災の被害は宮城、岩手、福島を中心に、北海道から四国まで二つの都道県に及ぶ（警察庁）が、ここでは仙台市と宮城県における大震災への対応に焦点を当てて論じる。震災に伴い複合的に生じた福島第一原子力発電所の事故は、危機対応の面でも深刻な課題を投げかけているが、ここでは取り上げないことにする。

二、安全保障、危機管理、危機対応

3・11大震災後の対応として、安全保障、危機管理などさまざまな言葉が使われている。そこで最初に、用語の定義について整理をしておきたい。まず、安全保障（セキュリティ・security）である。家庭や企業では「警備」や「保安」、国内では「治安」や「公安」、そして国際政治では「国際安全保障（international security）」、さらにパソコンのウィルス対策としてのセキュリティ・ソフト、食品の安全管理としての「食の安全」と、今日では安全保障やセキュリティイという言葉は実にさまざまに使われる。安全保障という用語は、第一次世界大戦終結に伴うヴェルサイユ講和会議において、フランス政府代表がドイツの脅威からフランス国民を守るという意味で使ったのが最初であると言われている。この場合の安全保障とは、「ナショナル・セキュリティ（national security）」であり、軍事的な脅威から国民をいかに守るかを指す。第二次世界大戦や冷戦とグローバルな戦争の危機が日常化する中で、ナショナル・セキュリティは各国の中核的な政策として確立されていった。

一九七〇年代に米ソの緊張緩和の下で国際協調が進むと、安全保障研究でも環境や飢餓、貧困、エネルギー確保といった非軍事的な脅威にも関心が注がれるようになった。オーストラリアやカナダの研究者を中心に発展した、非軍事的な脅威を強調するアプローチは、「ニュー・セキュリティ（new security）」ともよばれた。加えて九〇年代初めに冷戦

が終結すると、飢餓や貧困、大規模感染症、テロ、麻薬などの国際犯罪という非軍事的でグローバルな脅威に対する注目度はますます高まった(図1を参照)。この結果、安全保障研究においては、軍事的な脅威に焦点を絞った伝統的な「狭義」のアプローチに並んで、さまざまな非軍事的な脅威も包摂する「広義」のアプローチという二つの学派が確立されるようになった(Buzan, Wever, and Wilde 1998 : 2-5)。

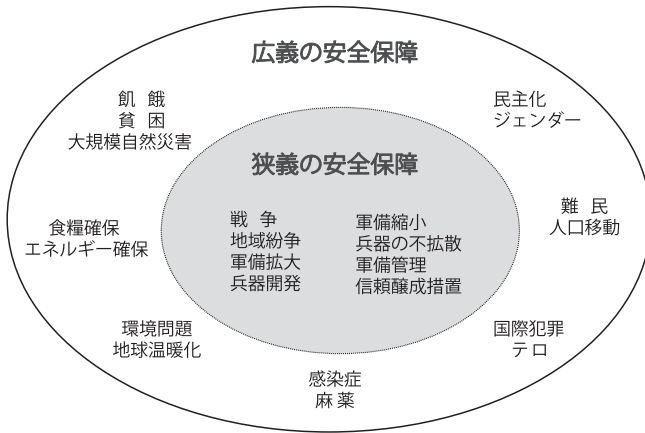


図1 狭義の安全保障と広義の安全保障の研究対象 筆者作成

当然ではあるが、3・11大震災という大規模自然災害を論じる本稿では、安全保障の広義のアプローチに立つ。二〇〇四年にはスマトラ沖地震と津波でインド洋に面する各国で三十万人を超える犠牲者が出たのを筆頭に、二〇〇五年にはパキスタン大地震、二〇〇八年の四川大地震、そして二〇一〇年にはハイチ大地震と、3・11大震災以外でも二十一世紀に入ってから国際的な救援活動を必要とする大規模地震や津波が頻発していることを考えるとならば、それは決して不自然なことではない。

危機に際して使われる第二の用語は、「危機管理 (crisis management)」である。危機管理という言葉が使われるようになったきっかけは、一九六二年十月に起きた「キューバ・ミサイル危機」である。当時国防長官を務めていたロバート・マクナマラ (Robert McNamara) はキューバ危機の最中に、「今日では戦略というものは意味をなさない。あるのは危機管理だけである (Today, there is no longer such a thing as strategy; there is only crisis management.)」と発言したことで知られる (quoted in Lord 1998 : 1)。

マクナマラが危機管理を強調したのは、「合衆国の危機的な状況に際しては、国際問題に対しては狭い軍事的なアプローチを行うべきだ」という偏った見方しかししない軍の指導者ではなく、大統領自身や大統領のシニア・アドバイザーが直接対処することが重要だということを強調するためだった」という解釈がある (Lord 1998: 4)。確かにキューバ・ミサイル危機に際して、偵察機がシベリア領空を侵犯したり、ミサイル発射実験を行うなど、アメリカ軍部はソ連やキューバを挑発し、戦争を誘発させるかのような行動を繰り返した。これに対してジョン・F・ケネディ (John F. Kennedy) 大統領は、軍事行動を最終手段として位置づけ、話し合いを優先して危機を解決しようとした (Kennedy 1999; Dobbs 2008)。米ソの全面的核戦争にまで発展しかねない状況にあつて、あくまでも大統領が決定の主導権を握るべきであるとの立場から、マクナマラが危機管理を力説したことは十分理解できる。ところが、その後この危機管理という言葉は、企業経営などで広く使われるようになった。企業経営においては、起こりうる深刻な事態を回避するため、危機を予測して予めそれへの準備を整え、経営を安定化するという意味でも使われるようになった。

「国家レベルでの危機への対処」という意味に限定すれば、安全保障と危機管理はほぼ同じことを指すことになる。しかしながら、安全保障や危機管理の定義を絞ったとしても、それらの用語が幅広い意味で頻繁に使われているため、曖昧さを伴ったり、誤解を生じさせかねない。そこで本稿では、「危機対応」という用語を基本的に用いる。それは、地震という自然災害の特徴にも由来する。安全保障や危機管理の研究は、①予防、②準備、③初期対応、④回復・復旧、⑤評価・フィードバックという五段階に分けて考えることができる。ところが地震の場合、その発生を事前に予測して予防することは容易ではないため、脅威が発生した直後の対応がきわめて重要となるのである。

このように「危機対応」の観点から、以下、事前準備、初期対応と震災直後の回復・復旧を検証し、3・11大震災の教訓を論じていく。その中でとくに強調するのは、震災発生直後から自衛隊、米軍、オーストラリア軍が行った支援活動と、国際支援の受け入れで見られた課題、震災対応の国際的な強化策である。大規模自然災害という脅威に対して国際協力の枠組みを一層発展させることは、3・11大震災で多くの国際的支援を受けた日本の責務でもある。

三、予防と事前準備

・危機としての大規模地震

アルジェン・バイン (Arjen Boin) 「らにちるん」 国家レベルでの危機は、①脅威、②緊急性、③不確実性の三つの要素から構成される (Boin, Hart, Stern, and Sundelius 2005: 24)。脅威とは、安全、福祉、健康、統合、公正といった共同体で広く共有されている価値が、暴力、破壊などの結果大きく傷ついたり、無意味になったりすることを指す。第二に、危機の多くは時間的に切迫しているという緊急性を伴い、迅速な対応の如何が生死さえも分けることにもつながる。最後の不確実性とは、危機の性質、それがもたらす帰結、解決のための方策などにおいて不確実性を伴いがちで、そのような状況の中で対応を選択・決断しなければならないことである。

戦争・紛争などの軍事的危機の多くは、それが顕在化する前に何らかの兆候を察知することができる。武力テロなどの予測できない奇襲攻撃を除けば、潜在的な軍事的脅威に対しては、外交交渉などを通じて脅威がそれ以上エスカレートしないように努力することもできる。非軍事的な危機でも、飢餓や貧困、環境問題は長期的な要因が絡んでおり、新興感染症も地域限定的な発症から世界的大流行 (パンデミック) までには相当の時間がある。そして大規模自然災害でも、台風やハリケーンなどは気象観測によってある程度は予知できる。

ところが、3・11大震災の原因となった大地震は、その発生を予め知ることができず、したがってその発生を抑えることもできない。振り返って分析すれば、大規模地震の前兆となる余震を明らかにすることはできるものの、所詮それは結果論である。現在可能な地震予知は、大きな縦揺れを観測してから遅れて横揺れが伝わるまでの数秒間だけである。フィリピン海プレートと太平洋プレート、北アメリカプレートが交錯する上に位置する日本は、大規模地震が起こる危険性と常に向き合っている。つまり、大規模地震の危険から逃れるには、日本から移住しない限りむずかしいのである。

・宮城県や仙台市の事前準備

地震の予防が困難であるという前提に立つならば、つぎに検証すべきは事前準備である。事前準備の程度は、地震発生直後の対応を大きく左右する。三十年以内に大地震が起こる確率は99・9パーセントと予測されていた宮城県や仙台市では、大地震や津波に対する準備を一応整えていた。たとえば宮城県は、震災が起こった際に協力を受ける業界団体や個々の企業、そして他の自治体・行政機関とのあいだで、合計九四の協定を結んでいた（宮城県危機対策課、二〇一七）。

同じように仙台市が震災前に結んだ協力協定も、九三本にのぼる（仙台市、二〇一七a）。その中に、二〇〇九年五月に仙台市が仙台港にあるキリンビール仙台工場、横浜冷凍仙台物流センター、JFE条鋼仙台製造所・健康保険組合と結んだ「津波発生時における緊急一時的な津波避難ビルとしての使用に関する協定」というのがある。これは、仙台港にある建物の中から、津波に十分耐えられる高さや強度をもったものを選び、津波襲来の際に時間がないとき近隣住民がその建物に緊急避難できるようにと、企業側と締結したものである⁽²⁾。もう一つ仙台市が取り組んでいたのが、沿岸地域にある小学校の地震・津波への対応策である。宮城野区の中野小学校、若林区の荒浜小学校など、仙台市の太平洋沿岸近くには津波が襲来した際に危険な小学校があった。仙台市は沿岸地域の小学校それぞれに災害発生時に緊急連絡が取れるようにと防災行政無線を設置し、また津波を想定した避難訓練も行われていた⁽³⁾。これらが功を奏して、中野小学校でも荒浜小学校でも、津波の襲来時に学校に居残っていた生徒は校舎の屋上に避難して全員助かった。

ただし、燃料供給の協力協定を結んでいた新日本石油精油・仙台製油所のように、地震直後に火災が起こって協力どころではなくなってしまう、協定が絵に描いた餅に終わった例もあった。加えて、震災で道路が遮断され、協力を実施する際に、距離の問題も障害となった。太平洋岸と日本海岸が同時に津波に襲われる可能性が高くないことから、災害時の協力体制は太平洋側と日本海側の隣接する県や地域で整えておくことは十分検討に値する⁽⁴⁾。

・マニユアルと現場の判断力

事前準備として重要になるのが、危機対応マニユアルとそれに基づいた訓練である。マニユアルの課題として、JR 東日本の仙石線野蒜駅付近で起きた二つの事例は多くの教訓を含んでいる。野蒜駅は仙台から三十キロほどの太平洋沿いで、野蒜海岸からは五百メートルほどしか離れていないため、夏場は海水浴客で賑わう。地震直前に野蒜駅をほぼ同時に発車した上下の列車は激しい揺れに遭い、駅から約七百メートルのところで緊急停車した。上り仙台行きは列車乗員は、マニユアルどおり、列車が停止した場所から山側に三百メートルほどにある指定避難所・野蒜小学校体育館に乘客を案内した。ところが避難先の体育館を三メートルの津波が襲い、乗客の何人かも亡くなってしまった。一方の下り石巻行きが停止したのは、高さ十メートルほどの切り通しの頂上付近だった。乗員が乗客を誘導して避難所に向かおうとすると、乗り合わせていた地元乗客が「ここが一番高台なので安全だから動くな」と叫んだ。津波もまぬがれ、電車の中で一晩過ごし、翌日全員が救出された（「運命の2時46分発」二〇一一、「指定避難所で何が」二〇一一）。

二〇一一年暮れに、東松島市野蒜地区の現場を見て回った。上り列車が停車した位置は、平坦な場所ではゆがんだままの線路が津波の激しさを物語っていた。駅舎も電車も津波に襲われて大破し、上り列車の乗務員がマニユアルどおり避難所に乗客を誘導した判断は誤ってはいない。仮に問題があつたとすれば、避難所に指定されていた小学校の体育館が、結果的に安全な場所ではなかつたことである。体育館のすぐ後ろには三階建ての鉄筋校舎があり、この校舎は津波にも十分耐えた。一方、下り列車が停車した場所は、丘を切り開いて線路を敷いた場所に当たる。駅を出ると徐々に勾配を登りはじめ、電車が停止したのは三三パーミルの急勾配のピーク近くで、周辺では最も高い地点に位置した。電車が止まった百メートルほど手前にある踏み切りは津波で完全に破壊されており、まさに危機一髪だった。周辺の地理に熟知した乗客がいたことも幸いしたが、下り列車の乗員が「マニユアルを超えた判断」を行つたことが乗客の安全につながつたという点で評価されるべきである。

3・11大震災で浮き彫りになつたのは、想定していた規模を遥かに超えた地震や津波が起きて、ほとんどの危機対応

マニュアルが役に立たなかったことである。このため、初期対応で生じた問題の多くが“想定外”という言葉で片付けられてしまった感がある。大震災の教訓に照らして、あらゆるマニュアルを見直すことは不可欠だが、あらゆる最悪の事態に対して常に万全の体制を整えておくことは、費用の面でもむずかしい。本稿において事前準備よりも、地震が起こった直後の危機対応に力点を置く理由はここにある。

もちろん、マニュアルがすべて役に立たなかったという訳ではない。仙台市環境局では震災発生後の瓦礫処理のためのマニュアルを作っていたが、それに基づき、震災発生から三日目の朝に瓦礫の一時集積所を五カ所、最終的には八カ所を開設した。発生した瓦礫は想定を遥かに超えていたが、瓦礫予想の積算方法を利用して、新たに瓦礫の量を見積もることもできた。マニュアルに盛り込まれていた震災後の課題を組み立て直して、役割分担を行ったことが効果的な対応につながった⁶⁾。そもそも、あらゆる災害に対応できる完全なマニュアルをつくることは不可能である。基本のマニュアルを前提としつつも、それを超えた柔軟な判断力や調整力が問われるのである。

四、地震直後の対応と初期の回復・復旧活動

・誤った先入観と避難の遅れ

地震の発生直後、太平洋沿岸地域に対して「大津波警報」が発令された。地震発生から津波の襲来までのあいだ、仙台市の沿岸部では一時間あまりの“時間的余裕”があった。ところが、被災者へのインタビューで驚いたことは、少なからずの人が津波に備えてすぐに避難を始めなかったことである。避難どころか、地震が起こった後でただ呆然として、地震によって滅茶苦茶になった部屋を片付け始めたという被災者の話も聞いた⁶⁾。

多くの被災者がすぐに避難を始めなかったのには、少なくとも二つの理由があった。第一に、地震直後に被災地のほとんどが停電になり、テレビから津波についての情報を得ることができなかったことである。車で移動中の人を除けば、停電とともにすぐにラジオのスイッチを入れられるよう準備している人は少ない。第二が、その一年前の二月二十七日

に起きたチリ地震津波時の経験がマイナスに作用してしまったことである。チリでマグニチュード8・8の大地震が発生したのに伴って、太平洋岸地域に「大津波警報」が発令された。ところが津波は到達したが、高さは八〇センチにも満たなかった。「大津波警報」以上の強い警報はなく、3・11大地震の際にも同じ警報が出された。このため、チリ地震津波を連想して「またあの程度」と高を括ってしまい、すぐには避難しなかった⁷⁾。また気仙沼市では、「地震の後に津波がくることは連想できたが、あそこまで大きいとは思わなかった」と被災者が口々に感想を漏らした。気仙沼の場合、「津波がくる」といつて年配者が真っ先に逃げ出し、若い人ほど逃げ出すのが遅れたそうである⁸⁾。

すぐ避難しなかったことに加えて、車での避難の最中に道路渋滞に巻き込まれ、身動きがとれないところを津波が襲い、犠牲者の数を大きくしてしまった。乗っていた車ごと津波で浮き上がったが、運良く屋根の上に車が止まって助かった人の話も聞いた。あるいは、津波が押し寄せる中、猛スピードで車を運転して津波から逃れて九死に一生を得た人の話も聞いた。その反面、気仙沼市魚町地区では、停電で信号機が作動しなくなつて交差点で車が立ち往生し、さらに乗り捨てられた車が道路を塞いで渋滞を一層悪化させ、多くの人が車に乗ったまま津波に吞まれてしまった⁹⁾。

同じような道路渋滞による悲劇は、名取市閑上地区でも起こった。二階建ての地区公民館に一日避難した住民が、津波がかなり大きいとの情報を受けて、八百メートルほど離れた中学校へと車で移動し始めた。ところがその途中の道路が渋滞となつてほとんど動けず、車に乗った多くの人が津波に巻き込まれた（証言・避難者大混乱、名取・閑上公民館「二〇一一」）。宮城県の平野部では、津波は最大で海岸から六キロ地点まで到達したが、もし地震の直後に徒歩で逃げ始めれば津波がくるまでの一時間に危険地域からかなり離れることができ、犠牲者の数はもつと減っていたに違いない。

・素早い自衛隊の対応と救出・捜索活動

震災発生後、十五時二分に宮城県知事から自衛隊に災害派遣要請が行われるとともに、十五時二十七分に「自衛隊は最大限の活動をする」との内閣総理大臣による指示が出された。二五〇〇人あまりの予備自衛官も含め、最大時に

は十万七千人の自衛隊員が被災地で活動を展開した（緊急災害対策本部、二〇一一）。

自衛隊への災害派遣要請は、基本的に都道府県知事の判断に委ねられている（自衛隊法第八三条）。一九九五年の阪神淡路大震災の際に自衛隊への出動要請がスムーズに行えなかったという教訓から、自衛隊法第八三条第二項に「ただし書き」として、特に緊急を要し都道府県知事の災害派遣要請を待ついとまがない場合には要請を待たずに自衛隊の部隊が出動できることが加えられた。いわゆる「自主派遣」の規定である。

加えて宮城県では、「災害派遣に関する協定」（以下、災害派遣協定）の見直しが行われていたこともプラスに作用した。二〇一〇年二月のチリ地震津波の際に「大津波警報」が出された経験から、一九七三年に締結された災害派遣協定の見直しが行われ、一〇年十一月に新たな協定が結ばれていた。従来の協定では被害が発生した後に災害派遣を求めることになっていたが、新たな協定では、チリ地震津波のように被害が発生する前の段階でも県と自衛隊が連絡調整できるように強化され（災害派遣協定第四条）、また平素から県と自衛隊の連携が強調された（同第一条）。この三カ月余り後に3・11大震災が発生するが、協定改正そのものだけでなく、六カ月間かけた協議を通じて県と自衛隊の担当者あいだで意志疎通が図れるようになっていたことが震災対応時の連携で力を発揮したという¹⁰⁾。

この協定の改正以降、陸上自衛隊第二十二普通科連隊では、宮城県の仙台市以北の地域ごとに担当する隊員が割り振られ、出動の訓練が行われていた。地震発生直後に第二十二普通科連隊に連隊長から出動準備命令が下された。宮城県知事から災害派遣の要請を受けて、隊員は各担当地域に向かい、それぞれ救援活動を開始した¹¹⁾。ただし、第二十二普通科連隊がある多賀城駐屯地が仙台港から一・二キロしか離れていなかったため、地震の一時間後に駐屯地が二・七メートルの津波に襲われたことは想定外であった。

・米軍による人道支援・災害復旧活動

在日米軍司令部も、地震発生直後に素早い対応を見せた。米軍と自衛隊の制服レベルで3・11大震災のわずか七週間

前に、大地震などに際しての「米軍と自衛隊の協力についての口頭了解」(Senior Leader Discussion Agreement for joint cooperation between the USJF and the JSD) を交わしていた。この合意に基づき、地震発生直後に在日米軍司令部は行動を開始した。市ヶ谷の防衛省とのあいだで通信用のコンピュータ回線がなかなかうまく確立できないことがわかると、在日米軍司令部の連絡要員は通信機器を担いで福生市の横田基地を出発し、市ヶ谷まで徒歩で向かった⁴⁰⁾。

地震発生後の夕刻、松本剛明外務大臣はジョン・ルース (John Roos) 駐日アメリカ大使に対して震災への支援を公式に要請した。日本時間の十二日深夜にバラク・オバマ (Barack Obama) 大統領は官邸に電話をかけ、菅直人首相に対して「日本が必要としているどのような支援も行う」と支援を約束し、さらにホワイトハウスの記者会見では「われわれの心は日本や被災地域の友人に向けられており、日本の友人がこの悲劇から回復し再建するまで共にある」と述べた (“News Conference by the President.” 2011)。一方、制服レベルでは、十一日夕方に自衛隊の統合幕僚長から在日米軍指令官に対して米軍の支援が要請されると、太平洋艦隊司令官の指揮の下にアメリカ統合支援軍が編成された。自衛隊と共同で行った人道支援・災害復旧 (humanitarian assistance/disaster relief) 活動は、トモダチ作戦 (Operation Tomodachi) と名付けられた。自衛隊と米軍とは共同演習・訓練の長い歴史を持つが、今回の作戦は演習・訓練ではなく初の「フィールドでの共同作戦 (joint operation in the field)」とこう「実戦」であった。

東京の横田基地や青森の三沢基地が、人員や物資輸送の拠点空港(ハブ)となった。米海軍第七艦隊所属の空母ジョージ・ワシントン (USS George Washington : CVN-73) が横須賀で定期点検・修理中であったために、朝鮮半島から中東に向かっていた空母ロナルド・レーガン (USS Ronald Reagan : CVN-76) が任務を変更して三陸沖に向かい、ヘリポートとして救援物資の輸送支援に当たった。マレーシアを訪問中の海兵隊第31遠征部隊の強襲揚陸艦エセックス (USS Essex : LHD2) や、シンガポールを訪れていた海軍第七艦隊の旗艦ブルーリッジ (USS Blue Ridge : LCC 19) は急遽呼び戻され、東北地方に派遣され支援活動に当たった。佐世保基地所属のドック型揚陸艦トゥテュガ (USS Tortuga : LSD 46) は、北海道苫小牧から対岸の青森県大間まで陸上自衛隊の支援用車両を輸送した。そのほかに、米陸軍キャ

ンプ座間所屬の車両や、空軍のC130輸送機やC17輸送機、CH46ヘリもトモダチ作戦に加わった。沖縄の海兵隊普天間基地、海兵隊キャンプ富士、陸軍キャンプ座間などからも人員が被災地に送られた (Feickert and Chanlett-Avery 2011)。五月一日まで展開されたトモダチ作戦に参加した米軍は、二隻の空母を含む艦船二四隻、航空機百八九機、車両百二二台で、参加した兵員は合計二万四五三八人にのぼる (在日米軍司令部資料)。

・トモダチ作戦・仙台空港の復旧と気仙沼大島での港湾復旧

トモダチ作戦の象徴的な活動の一つが、仙台国際空港の復旧作業である。仙台空港は仙台市の東南約二十キロに位置するが、太平洋岸からは一・五キロほどしか離れていない。津波によって千台以上の車や小型飛行機、木々や家屋が流れ着いた。空港内は三十万立方メートルもの泥に埋まり、当初復旧までに六カ月以上を要すると考えられた¹⁰⁾。

米軍は仙台空港を早期に復旧して、トモダチ作戦の拠点空港とすることを考えたが、やがて仙台空港の復旧そのものがトモダチ作戦の象徴の一つになった¹¹⁾。幸い滑走路半分の土砂は軽微であったため、滑走路のメンテナンス業務を請け負っていた前田道路によって一五〇〇メートルが三月十五日までに清掃された。翌十六日から陸路で米軍が重機を搬入しはじめ、午後には着陸に一五〇〇メートルの滑走路が必要なMC130輸送機が、ぎりぎりの長さで強行着陸した。海兵隊員と前田道路の作業員が共同して、二十四時間体制で復旧作業に取り組んだ。四月五日までの作戦で投入された海兵隊員は最大二六〇人にのぼり、彼らは空港ビル内の搭乗ロビーに寝泊まりした¹²⁾。

気仙沼市の大島でも、海兵隊によるトモダチ作戦が展開された。気仙沼湾に浮かぶ大島は、気仙沼市中心部とはフェリーで結ばれている。地震後に津波はまず外洋に面する大島の東側を襲い、勢い余った波は島の中央部を越えて西側まで到達した。一方、大島の西側の気仙沼湾を襲った津波は、湾内でさまざまに反射して、四方八方からのうねりとなって波は島の西側を襲った。船長が死を覚悟で外洋にこぎ出して奇跡的に残った小型フェリー船一隻を除いて、船は全滅して本土との連絡は途絶え、文字通り孤島となってしまった。住民が持ち寄った水や食糧も底をつき、小学校のプール

の水を沸かし飲料にして凌いでいた。この大島に海兵隊の強襲揚陸艦エセックスが派遣され、水や食糧を提供するとともに、二〇一一年四月一日から六日まで、最大三百人の海兵隊員によって田尻地区のフェリー乗り場や、島の西側に点在する漁港の復旧が行われた。「港湾清掃作戦 Port Clearance Operation」、道路や被災者の家の復旧を手伝う「フィールド・デイ作戦 Operation Field Day」を繰り返し広げるあいだ、海兵隊員は国民休暇村に野営して活動が続けた⁶⁶⁾。

このほか、岩手・宮城・福島三県を中心に自衛隊・海上保安庁・警察・消防などと共同で行われ、第七艦隊の船やヘリが参加した大規模捜査活動(二〇一一年四月一日～三日)、米陸軍と自衛隊が野蒜駅で行った復旧清掃「ソウル・トレイン作戦 Operation Soul Train」(同四月二十一日～二十五日；see Weitzman 2011)、避難所生活の被災者を音楽隊が慰問して励ます「バンド・キャンプ作戦 Operation Band Camp」、被災した子どもたちに文房具を配って励ます「バックパックス作戦 Operation Backpacks」などさまざまな活動が行われた(在日米軍司令部資料)。

五、評価と今後の課題

・コーディネート力と協力的体制

震災対応の現場では、判断力やコーディネート力が鍵を握った。指定避難所も被災したため、人々はさまざまな施設に緊急避難した。仙台市宮城野区の高砂市民センターもその一つで、一時は千三百人を超す人が避難してきた。ところが市民センターは公益財団法人により運営されており、指定避難所ではなかったため、当初仙台市は水や食料などの支援物資の提供に応じなかった。市の支援を諦めた市民センターの館長は、すぐさま周辺のスーパーや商店を回って食料品の提供を頼み、全国の友人・知人からも食料を送ってもらい、毎日四千食近くの食料を確保した。同センターは結局六月末までの一一〇日間、避難所として活用された⁶⁷⁾。

トモダチ作戦では、市ヶ谷の防衛省と仙台の陸上自衛隊東北方面総監部、そして横田の在日米軍司令部それぞれに「日米調整所」が設立されて作戦活動のコーディネートが行われた。在日米軍司令部では、約三百人が司令部に詰め、百人

ずつ三交代で二十四時間オペレーションの調整に当たった⁹⁸⁾。海兵隊が駆けつけた仙台空港では、陸上自衛隊から派遣されたコーディネーターが国土交通省事務所と米海兵隊の調整を行って、復旧活動を軌道に乗せた（「日米官民をひとつにした『ミスター・カサマツ』という男」二〇一一）。

自衛隊、警察、消防が被災地で人命救助・捜査に当たったが、自衛隊は国、警察は県、消防は市とそれぞれ行政主体が異なるため、民間企業の支援を受けた現場では基準がまちまちで混乱も見られた。大災害のような緊急時にこそ、行政の縦割り組織を超えて調整できるコーディネーターは不可欠であり、国、県、市を調整する何らかの仕組みは必要であろう。また大規模災害では民間からの支援も不可欠である。瓦礫で塞がれた道路の啓開、さらには瓦礫処理には解体工事業者が所有している特殊重機が威力を発揮したが、仙台市と宮城県解体工事業協同組合との日ごろの協力体制が震災直後の支援活動でものを言った⁹⁹⁾。宮城県と自衛隊と同様、互いの顔が見える協力体制が重要である。

・課題を残した政治の対応

大地震発生後の政府の緊急対応は、十分とは言えない。地震発生から二十八分後の十五時十四分に災害対策基本法に基づいた「緊急災害対策本部」が初めて官邸に設置され、十五時三十七分には第一回緊急災害対策本部会議が開かれて「災害応急対策に関する基本方針」が決定された（内閣府、二〇一一）。ところが、災害対策基本法百五条に基づいた「災害緊急事態の布告」は行われなかった。災害緊急事態の下では、国会が休会中のときに、①不足する生活必需物資の配給・譲渡の制限や禁止、②物価の統制などを政令で決めることができることになっている（災害対策基本法百九条）。内閣府政策統括官付参事官が国会で行った答弁によると、国会が開会中であり、生活必需物資の不足も物価の急騰も起こらなかったため、災害緊急事態の布告を行う特別の必要がなかったという判断であった（参議院、二〇一一）¹⁰⁰⁾。

しかしながら、災害緊急事態が布告されなかったため、被災地の現場では現行法の枠組みでの「平時の対応」を余儀なくされた。たとえば、津波によって流されて大破した大量の自動車の処理である¹⁰¹⁾。事故車など公道に放置された自

動車を除いて、津波によって破壊され、流された自動車であっても民法上の個人財産に当たり、持ち主の許可がなければ勝手に移動させられない。自衛隊や米軍は、津波で破壊されて修理不能となった自動車さえ、一台一台ていねいに取り扱い、保管するという時間をかけざるを得なかった。流されて道路を塞いだ住宅も同じで、支援活動の障害になっても簡単には解体できなかった。大震災の教訓として、わが国で緊急事態法制が欠落しており、憲法に緊急・非常事態の規定を盛り込むべきであると指摘する識者も少なからずいる。緊急時には超法規的措置をとることが必要な事態も考えられるが、憲法に緊急・非常事態の規定があれば緊急時でも憲法を否定せずに済むからである（浜谷、二〇一二・76―77、参議院憲法調査会、二〇〇五・99―100）。

参議院で与党が過半数割れしている衆参の“ねじれ”構造の下で、国会や野党の対応も不満が残った。三月十一日の夕方には官邸で与野党党首が行われて、超党派の「災害対策協議会」をつくり震災への対応策を協議することに合意した。しかしながら、各党間の話し合いでは総論賛成でも各論となると各党の思惑により意見が対立し、震災対策に迅速に対応したとは言いがたい。とくに七月以降に野党は、衆議院を解散に追い込むために、震災対策を“政局”に利用した。二〇一一年九月初めに『読売新聞』が行った世論調査によると、震災対応の仕事ぶりでの評価に関して、自衛隊は82%で、ボランティアは73%が評価したのに対し、政府の対応を評価したのは6%、国会のそれはわずか3%に過ぎなかった（「大震災での活動評価」二〇一一）。

・強力な自己完結組織としての自衛隊や米軍

震災直後、警察、消防、海上保安庁から多くの人員が被災地に派遣され活躍したが、もともと目立った組織的活躍をしたのが自衛隊と米軍である。震災発生直後から、自衛隊のヘリコプターを中心に人命救助活動が行われた。津波に襲われた宮城県沿岸の被災地域の主要道路は、瓦礫や流された車・輸送用コンテナなどによって塞がれて通行不能となった。震災二日目に降に自衛隊が重機によって道路の啓開を行うまで、警察や消防は機動力をほとんど発揮できなかった。

訓練されたマンパワーと装備に機動的な輸送力を兼ね備え、食事も自前で準備し野営もできる自衛隊や米軍は、大震災という危機の中で、「自己完結・自己充足」という長所を遺憾なく発揮した。自らの活動のためだけでなく、被災者に対しても食事や風呂を提供した。トモダチ作戦の下で、米軍が示した献身的な支援活動は感謝に堪えない。トモダチ作戦が展開された気仙沼市大島では、米軍に対する住民の認識が大きく好転しただけでなく、その後も住民と沖縄普天間の海兵隊との相互訪問交流が続いている²²⁾。

米軍のトモダチ作戦に加えて、オーストラリア国防軍も「太平洋支援作戦 Operation Pacific Assist」を展開した。三月十三日から二十五日までのあいだオーストラリア空軍のC17輸送機が、オーストラリアから横田基地までの輸送を担当した。二週間で二十三回飛行し、緊急救助隊員を含む人員百三五人、車両四一台、合計四百五十トンの物資を輸送した (Australian Government Department of Defence 2011)。ただし、今回の米軍やオーストラリア軍の作戦行動は、あくまでも緊急人道支援であり、緊急時において短期間に限定されるべきものである。震災の度に過剰な期待を抱かないように、協力のあり方と限界を検討する必要がある。

・有事としての大規模災害

トモダチ作戦を改めて振り返ると、米軍の活動パターンは有事の際の作戦行動そのものであった。第一段階が人命救助や捜索を中心とした「緊急対応」、第二段階が被害緩和措置や被災地需要への対応などの「回復 (relief)」、第三段階が震災前の状況へと回復を図る「復興 (restoration)」という作戦計画の下で、日本国内の米軍基地だけでなく、シンガポールやマレーシアから艦船が呼び戻されたり、韓国やアメリカからも応援部隊が駆けつけた (在日米軍司令部資料)。真つ先に海兵隊が現地に入り込み作戦を展開したが、四月初めには陸軍に指揮権を移して撤収し、陸軍が五月一日まで活動した。武器こそ携帯しなかったものの、宮城県が武力攻撃に遭った直後に見せるであろう対応と同様の展開を見せた。また初の現場での日米共同作戦であり、米軍と自衛隊とのあいだで貴重な作戦上の経験が蓄積された。

一方の自衛隊の行動は、自衛隊法八三条の「災害派遣」で、有事対応ではない。つまり、自衛隊では平時と有事のあいだに大規模災害が位置づけられている。3・11大震災の被害は、有事の際のそれに匹敵するものであり、有事対応を行った米軍との共同作戦を考えるならば、大規模災害は有事の範疇に位置づけてもいいのではないか。

また震災後に被災地では、軽油やガソリンなどの燃料不足が深刻になり、道路の啓開活動に参加した民間業界の重機や車の燃料分さえも不足した⁸⁹。有事と大規模災害を同じ範疇にすれば、有事に備えて自衛隊が駐屯地などで備蓄している燃料なども、スムーズに救済活動に提供できるようになる。各自治体が万が一の事態に備えて燃料の備蓄を積み増すことには限界がある。費用や安全性を考えれば、自衛隊の有事備蓄を増やして、緊急を要する際にはそれを被災地に提供する方が効率的であろう。

・外交としての国際支援と震災対応のグローバル化

3・11大震災で印象的だったのは、国際社会から多くの支援を受けたことである。二〇〇を超す国・地域・国際機関から支援提供の申し出を受け、百二十六の国・地域・機関から支援物資や寄付金を受けた（二〇一二年二月現在、外務省、二〇一二b）。レスキュー隊や専門家を日本に派遣したのは四つの国際機関、一三の国・地域で、延べ八六〇人にのぼった（外務省、二〇一二a）。多くの国・地域から支援の申し出を受けたことは、国際緊急援助隊の派遣や緊急援助物資の供与、ODAなどの日本が行ってきた国際支援が評価されている表れでもあり、日本として誇るべきことである。長年の実績から国際的な援助を行う体制はできている反面、国際社会から日本が援助を受ける体制は十分ではなかった。

阪神・淡路大震災時にスイスの救助チームが帯同した救助犬が検疫制度のために空港で足止めされた反省から、救助犬が迅速に入国できる手続きは事前に準備ができていた（麻妻、二〇一二c）。ところが、各国のレスキュー隊が被災地入りした日時を見る限り、受け入れに際して「コーディネーター力が十分発揮された」と言いがたい。大震災発生のニュースが世界に伝わると、多くの国がレスキュー隊派遣を打診したが、被災地の受け入れ先との調整が終わってから出発す

る方式がとられたため、被災地に到着して活動を開始するまでにかかなりの時間を要した。人命救助の場合災害発生後七十二時間を過ぎると生存率が大きく低下するといわれ、レスキュー活動の開始は一刻を争う。ヨーロッパやオセアニアからのレスキュー隊は、移動そのものに時間がかかる。国際レスキュー隊の受け入れは、見切り発進であつてもすぐ出発してもらい、移動時間を使って受け入れ先の調整をする方が望ましいはずである。

また、レスキュー隊と行動をともにして被災地の現場で調整するコーディネーターの絶対数も不足した。国際レスキュー隊の受け入れは外務省の地域担当課が窓口となつたが、そもそも地域担当課のスタッフの数は少ない。マンパワーが不足し、在外公館から職員を呼び寄せてレスキュー隊に同行させて急場を凌いだ例もあつた²⁰⁾。国際レスキュー隊のコーディネーターには、NGOなどの専門家から支援を受ける体制も準備し、国際支援の受け入れの迅速化を図るべきである。大規模災害の場合には、国際社会との連携も欠くことができない。国際的な支援を行うのも受けるのも、外交そのものであり、支援を受けることも含め日本の体制をグローバル化する必要がある。

・同盟関係の強化…日本、アメリカ、オーストラリア、カナダ、韓国

自衛隊と米軍が展開したトモダチ作戦、オーストラリア軍の太平洋支援作戦は、たいへんな成果を残した。すでに述べたように、自衛隊にとっては米軍との初めてのフィールドでの共同作戦であつた。

翻つて考えると、日本に限らず、東アジアの西太平洋地域や北米大陸や南米大陸の太平洋沿岸では、これまで何度か大規模地震が発生している。このアジア太平洋地域に、最近大規模な地震が起こつたカリブ海地域、インドネシアやパキスタンを加えるならば、世界の大規模地震多発地帯がほとんど網羅される。3・11大震災で実績を残した米軍やオーストラリア軍との協力は、今後も一層強化すべきことには言うまでもない。加えて、アジア太平洋地域で日本の同盟国である韓国やカナダとも、緊急輸送の面などで相互協力体制を検討しておく余地は十分ある。同盟国で大規模自然災害が起こつた際に自衛隊が緊急輸送を迅速に行えるよう、法制度や国際協定の整備も行うべきである。それは結果的に、ア

シア太平洋地域での安全保障そのものを強化することにつながる。

同盟国との軍事的協力体制は強化するものの、3・11大震災のような緊急事態においても、同盟国以外の軍隊から支援を受けることは慎重に考える必要がある。各国の軍が共同で人道支援作戦を行う場合は、通信の統合や情報の共有システムを確立する必要がある、それらには有事の際の作戦行動にも関わる軍事的機密事項が含まれる。災害復旧や緊急時における軍の活動については、国連人道問題連絡事務所 (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : OCHA) は「オスロ・ガイドライン」(正式名称は、「災害復旧時における外国軍・民間防衛軍の活用ガイドライン Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief」) や、「複合緊急事態での国連人道支援ガイドライン」(正式名称は、「複合緊急事態での国連人道支援活動支援に対する外国軍・民間防衛軍の活用ガイドライン Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies」) などのガイドラインを定めている。これらによると、軍の支援を受ける方式は①直接支援、②間接支援、③インフラ支援の三つがあるが、軍の支援はあくまでも「最後の手段 last resort」であって、①人道(humanity) / ②中立 (neutrality) / ③公平 (impartiality) という「核心的な三原則」の下で行われなければならないとされる。もちろん外国の軍隊の支援に際しては、被援助国の主権が全面的に尊重されなければならない。シベリアンによる軍のコントロールも確立される必要がある。そしてその実施に当たっては、現地および人道面で国連がコーディネーターすべきであると規定されている (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 2003 and 2007)。

このように軍の活用についての国際的ガイドラインが国連機関によって設けられているが、それは時間をかけた国連のコーディネートの下で行われるべきものである。したがって、緊急対応のためではなく、大規模自然災害によって国家機能が破綻したような国に対する長期的な支援であり、日本がそれを必要とするとは思えない。日本の場合、軍による支援はあくまでも災害発生直後の危機対応に限定すべきであり、それは同盟国からの支援で十分である。

・国際支援枠組みと国際機関の強化

国際緊急支援物資の輸送に数日間を要するために、その輸送中に国内から補給を受けてしまい物資が宙に浮いた例もある。受け入れ先が決まってから手配し、輸送にも時間がかかるという国際支援のむずかしさであるが、震災発生直後から先を見越したコーディネートも必要である。国際的な備蓄を強化することは、輸送時間の短縮にもつながり、災害準備の強化や資源の有効活用にもなる。国際協力機構（JICA）は以前からテントや寝具用品、ポリタンクや簡易水槽、浄水器、発電機といった被災直後のニーズが高い八品目の緊急援助物資を、シンガポール、マイアミ、フランクフルト、ヨハネスブルクの四カ所に備蓄し、医薬品の国際緊急手配も準備している（「国際緊急援助物資供与」）。アジア太平洋地域では、APEC、東アジアサミットなど多国籍協力の枠組みがあるが、それらの枠組みの中で災害救援物資の国際的備蓄体制を整えるよう、被災国日本が積極的に主導してもいいはずである。

また3・11大震災に伴って国際機関もさまざまな支援活動を行ったが、それらの活動を一層支援することも救援体制の強化・グローバル化につながる。目覚ましい活動を展開した一つが世界食糧計画（World Food Programme：WFP）である。WFPは一九六一年に設立された国連機関で、飢餓と貧困の撲滅を使命とし、①経済・社会発展の支援、②難民やその他の緊急食糧ニーズへの対応、③国連や世界食糧農業機関（FAO）の勧告に基づいた食糧安全保障などが主な活動の柱であるが、紛争や自然災害などに伴う緊急食糧支援にも取り組んでいる（World Food Programme）。

このWFPは震災後に二七人のスタッフを日本に派遣し、さまざまな実績を残した（WFP世界食糧計画・国連WFP協会、二〇一一）。第一が、支援物資を一時保管する大型テントや、事務作業を行うためのプレハブ事務所の提供である。前者は、宮城・岩手・福島に四五張が設置され一時避難のほか、仮設商店街や集会所にも活用され、後者は宮城・岩手に三六棟設置された。WFPの第二の活動は、日本国内での支援物資の輸送である。WFPは、日ごろから航空機六十機、船舶四十隻、トラック五千台を使って緊急食糧輸送を行っている実績がある。震災発生後、国際輸送会社TNTエクスプレスからトラックの提供を受けて、国際支援物資や国内企業が提供した支援物資を被災地へ輸送する任務を

担った。最後がNGOへの人材派遣で、WFPの職員四人が派遣された。このような国際機関を一層支援してその活動を強化することは、日本にとつての災害対策につながるだけでなく、救援体制の強化・グローバル化にもなる。

六、むすび

本稿では震災直後の「危機対応」を中心に論じたが、被災地では仮設住宅暮らしが続いており、回復・復興への端緒についたばかりである。復興までに仙台市の計画では五年、政府の災害復興計画でも十年を目標に掲げているが、宮城県沿岸地域が本格復興するまでには二、三十年かかるのではないか。「自分たちはまだいい、もつとひどい人たちがいる」と他の被災者を気遣い、震災の苦痛を乗り越えて前に向かって歩んでいる被災地の人々の姿を見るにつけ、逆にこちらが元気づけられる思いであり、心から敬意を表したい。被災地の人々が本格的な復興に向かってこれからも進み続けることと、被災地の復興が一日も早く実現することを願ってやまない。

3・11大震災は、激しさの面でも被害の大きさの面でも、たいへんな衝撃を与えた。犠牲者数で見れば、第二次世界大戦後の日本で最悪の記録である。予想を遥かに超えた被害を目の当たりにして、何とも言えない無力感・虚脱感に襲われたのは筆者だけではあるまい。それは第二次世界大戦が終わった直後、一面の焼け野原を前にした当時の日本人にもつながるものがあるのではないか。

第二次世界大戦からの復興と高度成長の中で戦後の日本ではさまざま価値観がつくられたが、一九八〇年代以降の国際化やグローバル化の中で、その多くはすでに過去のものとなった。ところが、政治の面ではいくつかの基本的価値が惰性的に維持されている。その代表的な一つが、憲法における平和主義である。日本人が3・11大震災という悲劇を将来の希望に転化する方法の一つが、これらの価値の再構築に努めることではないか。平和の重要性を否定するつもりはないが、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した」と憲法前文で謳われているような、他力本願的な安全保障から脱却する必要がある。大震災後の対応がそうであるように、安全保

障は政府が国民に対して保障すべき最優先の課題である。

第二次世界大戦の経験から戦後に定着した「軍隊性悪説」も克服すべきである。震災対応も含めた安全保障のために、軍隊・自衛隊はこれからも積極的に活用すべきである。内閣の緊急対応能力を強化するとともに、憲法の中で自衛隊を軍隊と位置づけ、内閣と国会という政治が「軍隊に対する民主的コントロール」を行うという大原則をきちんと憲法の枠組みの下で確立すべきである。

注

本稿をまとめるに当たって、多くの方に話を聞くことができた。心より御礼申し上げたい。ただし、本稿の見解はあくまで筆者本人のものである。インタビュにに応じていただいた方は以下のとおりである（アルファベットと五十音順、敬称略、肩書きは面談時のもの）。ティム・カリー (Tim Curry) 在日米軍司令部第三部副部長・ケネス・グラック (Kenneth Glueck) 海兵隊第三遠征隊司令官・在日海兵隊基地司令官：スコット・ジャラベク (Scott Jarabek) 在日米軍参謀長・パトリック・スタックポール (Patrick Stackpole) 前在日米軍参謀長・麻妻信一 外務省中東アフリカ局アフリカ第二課長（前大臣官房危機管理室長）・浅見健一 支援復興支援グループ「きぼう」代表（前高砂市民センター館長）・鮎貝文子 気仙沼市 鮎貝家煙雲館館長・鮎貝宗房 県立気仙沼高等学校教諭・伊藤力 宮城県土木部空港臨空地域課臨空地域整備班主任主査・小倉保彦 キリンビール仙台工場総務・広報担当部長・小野喜満 小野土建社長・笠松 誠 陸上自衛隊幕僚監部防衛部防衛課国際防衛協力室長・菅場道夫 仙台市環境局長・河原節子 世界平和研究所主任研究員（前外務省国際協力局緊急・人道支援課長）・木須八重子 仙台市宮城野区長・北原正俊 前田道路仙台南営業所所長・國友 昭 陸上自衛隊第二十二普通科連隊長・多賀城駐屯地指令・小松宏行 宮城県総務部危機対策課危機対策企画専門監・齋藤邦彦 仙台市宮城野区副区長・齋藤健一 仙台市消防局防災安全部防災安全課長・佐々木洋悦 宮城県解体工事業協同組合事務長・佐藤秀徳 気仙沼市 金港旅館主人・佐藤正之 宮城県解体工事業協同組合理事長・東北黒沢建設工業代表取締役・鈴木俊宏 仙台市宮城野区まちづくり課長・須藤 彰 東北方面総監部政策補佐官・菅原進 気仙沼市大島「ひまわり」船長・菅原博 信 気仙沼市議会議員・高橋 実 仙台市宮城野区中野小学校区復興対策委員長・永井 誠 仙台市役所危機管理室主幹・橋本 裕 宮城県解体工事業協同組合監事・橋本建機代表取締役・福原 啓 仙台空港ビル株事業部事業グループ副長・浜谷英博 三重中京大学教授・

藤原貴徳 仙台市環境局総務課・震災廃棄物対策室主査・水元康治 外務省欧州局西欧課外務事務官・村上盛文 気仙沼市大島樺荘花月若主人・山根隆治 外務副大臣・吉岡成二 仙台市宮城野区区民部長・我妻勝・美智子 仙台市宮城野区和田町会副会長夫妻。また、仙台市宮城野区蒲生地区（二〇一一年三月、八月、十二月、十二年一月、三月、八月）、名取市閑上地区（二一年八月）、東松島市野蒜地区・宮戸島地区（二一年十二月）、岩沼市仙台空港（十二年三月）、気仙沼市・同市大島・石巻市・女川町・南三陸町（十二年五月）などの被災地を訪れた際にも、さまざまな被災者の方から話を聞くことができた。また、現地調査に際し平成国際大学の二〇一一年度と二二年度の個人研究費と共同研究費を充当した。

(1) 津波に襲われなかった仙台市太白区でも停電が四日以上続いた。避難所に指定されていた小学校に入りきれない人が太白区役所の廊下に溢れ、また余震に怯えて屋外の車やキャンプ用のテントで夜を過ごした人は数知れない（仙台市太白区でのインタビュー、二〇一一年三月）。

(2) 齋藤健一 仙台市消防局防災安全課長への聞き取り調査（二〇一二年三月二十一日、仙台市青葉区にて）。キリンビール仙台工場では、避難住民を受け入れるための水・食糧だけでなく、授乳のできる避難所まで確保していた。二〇一〇年二月のチリ地震津波の際には近隣住民七六名の避難を受け入れ、3・11大震災に際して同工場は、百二十九人の住民を受け入れた（キリンビール仙台工場小倉保彦総務担当部長兼広報担当部長への聞き取り調査。二〇一二年三月十八日、仙台市宮城野区にて）。

(3) 齋藤健一 仙台市消防局防災安全課長への聞き取り調査（二〇一二年三月二十一日、仙台市青葉区にて）。

(4) 浜谷英博 三重中央大学教授への聞き取り調査（二〇一二年四月二十七日、港区にて）。

(5) 萱場道夫 仙台市環境局長への聞き取り調査（二〇一一年九月三十日および十月五日、仙台市にて）。

(6) 仙台市宮城野区蒲生地区での被災者への聞き取り調査（二〇一二年一月二十一日、仙台市宮城野区にて）。

(7) 仙台市宮城野区蒲生地区での被災者への聞き取り調査（二〇一一年八月十三日、仙台市宮城野区にて）。

(8) 気仙沼市魚町地区での被災者への聞き取り調査（二〇一二年五月四、五日、気仙沼市にて）。

(9) 気仙沼市魚町地区での被災者への聞き取り調査（二〇一二年五月五日、気仙沼市にて）。

(10) 國広昭陸 上自衛隊第二十二普通科連隊長への聞き取り調査（二〇一一年九月三十日および二二年三月十九日、多賀城市にて）。

(11) 國広昭陸 上自衛隊第二十二普通科連隊長への聞き取り調査（二〇一二年三月十九日、多賀城市にて）。

(12) 在日米軍司令部での聞き取り調査（二〇一一年十月十二日、福生市にて）。

(13) 小松宏行 宮城県総務部危機対策課危機対策企画専門監、伊藤力 宮城県土木部空港臨空地域課臨空地域整備班主任主査への聞き取り調査（二〇一一年三月十九日、多賀城市にて）。

- き取り調査（二〇一一年十月五日、仙台市にて）。また伊藤、二〇一一年も参照。
- (14) 在日米軍司令部での聞き取り調査（二〇一一年十月十二日、福生市にて）。
- (15) 北原正俊前田道路仙台台南営業所所長への聞き取り調査（二〇一一年十月五日、岩沼市にて）。Toh 2011も参照。
- (16) 菅原博信気仙沼市議会議員、村上盛文気仙沼市大島椿荘花月若主人などへの聞き取り調査、二〇一二年五月三日、四日。また「ありがとう海兵隊」二〇一一年、Angel 2011も参照。
- (17) 浅見健一前高砂市民センター館長への聞き取り調査（二〇一二年八月二十三日、仙台市にて）。
- (18) 在日米軍司令部での聞き取り調査（二〇一一年十月十二日、福生市にて）。
- (19) 仙台市消防局は、宮城県解体工事業協同組合から提供された解体予定の建物を使って、実際に建物を解体しながらの救出訓練も行っていた。ただし、宮城県とは協力協定作成後は式典などのセレモニーへの参加だけで、具体的な訓練が行われていなかった（宮城県解体工事業協同組合での聞き取り調査。二〇一二年八月二十四日、仙台市にて）。
- (20) 災害緊急事態どころが、福島第一原子力発電所の事故が明らかになってからは、官邸は原発への対応に忙殺されて、原発以外で官邸がリーダーシップを発揮しなかったのが実態のようである（たとえば、浜谷、二〇一二年71-74を参照）。
- (21) 仙台市環境局が航空写真に基づいて行った推計によると、津波によって流された自動車は仙台市だけで九千台以上にのぼった（仙台市萱場道夫環境局でのインタビュー。二〇一一年十月五日、仙台市にて）。
- (22) 菅原博信気仙沼市議会議員への聞き取り調査（二〇一二年五月四日、気仙沼市大島にて）。
- (23) 自衛隊の備蓄を救援車両に直接給油できないため、一度ドラム缶に入れ替えてから提供を受けるという手間をかけるを得なかった（宮城県解体工事業組合での聞き取り調査。二〇一二年八月二十四日、仙台市にて）。
- (24) 外務省での聞き取り調査（二〇一二年四月四日、十一日）。

参考文献

- Angel, Megan (2011) "Japan's Recovery : III MEF visit Oshima." *Chevron*, 71 (9) , April 8 : 1 and 2.
- Australian Government Department of Defence (2011) "Operation Pacific Assist." *Webpage of Australian Government Department of Defence* <www.defence.gov.au/op/pacificassist/index.htm>. Downloaded on June 2, 2012.
- Boin, Arjen, Paul Hart, Eric Stern, and Bengt Sundelius (2005) *The Politics of Crisis Management : Public Leadership under Pressure*.

- Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi, Dubai, Tokyo, Mexico City : Cambridge University Press.
- Brooks, David J. (2010) "What is security : Definition through knowledge categorization." *Security Journal*, 23 (3) : 225-235.
- Buzan, Barry, Ole Weaver, and Jaap de Wilde. (1998) *Security : A New Framework for Analysis*. Boulder London : Lynne Rienner.
- Dobbs, Michael (2008) *One Minute to Midnight : Kennedy, Khrushchev, and Castro on the Brink of Nuclear War*. New York : Alfred A. Knopf.
- Feickert, Andrew, and Emma Chanlett-Avery. (2011) "Japan 2011 Earthquake : U.S. Department of Defense (DOD) Response." CRS Report for Congress, R41690, Congressional Research Service, March 22.
- Jaques, Tony (2010) "Embedding issue management as a strategic element of crisis prevention." *Disaster Prevention and Management*, 19 (4) : 469-482.
- Kennedy, Robert F. (1999) *Thirteen Day : Memories of Cuba Missile Crisis*. New York : W W Norton & Co Inc.
- Kouznin, Alexander (2008) "Crisis Management in Crisis?" *Public Administration Theory Network*, 30 (2) : 155-183.
- Lord, Carnes (1998) "Crisis Management : A Primer." IASPA Research Papers in Strategy, Institute for Advanced Strategic and Political Studies.
- . (1999) "Crisis (Mis-) Management." *Joint Force Quarterly*, 1999 : 72-77.
- "News Conference by the President." (2011) March 11. Uploaded on the *White House Webpage* <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/11/news-conference-president>>.
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2003) *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*. March, available at : [http : //www.unhcr.org/refworld/docid/3f13f73d4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f13f73d4.html) [accessed May 4, 2012].
- . (2007) *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief ("Oslo Guidelines")*, November, available at : [http : //www.unhcr.org/refworld/docid/47da87822.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da87822.html) [accessed May 4, 2012].
- Pious, Richard M. (2001) "The Cuban Missile Crisis and the Limits of Crisis Management." *Political Science Quarterly*, 116 (1) : 81-105.
- Terry Terriff, Stuart Croft, Lucy James, and Patrick M. Morgan. (2001) *Security Studies Today*. Cambridge, U.K. : Polity Press.
- Toh, Rob (2011) "Operation Kaitiakesha, 'Pathfinder'." *Air Command Journal*, Fall : 36-43.

- Wada Shuichi (2011) "Operation Tomodachi in Miyagi Prefecture : Success and Homework." December 23, Center for Strategic International Studies, *the CSIS Webpage*, uploaded on <http://csis.org/files/publication/111220_Wada_Tomodachi_JapanPlatform.pdf>.
- Weizman, Mark (2011) "U.S. Army in Japan 'Operation Soul Train' clears station debris." *Digital Journal*, April 29. <<http://m.digitaljournal.com/article/306131>>. Download on September 28, 2001.
- World Food Programme. "Mission statement." <www.wfp.org/about/mission-statement>.
- Wright, J.T., Jr. (2011) "Operation Tomodachi : III MEF continues relief efforts in Japan." *Okinawa Marine*, March 18 : 1 and 5.
- 麻妻信一 (二〇一三) 「東日本大震災における海外からの緊急援助」『国際問題』六〇八号 (一・二月号)、46—51ページ。
- 「ありがとう海兵隊 気仙沼大島 壊滅の港湾施設復旧へ黙々と作業」(二〇一三)『朝雲新聞』四月十四日付。
- 伊藤力 (二〇一三) 「仙台空港の復旧工事について」『月刊建設』第五十五卷十一号、43—46ページ。
- 「運命の2時46分発、駅で交差した『生と死』：JR仙石線野蒜駅」(二〇一三)『産経新聞』五月一日。
- 外務省 (二〇一三) 「東日本大震災に係る米軍による支援 (トモダチ作戦)」八月二十九日。
- 同右 (二〇一三a) 「諸外国・地域・国際機関からの救助チーム・専門家チーム等受入れ日程一覧」一月三十日。
- 同右 (二〇一三b) 「諸外国等からの物資支援・寄付金一覧」二月六日。
- 河原節子 (二〇一三) 「わが国の緊急国際援助とグローバルな課題」『国際問題』六〇八号 (一・二月号)、51—55ページ。
- 「国際緊急援助物資供与」『国際協力機構ウェブページ』<<http://www.jica.go.jp/dtr/supply>>。二〇一二年八月十七日ダウンロード。
- 緊急災害対策本部 (二〇一三) 「平成二十三年 (二〇一二年) 東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災) について」十一月一日。
- 参議院 (二〇一三) 「第一七七国会 参議院予算委員会会議録第七号」三月二十二日。
- 参議院憲法調査会 (二〇一五) 『日本国憲法に関する調査報告書』参議院。
- 「指定避難所何かが、東松島・野蒜小…証言で振り返る大津波」(二〇一三)『河北新報』四月十八日。
- 「証言・気仙沼・大島の津波、伝説の「島三分断」寸前」(二〇一三)『河北新報』五月八日付。
- 「証言・避難者大混乱、名取・関上公民館…誘導あだ、多数の犠牲者」(二〇一三)『河北新報』八月三日付。
- 仙台市 (二〇一三a) 「防災に関する応援協力協定」四月一日現在。
- 同右 (二〇一三b) 『仙台市復興計画』十一月。
- 「都市主要駅の防災強化へ」(二〇一三)『読売新聞』一月十七日付朝刊。

「大震災での活動評価：政府6%、自衛隊82%」（二〇一一）『読売新聞』九月十日朝刊。

WFP世界食糧計画・国連WFP協会（二〇一一）「東日本大震災に対する支援活動報告」。

内閣府（二〇一一）「東日本大震災と災害対策法制について」九月十二日。

「日米官民をひとつにした『ミスター・カサマツ』という男」（二〇一一）『プレジデント』七月十八日号、166—69ページ。

浜谷英博（二〇一一）「東日本大震災と危機管理の欠落…課題と立法提言」、浜谷英博・松浦一夫編著『災害と住民保護…東日本大

震災が残した課題、諸外国の災害対処・危機管理法制』三和書籍、65—100ページ。

宮城県危機対策課（二〇一一）「防災協定等一覧」〈http://www.pref.miyagi.jp/kikitaisaku/tonikumi/kyotei/index_2.html〉。

Downloaded on February 20, 2012.

和田修一（二〇〇四）「国際政治からみた日本国憲法と安全保障」『平成国際大学研究所論集』第四号：1—16ページ。

同右（二〇〇八）「セキュリティイの思想と概念…安全保障空間からみたその発展と展開」『平成国際大学研究所論集』第七号、63

—91ページ—

【シンポジウム】

2011年3月11日

そのとき、私たちは何を伝えたか、今後は何をしなければならぬか

TBSテレビ 柴田秀一

この度、この「日本法政学会」でお話をする機会に恵まれた事を、感謝いたします。

私は、TBSテレビでアナウンサーをしておりますが、母校日本大学法学部と大学院で、非常勤講師として学生と接しております。

この発表では、東日本大震災で私たち放送局はどんな事を伝えたのか、どんな事が伝えられなかったのか、今後どうしたらよいか、25分間で出来るだけお伝えしたいと考えています。

東日本大震災は、原子力発電所の事故や、液化化現象、大量の帰宅困難者等、地震の後に起きた現象も多々ありました。そのために、本発表では、「震災の発生から、大津波の襲来までの放送」に絞ってお話いたします事をご了承頂きます。

警察庁の発表では、2012年6月6日（水）現在の東日本大震災の死者は15,861人、行方不明者3,018人、重軽傷者6,107人、全壊家屋129,944戸、半壊家屋258,839戸。

この地震の気象庁の正式名称「東北地方太平洋沖地震」が起きた時、私はTBS局内に居ました。

この大震災は、揺れが長く続いたことや、大きな津波の襲来が予測された為、これまで日本で起きた地震の中では、津波・揺れ・建物の崩壊、火災といった事象の映像が最も多く残り、特に津波については、自然の力の恐ろしさ、凄ま

じさを目の当たりにしました。

私達は、大震災の報道のやり方を省みて、もつと良いやり方をすれば、津波の犠牲者を減らすことが出来たのではないかと考えました。情報を得ていればもつと多くの人が助かったのではないか、避難を促す放送とはどういうものか改めて考えさせられたのです。

2011年3月11日（金）を振り返ります。

14..46 地震が発生しました。NHKは国会中継中に緊急地震速報が入りました。

私達の局は、ドラマの再放送の最中でした。

14..48 地震速報字幕 当初最大震度6強↓震度7になった。

2分後 この間TBSテレビの社内もこれだけ揺れていました。

【DVD↓長周期振動 3分10秒】

それぞれの階は、初めて経験する大きく長い揺れでした。これから直ぐ特番をするという2階のスタジオ内は天井近くにある照明が大きく揺れ、カメラは移動し、ブーム（といわれる長い竿の先にマイクが付いている）は移動式の為、独りでに動き出していました。

このことは改めて私たちに、これまでの地震で伝えた注意事項を考え直させる事になりました。15階以上の階では2メートル以上の高さのキャビネットが大きく揺れて倒れそうになるのを3〜4人で抑えるという状況でしたが実はこれが大変危険なことが分かりました。局内では、倒れた金属性のキャビネットで足を挟まれ、重傷者が1人出ました。

14…50 報道カメラから第一報を放送、ここから62時間25分のCMなし放送開始。

4分後

14…51 津波警報・大津波警報発表

5分後

通常の気象庁からの地震情報の流れは、地震発生後1分半程で最大震度と大まかな地域震度、凡そ3分で、地震の震源と、エネルギーを示すマグニチュード、更に津波が予想されるかどうかの観測データが出ます。地震発生5分後には細かい地域震度が出てきます。今回もそれは、ほぼ、同じように出てきました。しかし、その後、大津波警報の予想波高（浪の高さ）に変化が現れます。

14…52 最初の予想津波の高さ

6分後

3メートルで岩手県に既に到達の可能性を予測

宮城15…00 6メートル

福島15…10 3メートル

もう、この時点で避難していないと間に合わない可能性があります。

14…55 津波到達予想時刻と高さ一覧

発生9分後 千葉九十九里でも2メートルの津波の高さ

ご存知の様に、九十九里は特に高い堤防はありませんが民家も浜にはありません。しかし、津波の高さは、東北地方の津波の予想の高さに隠れたような形になっています。

千葉茨城被害

千葉県旭市で津波の被害にあった人は、玄関先にチヨロチヨロと水が流れて来たなと思ったら、突然す

ごい勢いで海水が流れてきたので、慌てて逃げたと語っています。その人は助かったわけですが、数秒の差で助からなかった人も居たわけです。千葉県は死者20人でこのうち津波によって死亡した人は14人に上ります。

県内の浦安市・千葉市等での広範囲の液状化も重なり、全壊家屋は800戸位ですが、半壊家屋は凡そ1万戸と岩手県の半壊家屋の実に2倍以上です。

茨城では、内陸では地震、海岸部は津波被害がひどく、半壊家屋は24、506戸と半壊戸数では全国で3番目に被害がひどい地域です。

勿論、津波の高さの予想は出ていますが、これも、東北地方の津波予想の高さに隠れた形になっていました。これだけ広範囲（青森から千葉まで）に大津波警報が出ると沢山のデータから自分の地域に関する情報を視聴者が自ら選択して避難しないと、身は守れないという状況になります。果たしてそれで良いのでしょうか。

15…14 最初の津波の観測データは、大変低いものでした。

28分後 0.1メートル〜0.5メートルと僅かでした。

宮古（14…48）、大船渡（14…46）、釜石（14…56）でも0.2メートル（20センチ）↓この値が避難を遅らせた可能性もある。

岩手県のある放送局の報道局長は、「3メートルの津波予想で、第一波が20センチだった。いくら後でもっと大きな波が来る可能性がある、と言っても、『これくらいで収まってくれば良い』』と思いますから、20センチメートルが一人歩きした」とシンポジウムで述べています。

15…22 その8分後 岩手県宮古港の情報カメラ映像には津波が押し寄せていた。

36分後 15…14の津波の第一波観測データでは、私たちは「津波は第一波が一番高いとは限りません」と注意喚起する文言を原稿に載せ伝えていきます。先ほどの報道局長の話にもあったとおり、今回も繰り返し伝えました。しかし、この0.1メートル、0.2メートルという数字を見て、大したことはないと判断した人もいました。でも、50センチの津浪でも人が流される場合があります。

【DVD 50センチの津波でも人は流される実験】

15・31 最大津波高変更 岩手 3メートル↓10メートル

45分後 宮城 6メートル↓10メートル

福島 3メートル↓10メートル

験潮所

気象庁は、予想される津波の高さを変更し、最大10メートル以上としました。

これは、港の中にある験潮所ではなく、岩手県釜石沖に設置した験潮ブイ（GPS波浪計）が7メートルの浪を観測したことによります。通常津波の高さは港にある験潮所でその高さを測ります。この近海は、地震が多く起こるので、気象庁は沖合いにも観測用のブイII GPS波浪計を置いていました。この位置で観測された津波が港に到達するには10分程かかるようですが、今後、沖合いにある「験潮ブイ」が、大きな津波を知る上で貴重な情報源となりうるので、数を増やす等の対策が必要となつてきます。しかし、津波の高さの変更は、他の情報とともに中々伝わりにくかつたようです。

津波高さ

又、既に、津波が到達しているところも多く、3メートルから10メートルになつても、何をどう注意するか、もはや避難は間に合わない、どうしようもない状態の場所もありました。指定避難場所に一度行つて、情報を得て更に別の安全な避難場所へ行つて助かつた人達もいました。しかし、最初の避難場所から動かずに津波の犠牲になる人もいました。

気象庁の基準では、10メートルを超える津波の予測は、「10メートル以上」となり、それ以上の単位はありません。

こうしたことから、気象庁は、津波情報の発表の仕方を変えようとしています。

気象庁は

○津波の高さを○メートルと表さず、「巨大津波」とする

○津波の予想波高に比べて、観測された津波の高さが小さいときは発表しない

○沖合いでの情報（GPS波浪計）と験潮所の情報を別に出す。

○変更部分が分かるように識別符をつける。

そういった工夫をして、今年の年末を目処に避難を促す工夫を考えています。

ウエザーニュースの調査 残念な状況 被災地の3分の1近くの人が避難していない。

これは、気象情報の専門会社「ウエザーニュース」が調査した資料ですが、東日本大震災最大震度7を受けて、どうしましたかという質問です。

私達は、あれだけ東京でも揺れたのに、これ迄、何度も地震・津波を体験している被災地で、避難しない人が2割以上いると云う事が信じられませんでした。

被災地全体 このグラフは、被災地全体で、地震後どういう行動を取ったかというもので、「安全な場所なのでその場で待機」が5割近く、「青の日常と変わりなく行動9%・紫の何もなかった6%、黄緑・ひとまず待機5%、合計2割近くの人が何もしない状態でした。

宮城円グラフ 被災地の中でも宮城県はどうかというと、同じ質問で、「青・日常と変わりなく行動15%・紫・何もしたくない5%・黄緑・ひとまず待機5% 合計2割5分、25%」の人が避難行動を取らなかったことになりました。

津波の高さ予想 岩手・宮城・福島が3^時・6^時・3^時が、39分後に10^時・10^時・10^時に変わった事で、それに気付かず津波の犠牲になった方もいたと思われれます。

しかし、被災地では、最初の天津波警報、3^時・6^時・3^時の発表の時に逃げていれば助かった人もまた、いた筈でした。例えば、3メートルの津波予想が出たとき、私の町の津浪堤防は5メートル以上あるから大丈夫だと解釈して避難しなかった方々です。

こうした判断をしないで、とにかく一度避難を促すためにはどういふ放送をすればよいか、私達が考えたことは後半で述べます。

さて、大量の情報を私たちが放送する中、TV、ラジオの地震報道は、国民に見聞きされていたのでしょうか。

停電・他

岩手県庁では、東日本大震災によって全県で停電しました。県庁は自家発電に切り替え、TV情報を見ながら災害対策本部を設置したといっています。

岩手のみならず東北や関東地域では停電し、私たちがいくら放送をしても受信が出来ない状況でした。

その場合、ポータブルラジオ、携帯ワンセグ、携帯電話やパソコン等のWeb接続機材を使つてのツイッター・ミクシー・フェイスブック等の通信で情報をとる人達がいきました。

総務省が調査した、「震災後に利用したメディアの調査」

この調査では、全体的にTVが一番良く利用されていますが、交通やインフラ等地域情報は、ラジオやワンセグ放送に手段が少し移っていることが分かります。特に地域別に東北地方では携帯ワンセグが使われ、また年齢別では20代が良く携帯ワンセグを使用しているという結果が出ています。

総務省調査

また、TVは、映像に動きがあるもの、見て分りやすいものを選択して放送するメディアです。

東北の被災地では大津波に襲われていましたが、東京近辺では、お台場で火事が起き、九段会館では天井が崩れ犠牲者がでした。夕方になると、千葉県のコンビニートの火災が起きました。

全国放送の中では、こうした出来事が放送されましたが、被災地にいる人たちは地元の何処の被害が大きかったか、家族・知人は無事か、停電や断水はその地域か、津波は何時引くのか、また来るのか、情報が欲しいと

思っていました。

又、この時点で福島県の東電福島第一原子力発電所の情報は殆ど出てきていません。

更に、被災地のローカル局では、独自情報が出る場合は放送し、全国放送を受けていても、L字画面情報というテレビ画面の左右側の縦から画面の下側を使った被災県内向けの文字情報放送をはじめました。全国放送も関東エリアへの告知としてこのL字画面情報を早い時期に実施しています。

こうした状況から、被災地では、人々が情報を得る手段としてメディアを選び、地元のインフラ情報や安否情報はラジオ・FM、Web、また新聞が配達できているところでは、新聞を利用する割合が増えてきました。テレビのネットワークニュースが今後、課題としなければいけない点です。

【避難を促す文言の変化】

これまでの地震の特別番組や速報での注意事項の文言は、「大震災」と名のつく地震からの教訓が生かされてきました。

関東↓阪神 関東大震災での文言は、「揺れは長くても1分」（関東大震災ではそうでした、「すぐ火を消す」（昼食時だった

ので、大きな火事がいたるところで起き焼死者が数多く出ました。）

ところが、阪神大震災では、揺れは長く続き、特に高層ビルでは揺れが中々収まりませんでした。また、最初の揺れが強かったため、その揺れで家屋や家具が倒れて亡くなった人が多くいました。

更に、これまでの地震の常識を守って、揺れている最中に直ぐ火を消そうとして、やけどや怪我人が出ました。ですから、現在は、「火を使っている場合は、慌てて火を消さず、揺れがおさまってから火を消してください。」と文言が変わっています。

これからの事 東日本大震災の教訓は、震度・津波の観測高・マグニチュードといった統計資料の数字で、いわば直前

に起きた過去のことを延々放送するより、「これから何に注意するか、どうしたら良いか」に力点を置く放送をしなければいけないということです。アナウンサーも、〇〇市 震度6強 といった情報を伝えるより、大津波・津浪警報が出たとき避難を促す文言を伝える、余震の起こる事を考えて行動する等の事が先になります。

今後は何をしなければいけないか。

何を伝えるか これまで、見てきた東日本大震災の放送記録と被災住民の行動から、震災時一人でも多くの命を情報発信によって救うためには、私たちは何をしなければならぬかを考えました。

今まで、地震後の緊急特別番組の中で、津波注意報・警報・大津波警報が出ると、「港、海岸や川の河口やなどにいる人はその場を離れてください。また、津波の様子を見にいかないで下さい」と繰り返し放送しますが、港の情報カメラ等には、必ず、車で沖を見に来る漁業関係者と見られる人や、サーフィンを止めない人達が映り、私たちは放送をしても無力感を強く持っていました。

更に、東日本大震災後、人々の地震に対する感覚が悪い変化をもたらしたという調査例があります。

避難しない結果（東日本大震災後の津波高さでの避難の調査結果）

震災前1メートル以下の津浪は危険と思っていた7割の人が5割以下に

震災前1メートル以下の津浪で6割が避難すると思っていたのが4割以下

この為、私たちは、今まで地震が起きた際に放送していたアナウンスコメントを改訂しました。

思い出して まず、津波警報、大津波警報が出た場合、避難行動を取ってもらうために、「東日本大震災を思い出してください」という文言を加えました。

この文言は、震災後の地震コメントの改訂でNHKが最初に入れました。

私共も検討の結果・津波警報・大津波警報が発表された場合に入れることにしましたが、これは、まだ放送で使われていません。使われる事態がないことを祈っています。

同じスライド・大きなビル 更に、避難の場所を従来の「おおむね鉄筋コンクリートビルの3階以上」と書いていたものを改訂し、「大きなビルの出来るだけ高いところに避難してください。より、遠くより、より高いところに避難してください」としました。

これは、「津波避難ビル」になっていた建物を津波が襲い、逃げていた人達およそ50人の命は助かったものの、建物の屋上まで津波が押し寄せ、決して安全な避難ビルではなかった現実があったためです。

災害対策本部のビルが津波で流され骨組みだけになり、「高台へ避難してください」とアナウンスし続け、女性職員が津波の犠牲になった、岩手県南三陸町。

津波避難ビル この町宮松原住宅が、その「津波避難ビル」でした。海岸部にあるとはいえ、この5階建ての立派な建物が、屋上まで水に浸かるとは考えられず、研究者をはじめ、私たちも衝撃を受けます。

特に、東日本大震災では、鉄筋コンクリートであっても、3階建て以下の小規模の建物では、土台からひっくり返ったり、一部が崩壊したものもありました。

勿論、外見だけから鉄筋コンクリートであるとは分かりにくい建物も多く非常時で判断が出来るかどうかは、分かりません。

旧来原稿・新原稿 今までの原稿であった「鉄筋コンクリートなどで出来た、背が高く頑丈な建物の出来れば3階以上に避難してください」という文言を変え、「鉄筋コンクリートで出来た背が高く、大きくて頑丈そうな建物の、出来るだけ上のほうに避難してください」としました。6階以上などと階数を明示することも考えられました。が、むしろ高いビルでも安心せずに出来るだけ上に上がることを考えてもらおうような文言にしました。

更に、DVDでTBS社内を御覧頂いたような、高層階での地震の長期振動について

長周期原稿 「おおむね10階以上の高層階では、ゆれが中々収まらず数分以上もゆれ続けることもあります。——頑

丈な机やテーブルの下に隠れるなど、ものが落ちてこない、倒れてこない、移動してこない空間に身を寄せて、揺れが収まるまで身の安全を図ってください。」としました。

築年数建物 余震で倒れる建物について

「特に、築30年以上で耐震補強などを施していない建物は、倒壊する危険が高くなりますので、屋外に避難することも念頭において嚴重に警戒してください。」としました。

【結び】

短い時間で、しかもごく一部ではありましたが、東日本大震災発生状況を放送した反省点を述べてまいりました。今後は反省を生かした放送をしていかなくはなりません。避難を促す放送するには、どうしたらよいのか、更に考察を続けていきます。

しかし、これとは別に、震災後起きた原子力発電所事故の報道については、政府や東京電力が情報を出さなかったことがあるにせよ、事実が確認できないまま、「今おそろく、こうであろう」という予測のみの放送になってしまった事。放射線にさらされる危険が伴う取材は、簡単にできるものではないとしても、その後、暫くして公開された福島第一原子力発電所原子炉建屋内部の映像を見るにつけ、実は大変なことが起きており、その映像をその時に流せなかった無念さがあります。

今、再稼動問題を抱えたこの原子力発電所の事故にどう対処し、報道するか、周辺住民が10万人、50万人の単位で安全に避難することが一体できるか、それをどう情報として出し、視聴者が恐慌状態に陥らないようにするか、私達に突きつけられた課題は、まだまだ大きく沢山存在しています。

ご清聴有難うございました。

【シンポジウム】

原発事故の被害者救済システムについての一考察

— 企業法の観点から —

松嶋隆弘

一、はじめに

本稿は、日本法政学会第116回研究会における筆者の報告「原発事故の民事法的検討（企業法の立場から）」（平成二四年六月九日、於鹿児島女子短期大学）をベースにしたものである⁽¹⁾。筆者は、前記報告に先立ち、本件テーマにつき口頭発表⁽²⁾とそれに基づく論稿⁽³⁾を公表している。そこで本稿では、それらとの重複を避け、東日本大震災に起因する福島第一原子力発電所事故（以下、「本件原発事故」という。）に関する被害者救済のための損害賠償システム（以下、「現行システム」という。）を素材として、災害救助に対する賠償法的救済と組織法的救済、そして国家的救済との各役割分担につき、企業法の見地から一定の問題提起を試みることにしたい。検討の手順としては、まず現行システムが、原子力事業者たる東京電力株式会社（以下「東京電力」という。）をいわばテコにして、あくまでも「民事法的」救済をなすものである一方、その影に隠れて原子力政策を推進してきた国家の責任がみえなくなってしまうことを述べる。その上で、現行システムが成り立つためには本件原発事故が免責事由に該当しないこと、賠償主体に関する民事再生・会社更生などの破綻処理がなされないことの二つが前提とされていることを指摘し、かかる前提が持つ意義を、賠償義務者の背後に隠れた「国家」の役割という観点から検討する。

二、現行システムの批判的検討

1 現行システムの概要

(1) 原子力損害賠償法のあらまし

まず議論の前提たる原子力損害賠償法をここで確認しておく⁴⁾。原子力損害賠償法⁵⁾の特徴は、①・責任集中、②・賠償額の青天井、③・無過失責任、④・政府等の「措置」の四点にまとめることができる。第一の特徴である責任集中とは、原子力損害賠償法に基づく賠償責任の主体を原子力事業者（本件原発事故の場合は東京電力）のみとし、責任を集中させることを、第二の賠償額の青天井とは、同法に基づく賠償額の上限を限定しないことを、第三の無過失責任とは、賠償責任の発生にあたり賠償義務者の過失を要求しないことを、それぞれ意味する。法律がかかる責任集中という建て付けになっているのは、複数の者に責任が分散されてしまうと、かえって実効的な賠償を果たし得なくなるからである。賠償額に上限がなく、青天井になっているのも同様な趣旨である。また無過失とされているのは、被害者である被災者に複雑なメカニズムにより事故が生じたという過失の立証をさせるのはかえって実効的な救済を果たせなくなるからであり、これも被害者救済ということに要約できる⁶⁾。

次いで第四の政府等の「措置」とは、賠償の実効を期するための措置をいい、具体的には、(i)・一般的な損害については民間の保険で、(ii)・地震・津波等については政府補償でそれぞれまかない、(iii)・さらに巨大な場合には政府の措置が講じられるものとされている。

(2) 現行システムの定着

以上に述べたとおり、現行システムは、賠償に必要な支援を行った上で、原子力事業者たる東京電力をテコに被害者救済を行おうとするものである。実務は、かかる現行システムの下、賠償の範囲につき指針作りに入り、平成二三年八月五日決定「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」が

公表された。また、仮払制度(平成二三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律)⁽⁷⁾などの関連法の整備⁽⁸⁾も、かかる現行システムを前提として成り立っているといつてよい。

もつとも、かかる現行システムもシステムとして完全無欠ではなく、被害者救済に尽力する実務や学説の努力により、部分的にはほころびが現れ始めている。例えば、責任集中についてみるに、学説上、責任集中について規定する原子力損害賠償法の規定にかかわらず、国家賠償や株主代表訴訟(会社法八四七条以下)の提起が妨げられないと主張されている⁽⁹⁾。おそらく、今後このような訴訟が増えていくものと予想される。ただ、かかる部分的な「ほころび」を認めたとしても、東京電力をテコにした現行システムの存在は実際上揺るぎないように見受けられる。新聞報道によると、政府は平成二四年七月三十一日、東京電力に一兆円の公的資金を注入し筆頭株主になり、同電力を「実質上」国有化した⁽¹⁰⁾が、かかる政府の東電への出資は、膨らんだ福島第一原発事故の賠償や除染費用、廃炉費用にあてるためのものであり、その意は、東京電力をテコにした現行システムの実効性確保にあるといつてよい。

2 他のケースとの対比

(1) 水俣病のケースとの比較

しかし管見によれば、現行システムは以下に述べるような問題点を孕む。第一に、現行システムにおける責任集中の枠組みが活用されることにより、原子力事業者(東京電力)のみが賠償義務を負う「悪者」とされ、かかる「悪者」をいわばスケープゴートとして叩くことにより、原子力政策⁽¹¹⁾を推進してきた国家の責任がウヤムヤになってしまふ「懸念」がある。類似のケースとして筆者が想起するのは、水俣病における加害者である会社(チッソ)の姿である⁽¹²⁾。かかる事案と本件原発事故を比較すると、両者は賠償義務者をテコに被害者救済を行い、賠償義務者は賠償させるため破綻させず、賠償に必要な支援を行っていくという点で、極めて酷似している。かかる事案において筆者が懸念するのは、賠償義務者(東京電力、チッソ)を「流しビナ」にすることで、その背後にあるべき国の責任がみえにくくなることである。水俣病のケースについていうと、当該会社が行った有機水銀の海への垂れ流しは態様として極めて悪質であるも

の、公害規制について必要な対応をしなかったという国の「不作為」もまた責められるべきであり、当該会社に被害者への賠償をさせるために、当該会社を破綻処理せず存続させることで、かかる国の責任がみえにくくなってしまふ。本件原発事故についても同様で、東京電力を「流しビナ」にすることで、原子力エネルギーを推進してきたという国の責任は、曖昧になる。水俣病の場合には、適切な規制をしなかったという国の不作為が問題となりうるが、原発事故の場合は、適切なファイアウォールを構築しなかった国の不作為というだけでなく、原子力エネルギーを推進してきた作為がある点、より国の責任が問われるべき余地が大きいと考える。

(2) 計画停電のケースとの比較

かかる「懸念」は、東日本大震災後の計画停電実施の時にもあった。電気事業法は、「経済産業大臣は、電気の需給の調整を行わなければ電気の供給の不足が国民経済及び国民生活に悪影響を及ぼし、公共の利益を阻害するおそれがあると認められるときは、その事態を克服するため必要な限度において、政令で定めるところにより、使用電力量の限度、使用最大電力の限度、用途若しくは使用を停止すべき日時を定めて、一般電気事業者、特定電気事業者若しくは特定規模電気事業者の供給する電気の使用を制限し、又は受電電力の容量の限度を定めて、一般電気事業者、特定電気事業者若しくは特定規模電気事業者からの受電を制限することができる。」(電気事業法二七条)として、電気の使用制限等をなしうる権限につき規定している。しかし、計画停電の実施時には、かかる権限の発動によるのではなく、あくまでも東京電力の「自主的な措置」としてなされた。これは、やや勘ぐってみれば、電気事業法二七条の権限を発動すると、その権限の発動が国家賠償法にいう「公権力の行使」として、後日国家賠償訴訟が提起されるというリーガル・リスクがあり、それをおそれた国サイドが、東京電力に責任を押しつけたとも推測できる。つまりここでも賠償義務者たる東京電力の背後に国が隠れてみえなくなってしまうている。

三、現行システムの前提1…免責事由の不該当

1 はじめに

現行システムは、原子力損害賠償法が提供する前述の賠償システムに極力依拠した救済を行おうとするものである。かかるシステムが成り立つためには、前提として、本件原発事故が免責事由に該当しないことが必要となる（免責事由の不該当）。ここに免責事由とは、原子力事業者に責任が集中され、かつその責任が無過失とされていることの例外として認められているものである。すなわち原子力損害賠償法は、原則として原子力事業者（東京電力）に無過失かつ青天井での賠償義務を負わせつつも、例外として三条一項但書において「ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、この限りでない。」として、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」の場合における免責を認める。問題は、東日本大震災に起因する本件原発事故が前記免責事由に該当するかである。現行システムのように原子力損害賠償法の枠組みで被害者救済を行うためには、免責事由が認められてはならない。そこで、本件原発事故の場合、政府の公定解釈として、免責事由にあたらぬことがいち早く示された。ただ免責事由にあたらぬ根拠について十分な理論的説明がなされたわけではなく、もっぱら被害者救済という結論から「逆算」された帰結のように見受けられる。学説をみても同様である。学説上、本件原発事故を免責事由に該当すると解する見解（「免責事由該当説という。」）はきわめて少数のようである。多くの文献は、例えば貞観津波のケースからして本件は予測できたはずであり、「異常に巨大」とはいえないとして、免責事由に該当しないと主張する¹⁰。ただ、その主たる論拠が「被害者救済」から逆算されたものであることは政府解釈と同様のように見受けられる。いずれにせよ、免責事由に該当しないということで、本件原発事故に対する被害者救済は、原子力損害賠償法の範囲内で、すなわち損害賠償の枠組みの中でなされることとなる。

2 航空保険のケース…国家的災害に対する民間と国家との役割分担の例

しかし、被害者救済を損害賠償の枠組みで行わない制度設計も十分に想定できる。その例として航空保険、就中戦争保険のケースをあげたい¹¹。多数の人命を運ぶ航空機は、戦争、テロ、ハイジャックなどの対象となりやすく、しかも

一たん損害が発生すると多数の人命に関わる損害を発生させるので、特に定期航空会社としては、かかるリスク（戦争リスク）に対しても航空保険を付保する必要があるところ¹⁰⁰。戦争保険には、自動終了条項（Automatic Termination Clause）¹⁰¹という重大な制約がある。これは、五大国間における戦争勃発の場合には保険契約が前提としている社会秩序が失われ、民間の保険事業者でなく国家による措置が必要となるという趣旨から挿入されているものであり、保険が前提する社会秩序を超える場合の国家的救済の必要性をダイレクトに示すものである¹⁰²。

そして二〇〇一年九月一日に発生した米国同時多発テロに際しては、戦争危険に対する航空保険によるカバーが脆弱なものであることから、多くの国において政府による援助措置がとられることになった。イギリスでは、政府がTROIKAと称する保険会社を設立し、二〇億ドルまでの政府保険制度を二〇〇二年一月まで実施したし、アメリカでは、政府が二〇〇一年九月中に民間保険の上乗せ分の第三者賠償保険を提供した。アメリカではさらに同時多発テロの個人被害者に対するVICTIMS FUNDも形成された¹⁰³。日本においては、平成一三年一〇月二日の閣議決定で、民間保険で填補すべき金額を超える賠償金額について政府の必要な措置を行うことが定められた（この措置は、平成一五年二月一日に終了した。）。

3 免責事由該当説の再検討

ここで話を転じて、前述の観点から「免責事由該当説」をみてみる。すると同説の意図が原子力事業者（東京電力）を免責させるところにあるのではなく、損害賠償という制度の限界を踏まえた上で、国家による直接的な（東京電力を介しない）補償を提言するものであることに気付く¹⁰⁴。すなわち、損害賠償という制度は、本来加害者対被害者という二当事者間（もしくはそれに準ずるような少数者間）の公平を金銭による解決する制度であり、本件原発事故のような大規模で、必然的に多数の被害者が生じる場合を念頭に置いたものではないということであり、かかる場合には、むしろ国家が直接に積極的な役割を果たすべきであると主張する。エネルギー政策のような国家政策による事業で事故が発生した場合、多数の被害者救済のためには、国家が直接に積極的な役割を果たし、最終的には、税という形により国民

全体で支えていく必要があるのではないかということになる。

四、現行システムの前提2…賠償主体に関する破綻処理の回避

1 はじめに

現行システムが成り立つためには、もう一つ前提がある。すなわち、賠償主体につき民事再生・会社更生などの破綻処理がなされないことである（賠償主体に関する破綻処理の回避）。前述のところから明らかなどおり、原子力事業者に責任を集中させ、かつ必要な援助をして、原子力事業者をいわばテコにして、被害者救済を行うというのが今回のスキームのミソである。しかるに会社更生、民事再生といった倒産となってしまうと、被災者は債権者として扱われ、一律にカットされてしまう。今回のスキームが機能するためには、なんととも原子力事業者を経営破綻させてはならない。

2 破綻処理を避ける根拠

(1) 電気事業法三七条

そこで、この点に関し、東京電力を破綻処理させないための「理由」としてあげられているのが、電気事業法三七条の規定である¹⁰。同条は、電気事業社債を発行した電気事業者（原子力事業者である東京電力もこれに該当する。）が倒産した場合に、当該社債権者に優先弁済を受ける権利を保障する旨の規定であり、同条一項は、「一般電気事業者たる会社の社債権者（社債、株式等の振替に関する法律（平成一三年法律第七五号）第六六条第一号に規定する短期社債の社債権者を除く。）は、その会社の財産について他の債権者に先だつて自己の債権の弁済を受ける権利を有する。」と、二項は「前項の先取特権の順位は、民法（明治二九年法律第八九号）の規定による一般の先取特権に次ぐものとする。」とそれぞれ定めている。ちなみに先取特権は、倒産法上は優先債権として取り扱われる（破産法九八条、民事再生法一二二条、会社更生法一六八条一項二号）。つまり、「電気事業法三七条の存在により、仮に電気事業者たる東京電力が

倒産してしまうと、東京電力の資産が優先的に電気事業社債権者に分配されてしまい、被害者（被災者）に回るお金がなくなってしまう、だから倒産できない。」という帰結となる。倒産といういざという時のための用意をした規定があることよって、肝心の倒産ができなくなってしまうとは、何と皮肉なことであろうか（本稿校正段階において、政府が電気事業法三七条を廃止する方針である旨の新聞報道に接した。『日本経済新聞』平成二十四年八月一九日第一面）。

(2) 破綻処理スキームによる可能性

もちろん電気事業者の資金繰りの安定を考える上で、電気事業社債権者の保護は無視できない程の重要性を有する。ただだからといって、同条を「錦の御旗」にして倒産を不可能であるというのは、これまた一種の責任逃れではなからうか。清算型である破産は別として、経営を続けながら企業体質の改善をしていく会社更生、民事再生の場合には、電気事業社債権者の保護は、要は長い目で見て返済が保障されればよいわけである。仮に電気事業法三七条の存在を捨象すれば、例えば、当該社債権を株式に振り替え（デット・エクイティ・スワップ^④）、まず被害者の弁済を優先させるという方法も考えられる。かかる柔軟な処理が可能であれば、被害者救済は、個別の賠償スキームよりも、むしろ集団的取扱いに馴染んだ破綻処理スキームによる方が望ましく、かかる処理を実現するため、同条の改正論議は不可避であると思われる。言い換えれば、同条を所与の定数でなく変数として取り扱うことが、システム設計上は必要である。日本航空が破綻処理により再生したことに鑑みても、同航空につき破綻処理が可能で、東京電力について不可能であるというのは合理的ではなく、両者の違いを電気事業法三七条にのみ求めるのは説得力に欠けよう。

3 「国有化」への懸念

そしてかような観点から、東京電力の破綻処理を回避するため、同電力に資本注入し「実質」国有化してまで、同電力の存続を図っているとみると、資本注入により破綻回避や被害者救済を超えた「何か」への懸念を想起させる。すなわち「国有化」への懸念である。すなわち、仮に東京電力を国有化してしまうと、それにより原子力政策を遂行してきた国の責任がダイレクトに問題になってしまうのである。ここでも、「国家の影」がちらつくのである^⑤。

五、結びに代えて

本稿では、現行システムにより見えなくなっている「国家の存在」を指摘し、本件のような国家的災害に対し果たすべき賠償的救済、組織法的救済、国家的救済の意義と限界につき若干の指摘を行った。企業法を専攻し、企業のリストラクチャリングの一手法であるデット・エクイティ・スワップを研究テーマとする筆者にとつて、本稿は前記テーマの一応用である。ただ、組織法からも光を当てること、新聞報道にみられる東京電力の「実質」国有化の「実質」の意義を解明し、理論的認識として貢献できるのではないかと考えている。もちろん検討は始まったばかりである。引き続き精進を重ねていきたい。

- (1) 同報告は、日本法政学会のシンポジウム「統一テーマ 東日本大震災から一年が経過して―日本法政学会からの検証と提言―」の一部を構成するものである。
- (2) 報告「原発事故の民事法的検討―東電の再生に向けて―」平成二三年度日本大学法学部連携研究推進シンポジウム(国内)「二一世紀における新たなエネルギーシステムの構築に向けた総合的研究」(再生可能エネルギーシンポジウム実行委員会主催、新エネルギー財団・日本大学法学部法学研究所後援、平成二四年二月二四日)
- (3) 松嶋隆弘「再生可能エネルギーによる事故発生に関する被害者救済システム―私法学の観点から―」日本法学七八巻一号(平成二四年)一四五頁
- (4) 小島延夫「福島第一原子力発電所事故による被害とその法律問題」法律時報八三巻九・一〇号(平成二三年)五五頁、山崎栄一「東日本大震災を踏まえた被災者救済の課題」法律時報八三巻一二号(平成二三年)五六頁、松井勝二岡将人「福島原子力発電所事故損害賠償金仮払仮処分と営業損害額の算定・被災者救済の観点から」NBL九六七号(平成二三年)二二頁、日本弁護士

- 士連合会編『原発事故・損害賠償マニュアル』（平成二十三年）
- (5) 原子力損害賠償法のグラウンド・デザインについては、野村豊弘「原子力事故による損害賠償の仕組みと福島第一原発事故」ジュリスト一四二七号（平成二十三年）一一八頁、星野英一「原子力損害賠償に関する二つの条約案―日本法と関連させつつ―」(1)(2)法学協会雑誌七九巻一号（昭和三十七年）三八頁、同三号（昭和三十七年）五一頁
- (6) 森鳥昭夫「原子力事故の被害者救済―損害賠償と補償(1)―時の法令一八八二号（平成二十三年）四五頁
- (7) 大塚友美子「平成二十三年原発事故被害者への国による仮払金の支払等について」時の法令一八九七号（平成二十四年）三〇頁
- (8) 法令データ提供システム (<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>) で「東日本大震災」を検索すると（平成二十四年三月八日現在）、東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成二十三年五月二日法律第四〇号）、東日本大震災復興基本法（平成二十三年六月二日法律第七六号）等をはじめとして、二三九本の法令が現れる。これらについては、飯島淳子「東日本大震災復興基本法」法学セミナー一六八三号（平成二十三年）一〇頁、有林浩二「原子力損害賠償支援機構法の制定と概要」ジュリスト一四三三号（平成二十三年）三三頁、長瀬洋裕「東日本大震災財特法について」時の法令一八九六号（平成二十三年）二二頁等をそれぞれ参照。
- (9) 大塚直「福島第一原発事故による損害賠償と賠償支援機構法―不法行為法学の観点から」ジュリスト一四三三号（平成二十三年）四〇頁、人見剛「福島第一原子力発電所事故の損害賠償」法学セミナー一六八三号（平成二十三年）二二頁
- (10) 東京電力の安全体制整備義務について検討するものとして、山口利昭「原発事故にみる東電の安全体制整備義務―有事の情報開示から考える」NBL九五六号（平成二十三年）二八頁
- (11) 再生可能エネルギーのことも考えるとエネルギー政策と言い換えてもよい。
- (12) ただ、原子力損害賠償法のような責任集中の規定はない。
- (13) 森鳥・前掲注(6)三九頁
- (14) 大塚直「福島第一原発事故による損害賠償」法律時報八三巻一一号（平成二十三年）四九頁、大塚直「原発の損害賠償」法学教室三七二号（平成二十三年）二七頁、人見・前掲注(9)二二頁。なお、免責の要件につき、升田純「原発事故の訴訟実務―風評損害訴訟の法理―」（平成二十三年）三〇頁を参照。
- (15) 藤田勝利編『新航空法講義』（平成一九年）二五九頁（松嶋隆弘）
- (16) 戦争保険は、通常の航空保険であるオールリスク保険とは別に付保されなければならない。

- (17) 核兵器の使用、五大国（イギリス、アメリカ、フランス、ロシア、中国）間における戦争勃発の場合には、通告の有無にかかわらず、保険契約は自動的に終了する旨の条項である。
- (18) 湾岸戦争の際には、イスラエル・アラブ間で核兵器の使用が予測されたため、日本航空は、七日間に限り、機体のハイジャックリスクを担保する保険を作出した。ただ、担保リスクがハイジャックに限定されており、賠償保険については実現できなかった。
- (19) Raymond L. Marrian, *The September 11th Victim Compensation Fund of 2001 and The Protection of The Airline Industry: A Bill for The American People*, *Journal of Air Law and Commerce*, Vol.67, Number 1, p.141(2002).
- (20) 森嶋昭夫「原子力事故の被害者救済―損害賠償と補償(3)」時の法令一八八号(平成三年)四三頁
- (21) 森田章「原子力損害賠償法の無限責任」NBL九五六号(平成三年)二五頁。なお森田「政府の援助の義務と電力会社のガバナンス」ジュリスト一四三三三号(平成三年)四五頁をも参照。
- (22) 松嶋隆弘「デット・エクイティ・スワップ」浜田道代Ⅱ岩原伸作編『会社法の争点』(有斐閣、平成二年)九二頁、同「会社法のもとにおけるデット・エクイティ・スワップ」日本法学七五巻三号(平成二年)一七七頁、同「会社法のもとにおけるデット・エクイティ・スワップ」私法七四号(平成二年)二七四頁(日本私法学会第七五回大会の個別報告)
- (23) 東京電力に資本注入し「実質」国有化しても、あくまでも東京電力は株式会社で、国はその株主にすぎない。他方、正式に「国有化」してしまうと、国家賠償等国家の責任が正面から問題となってしまう。

*本研究は科学研究費補助金(二二五三〇〇九〇)の助成を受けたものである。

【シンポジウム】

東日本大震災による医療・福祉的側面の諸問題に対応した防災・減災と復興への提言

—災害救助法とDMATの見直しの必要性について—

中尾 治子

一、はじめに

二〇一一年三月の「東日本大震災」発生時に、医師や看護師などの医療従事者は、直ちに被災地へ出動した。東日本大震災より以前の「阪神・淡路大震災」、「新潟中越地震」、また「能登半島地震」のときも医療従事者たちは活躍している。医療従事者の日常業務としての医療行為は、医療法に基づいて実施しているが、災害時における災害医療に関しては、災害対策基本法と災害救助法に基づいて医療業務を実施する。

災害対策基本法は、一九五九年の伊勢湾台風を契機に制定され、一九九五年の阪神・淡路大震災の発生後に大幅改正され、災害対策の強化が図られた。医療従事者は、「国民の生命、身体を災害から保護する」ことを目的とする災害対策基本法に基づき、都道府県知事の命令によって災害救助法による医療行為を実施するという制度によって、災害医療が可能となっている。その際、医療従事者が災害時に救助できる種類は、一〇項目ある中の「医療及び助産」行為である。その対象者は、「災害で医療を受けられない人」で、その医療行為は「応急的に処置するものであること」および「救護班において行うこと」が基本となっている。また、医療を実施できる期間は、災害発生から一四日以内とすることが原則である。

ところで、今回の東日本大震災の経験から、災害救助法の見直しが必要であることが明らかになった。一つには、災

害救助法の第二三条に救助の種類が一〇項目規定されている中に、認知症高齢者や障害者を意識した項目がないことである。つまり、災害時に、いち早く救助すべき対象として、「医療及び助産」が規定されているにもかかわらず、災害弱者といわれる人が対象となっていないことである。二つには、介護福祉士や介護支援専門員（通称、ケアマネジャー）などといった福祉分野の専門職が、医師や看護師などと同様に、救助法の中に位置づけられていないことである。加えて、三つには、医師・看護師等の災害派遣医療チーム（Disaster Medical Assistance Team、略称DMAT）に、介護の専門職者も位置づける必要があるということである。

今回の東日本大震災においても、高齢者や身体・知的・精神の障害者の犠牲者は多く、在宅や避難所における処遇も過酷であった。これらのことから、医師、看護師、理学療法士、薬剤師などに代表される医療職種に限定するのではなく、高齢者や障害者の身体的サポートにたけている介護福祉士や介護支援専門員との連携とコーディネートチームの一員として考えていく必要がある。つまり、介護業務の専門職としての位置づけが明確になることにより、在宅や避難所に取り残された高齢者や障害者の生命が救われる可能性は広がる。加えて、被災した現場で働く介護専門職者にとつて、他府県からの介護専門職者の派遣、は加重業務によるバーンアウト予防に繋がっていく。

そこで、本稿では、まず災害発生状況の特徴、災害時の精神症状、避難所や仮設住宅での死亡報告などを概観しながら、災害時に介護職者が専門性を発揮できなかった理由を考察する。そして、災害救助法とDMATの見直しについての検討を試みたい。

二、災害発生状況の特徴

今回の東日本大震災は、過去の震災と大きく異なっている最大の違いは「災害の重複」である。地震と津波、そして原発事故が同時に発生という災害が重複したことによって、被害は過去最大となり、社会を混乱に陥れることになった。したがって、災害時期の状況を考察する際、過去の大地震と東日本大震災との状況の相違の特徴を述べる。

まず、災害発生時の状況に関して分類すると、発生当初から最長五年という時間経過による三期の分類が一般的である。つまり、「地震発生から三日以内」とする急性期、「地震発生後四日から三週間」とする亜急性期、「地震発生四週間から五年」という慢性期の三期である。

1 災害時期

(1) 急性期（地震発生～三日以内）

「阪神・淡路大震災」は、地震発生から三日以内の急性期の犠牲者のほとんどが自宅における死亡であった。その特徴は、戦前の木造住宅が比較的多く存在していた地域での死亡者が多かった。しかし、東日本大震災では、地震による死亡よりも津波を原因とする溺死がほとんどである⁽¹⁾。

一般的に犠牲者は、高齢者、障害者、低所得者、外国人などの震災弱者⁽²⁾であり、年齢では、高齢者の死亡数が高く、なかでも八〇歳以上の死亡率が高くなっている。東日本大震災の場合も、圧倒的に高齢者と障害者の死亡数が高く、発災間もなく確認された死亡者は、女性の方が多くなっている⁽³⁾。

(2) 亜急性期（地震発生後四日～三週間）

亜急性期における避難所生活は、高齢者や障害者にとって困難が多く、健康上の問題も多く発生した。たとえば、避難所肺炎、衰弱、脱水症状の多発、インフルエンザの蔓延、高血圧、糖尿病、など慢性疾患の悪化、栄養管理の必要性などである。

具体的には、「震災後関連疾患」⁽⁴⁾とよばれた疾患集団があった。とくに、高齢者では持病としていた心血管系疾患、高血圧などの慢性疾患の悪化、胃潰瘍、肺炎などの呼吸器感染症など、ストレスや生活環境の悪化による疾患の増加が起こっていた。これらの疾患における死亡等は「震災関連死」として位置づけられ、震災による死亡者の一～二割は、

亜急性期以降に発生することを示していた⁵⁾。

(3) 慢性期 (地震発生後四週間～五年)

阪神・淡路大震災の教訓情報資料集によれば、慢性期に若い人たちは避難所を離れ、高齢者はかりが残っていくため、避難所はたちまち「超高齢社会」となる。震災弱者のために「福祉避難所」の設置ができればよいが、東日本大震災では、福祉避難所を市町村で開設できたのは、一か所、五か所、一〇か所が、それぞれ二二%であった⁶⁾。したがって、福祉避難場所の確保が困難であり、福祉施設の活用も不十分であったため、活用したくてもできなかった震災弱者があらわれてしまった。

高齢者の仮設住宅における孤立死、閉じこもりなどの問題も起こり、高齢者が被災した場合の復興は、さまざまな困難を伴っている。東日本大震災では、自殺者も多くいることから、被災者にとっての立ち直り、復興、自立に向かう意思の継続性などに対する困難さも十分に予測できる。

ストレス反応に関しては、女性や高齢者が強いストレス反応を示していることも、阪神・淡路大震災と東日本大震災とも同様であった。

東日本大震災では、急性期から慢性期に至る経過の中での特徴は、被害の対象者が圧倒的に高齢者ということであるが、障害者も高齢者と同様の被害を受けたことは予測できる。急性期では逃げ遅れによる死亡、あるいは逃げることでできなかったための死亡があり、亜急性期の震災関連死による死亡、そして、慢性期における孤立死や自殺、そして PTSD 障害など、各期において抱える健康問題は様々に変化し長期化をたどることは、過去の震災結果からも明らかである。

2 阪神・淡路大震災と東日本大震災にみる特徴

(1) 阪神・淡路大震災（一九九五年一月一七日発生）

兵庫県が、二〇〇五年二月に死者に関する調査結果を発表した資料によれば、死亡者数は六、四〇二人、その内、男性二、七二三人、女性三、六八〇人、平均死亡時年齢は五八・六歳、六五歳以上の割合は四九・六%であった。死因は、窒息・圧死が三、九七九人（七二・五七%）、外傷性ショック七・七五%、焼死七・三五%であった。また、震災による直接死は五、四八三人で、震災関連死は九一九人となっている。ただし、震災関連死の中に自殺者は含まれていない⁽⁷⁾。

死亡原因のほとんどが、地震により家屋の倒壊で家屋や家具の下敷きになった圧死が占めている。家の下敷きになり助けを求めても、がれきの下から助けるには、多くの手が必要で、仲間を集めて戻ったときには既に死亡していたり、火の手が回っていたり、すぐ目の前まで火の手が回っていたため、救助を断念せざるを得なかったというケースもあった。

災害発生直後では、障害のために自力で逃げるできなかつた高齢者や障害者の被害が大きかった。そして、高齢者や障害者にとっては避難所までの距離の移動が困難であったため避難できなかつたケースでは、食料や飲料水、オムツ、衣料品などの確保ができなかつた。避難所にたどり着いても、車いすや寝たきりの人のためのスペースは皆無といた。一人ひとりが狭いスペースで過ごさなければならぬ状況であった。したがって、迷惑をかけなくて済むようにと部屋の隅にスペースを確保したり、トイレを考えて出入り口に近い場所にいたり、水分を控えたりなど、高齢者や障害者にとっては過酷ともいえる生活環境であった。同時に避難所の食事は、セルフサービスであるため、自力で行動しにくい高齢者や障害者にとっては、過酷な生命力の消耗を日々繰り返し返していた⁽⁸⁾。

(2) 東日本大震災（二〇一一年三月一一日発生）

警察庁が発表した二〇一二年三月六日現在の東日本大震災における遺体発見状況などによると、岩手、宮城、福島

被災三県で、收容された遺体は一万五、七八六体、津波による溺死が一万四三八体で、全体の九〇・六%を占めた。焼死一四五体（〇・九二%）、圧死・損傷死・その他が六六七体（四・二三%）などである。男女別では、男性が七、三六〇体（四六・六二%）、女性八、三六二体（五二・九七%）、性別不詳は六四体（〇・四一%）である。身元が確認されたのは一万五、三〇八体（九七%）であり、六五歳以上の高齢者は五六・〇九%と半数以上を占める割合であった。未だに四七八人の身元が判明していない。ほとんどの人が津波で溺れたために死亡したことになる。

しかし、東日本大震災における犠牲者の検視に当たった医師へのアンケートによると、警察庁発表の九割以上が「溺死」とした死因に対して、医師の三割が疑問を持っていることが判明したと日本法医学会が発表した。厚生労働省は、この日本法医学会の発表を受けたかたちで、検死結果について、津波の圧力による窒息や低体温もあり、火災などの影響も考慮すべきであるとの意見が多くあったと公表している⁹⁾。

そして、国連国際防災戦略（UNISDR、本部・ジュネーブ）が二〇一二年一月一八日に発表した調査結果によれば、昨年一年間に世界各地で発生した自然災害による死者・行方不明者数の内、東日本大震災の犠牲者が六割以上に上ることが分かった。この結果を受けて、東日本大震災は世界の被害総額全体の六割近くを占め、未曾有の大災害であることが裏付けられたとマスコミ報道があった。

避難所で高齢者や障害者は、暖房器具から離れた場所で、冷たいコンクリートや固い床の上で、寒さをしのぎ、できるだけトイレに行く回数を減らし、歩行の機会も減らす事によって、寝たきりへと移行していった高齢者が多かった。また、障害者用トイレがある避難所は数少なかった。そのなかで、障害者は並んでも、和式トイレでの排泄は困難であり、オムツを替えるために二名がトイレに入れるだけのスペースを有するトイレは無い。オムツ使用については、排泄臭に対する非難の声があった。

数々の大震災に限らず、避難所生活は、基本的には自立した人を対象にしているシステムである。そのため、高齢者と障害者にとつては生活困難な環境であることは、過去の経験から明らかかならずである。それにもかかわらず、避難所

生活をしいられた高齢者と障害者は、生命力の消耗を日々繰り返していた。前述したように、福祉避難所はあるが、災害以前から福祉避難所の設置を考えてこなかったこともあり、災害時には数が全く不足し、対象者が利用できなかった現実があった⁹⁰⁾。

また、阪神・淡路大震災の場合は、地震による圧死や焼死が死亡原因となったが、東日本大震災では、地震による直接の死亡原因というよりも、津波という二次被害での死亡者がほとんどであったということ、そして、福島原発の被害も重なるという重複した原因による被害が大きく、これまでの大震災とは異なった特徴がある。したがって、重複した原因により、急性ストレス障害 (Acute Stress Disorder、略称 ASD)、慢性的外傷後ストレス障害 (Post Traumatic Stress Disorder、略称 PTSD) を発病する人たちが多く、長期に継続的な治療と精神的なサポートシステムの組織化が必要とされている。

三、災害時の精神症状

災害発生時に被災者は、身体的ダメージのみならず精神的ダメージを受け、その影響が長期にわたることが過去の災害後の調査結果から明らかになっている。とくに、高齢者では環境の激変、身体合併症の発生、認知症合併症などの影響で他の年齢層とは異なった反応が出現している。

1 災害時の精神状態

二〇〇五年八月末にアメリカ合衆国南東部を襲った大型ハリケーンであるカトリーナ災害後には、急性ストレス障害 (Acute Stress Disorder、略称 ASD) の発生率は六二%であった。その内、三八%から四九%が慢性的外傷後ストレス障害 (Post Traumatic - Stress Disorder、略称 PTSD) に移行したと予測されている。ASD 発症の危険因子として、女性、精神疾患の既往、災害による致傷、生命の危険を感じた体験、自分自身が現状を受け入れられないという感覚が有意で

あった¹⁰⁾。

新潟中越地震発生直後には、五九・三％に心理的困難を感じたという。その関連因子としては、女性、震災時の強い恐怖感、震災後も自宅に居たこと、外傷受傷などが有意であったという結果が報告されている¹⁰⁾。

阪神・淡路大震災において、震災後六か月間に大学病院、医療センターレベルの病院に受診した六五歳以上の高齢者の精神疾患を調査した結果によれば、認知症、せん妄、うつ病などの気分障害、不安障害(ASD、PTSDを含む)、身体表現性障害、睡眠障害が多かった。地震発生後の一週間以内に認知症患者の四三％に症状の変化があり、災害前には軽度の認知症であったケースに症状悪化例が増大していた¹⁰⁾。

ASDやPTSDを発症する認知症患者は多いとはいえず、せん妄状態となる例が多かった。被災者にみられる精神疾患は、環境の変化、近親者の死、財産の消失などへの心理的反応としてのPTSD、うつ病などの気分障害が高頻度である。その中でも、高齢者においては、新たに発生する不安障害などの他に、もともと罹患していた認知症の悪化(症状変化)が高頻度に見られることが報告されている¹⁰⁾。

2 精神疾患発生に関与すると思われる因子と高齢者ストレス障害の特徴

被災後、一般的に精神疾患発生に関与する要因および医療的介入の必要性が高い集団といわれているのは、①在宅の精神障害者、②遺族、③負傷者、④家屋の損壊が著しい被災者、⑤長期の避難所や仮設住宅の滞在者、⑥孤立している人、⑦個人資源の少ない人、⑧高齢者、乳幼児をもつ家族の八つである¹⁰⁾。

高齢者のストレス障害の特徴としては、以下の要因などがある¹⁰⁾。

(1) 心的トラウマ

①災害による体感(地震の揺れ、音、火災の炎や熱など)

②災害による被害(負傷、近親者の死傷など)

③災害の目撃（遺体の目撃、損壊した建物や悲惨な場面の目撃）

その結果、不安、落ち着きのなさ、情動的混乱、不眠、PTSD、ASDなどが生じやすい。

(2) 喪失・罪悪感など

それまで日常を支えていたものを一挙に失われる事態に遭遇する。喪失は、悲嘆とともに、近親者を助けられなかった罪責感も強く感じてしまう。高齢者においてこの傾向が著しいことが報告されている。さらに、被災地における援助の遅れなどに対する怒りもあり、気分が不安定になりやすくなるため、うつ病、不安障害が生じやすくなる。

(3) 被災による二次的な社会的、生活の変化

認知症を伴っている高齢者は、生活環境の変化により症状悪化を招きやすい。さらに、被災後の避難所仮設住宅での生活により、せん妄発症、認知症の悪化、うつ病、新規的傾向などが生じやすくなる。

3 治りにくい高齢者の心の傷

高齢者では、ASDやPTSDが高率に発症すると報告されている。二〇〇八年に死亡者六万九、一九五人、行方不明者一万八、三九八人の被害を出した「四川大地震」の後、PTSDは若年層に比べて高齢者に多く発症したと報告されている。発症リスクの調査結果から、「危険な状況にいたこと」、「家族のなかに死者がでたこと」、「家族の負傷や死亡に対して自らの罪の意識を持っていること」などが要因であることが判明した。

二〇〇七年七月二十九日の読売新聞によれば、二〇〇四年の「新潟中越地震」で被災した六〇歳以上の人は、若い人に比べ抑うつ感など「心の傷」が今も治りづらい状態であることが調査の結果明らかになっているとある。とくに、「物事に無関心」、「抑うつ感がある」など、無力感や無気力に関する四項目について、五九歳以下では減少したのに、六〇歳以上では逆に上昇している。この結果について、東京女子大学災害心理学者の広瀬は、「災害後に家に片付けや仕事などで活動できる若い人に比べ、高齢者は避難所での生活が長くなりがちで、心の傷が治りにくい」と述べている⁴⁰⁾。

これらの症状については、以前から顔見知りの地域の人が話を聞きに行くことで、「見捨てられなかった」、「安心して話せる」、「災害を受けたから特別扱いを受けているのではない」という感じを持って話しやすかったという体験が報告されている。つまり、同じ体験をした地域の人と話すことによって、同じ時間を共有した体験者同士であることを認識することによって、「見捨てられ感」や「罪悪感」が弱まり、生きる事への意欲に繋がっていくのであろう。しかし、同じ体験をした人だけが、話を聞ける人ではなく、体験したことをじっくり聴くことだけでも、大切な心のケアであることを忘れてはならない。

四、東日本大震災における避難所や仮設住宅での死亡報告

1 震災関連死

復興庁における二〇一二年五月の発表によると、震災後の影響で体調を崩すなどで死亡した震災関連死が一〇都県で一、六三二人になることがわかった。震災関連死の最も多い県は福島県の七六一人で、次いで宮城県六三六人、岩手県一九三人、茨城県三二人、千葉県と長野県の三人となっている。

死亡の時期別に見ると、最も多かったのは震災から「一週間〜一か月以内」に死亡した五一〇人、次いで「一か月超〜三か月以内」の四五九人。「一週間以内」の三五五人、「三か月超〜六か月以内」の二三五人と続き、「六か月超〜一年以上以内」は七三人と報告されている。

原発周辺の避難区域内の自宅やその周辺で、自力では逃げる事ができず、食事を摂れないまま餓死した疑いの強い人が、少なくとも五人いると新聞報道で明らかになった。五人とも、遺体はいずれもやせ細った状態であったという。以下、災害関連死と認定された四つのケースを紹介したい。

- (1) 二〇一二年三月下旬、七〇歳代の男性が二階部分において遺体で発見された。一階部分は津波の被害を受けていた。
- (2) 二〇一二年四月、六〇歳代の女性が部屋の炬燵に入ったまま遺体で見つかった。一人暮らしで、住宅に大きな被

害はなかったが、足に持病を抱えていた。

(3) 福島県に居住していたが、原発事故により兵庫県内に妻と娘とともに避難したが二〇一一年一月に避難してきた自宅で自殺しているのを帰宅した妻と娘が発見した。将来への不安を拭えずうつ病を発症していた。遺書には「現状に打ち勝つ気力がもうない」と殴り書きされていた。

(4) 福島県郡山市の仮設住宅で四日までに、一人暮らしをしていた大工の男性（五八歳）の遺体が見つかった。死後数日は経っており、郡山北署は病死とみて調べている。

東日本大震災における障害者の死亡率は、死者一万五、八五八人、行方不明者三、〇五七人、負傷者五、〇七七人である。障害者の死亡率は、被災地全体の死亡率と比較しても高いといわれている。障害者は目に見えない不自由な人だけではなく、外見からは判断できない内部障害などの人も多い。したがって、災害時に地域包括支援センターが所持している情報を基に、どれだけの人たちを救済できるのか、日頃からの訓練と地域の人たちとの連携のあり方を考えておかなければならない。また、実際に避難訓練をくり返していた村で、大震災のときに死亡者がゼロであったということは、日頃の震災時に対する準備、行動、訓練、救助活動へのイメージなどが重要であることを示している。

2 東日本大震災に関連する自殺

「東日本大震災に関する自殺」と認められた事例は、以下のとおりである。

- (1) 遺体の発見地が、避難所、仮設住宅または遺体安置所である場合。
- (2) 自殺者が、避難所または仮設住宅に居住していた者であることが遺族などの供述その他により判明した場合。
- (3) 自殺者が、被災地（東京電力福島第一原子力発電所事故の避難区域、計画的避難区域または緊急時避難準備区域を含む）から避難してきた者であることが、遺族などの供述その他により判明した場合。

(4) 自殺者の居住(居住地域)、職場などが自身または津波により甚大な被害を受けたことが遺族などの供述その他により判明した場合。

(5) その他、自殺の「原因・動機」が、東日本大震災の直接の影響によるものであることが、遺族などの供述その他により判明した場合。

例えば、①遺書などに東日本大震災があつたために自殺するとの記述があつた場合や、②生前、遺族等に対し、東日本大震災があつたため自殺したい旨の発言があつた場合などである。

内閣府自殺対策推進室の発表によれば、東日本大震災に関連する自殺者数は、二〇一一年では五五人である。自殺者の性別は、男性四二人、女性一三人となっている。年齢別で見ると、二〇一一年では六〇〜六九歳が圧倒的に多く一九人である。次いで、五〇〜五九歳が一人、七〇〜七九歳が七人、八〇歳以上が五人であつた。また、二〇一二年の一月〜三月までの自殺者は六名である。そのうち、三月の自殺者が四名であつた⁸⁸⁾。

つまり、高齢者の自殺が八〇%弱にも及んでいることになる。原因・動機としては、健康問題と経済・生活問題が上位の一六人、次いで家庭問題が一人と続いている。都道府県別から見ると、宮城県が二人、岩手県一七人、福島県一〇人となっている。宮城県については、二〇一二年の一月〜三月の自殺者は〇人であるが、岩手県と福島県ではすでに、それぞれ二人の自殺者が出ている。職業別では、有職者が二四人、年金・雇用保険などの生活者が一四人である。

ところで、政府は原発事故と自殺を震災関連死の原因として明確に位置づけ、事態に応じた対策につなげると発表した。しかし、河北新報の報道によれば、自治体担当者は、「原発事故による自殺を震災関連死として認定し、それが公になった場合、認定されていない他の自殺との兼ね合いで問題が生じかねない」と指摘している。トラブル回避のための過度な非公開公表も、自殺の実像を見えにくくしている要因ともいえる。

五、介護職が専門性を発揮できなかった理由

1 組織化できなかった現場—コーディネーターの不在—

今回、被災地で高齢者や障害者に何が起きていたかといえば、在宅で介護を受けていた高齢者や障害者とその家族が、居場所もなく生活用品もなく、医療品もなく、介護の手もなく困っていたという実態である。倒壊を免れた福祉施設では、要介護者が溢れんばかりに押し寄せ、定員オーバーの状況で、施設の介護者はオーバーヒートを起こしていた。被災地へのボランティアの希望者は多くあった。しかし、介護職を統括している介護専門職団体^⑨は、ボランティア受け入れに関して組織化が図れなかった。リーダーとなる人がいなかったため、まとめられず、現場は混乱したままだったという。

現地での福祉施設職員は、避難所で皆さんに迷惑をかけまいと小さくなっている高齢者や障害者の介護に奔走していた。そのため、現場で困っている現状に対して余裕すらなく、SOSの発信ができなかった。介護専門職団体は、ボランティアの希望者を前にして、宿泊場所や宿泊代、ボランティアの料金は、などという事務的なことに視点が行き、ボランティア希望者をとりまとめ、適所に配属することもできなかった。施設に溢れた要介護者を介護している職員も、被災者であり被害者である。介護ヘルパーや介護福祉士の職員が、疲労困憊し「とにかく誰か手伝って」という悲痛な叫びを聴けなかった介護専門職団体であったことも事実である。確かに国の制約^⑩があり、制度としてはあっても現地では使えないという、絵に描いた餅では活用のしようがないが、核となる団体がリーダーシップをとり、コーディネーターすることができたならば、現地で必死で介護していた介護職員がバーンアウトし、多くの介護職員が退職していくという現実是最小限に抑えられたのではないだろうか。

2 地域包括支援センターの職業意識の未熟さ

東日本大震災後、地域包括支援センターは何をしたか。現地でのヒアリングによれば、ほとんど機能していなかったという答えが返ってきた。

田原等の実施した「全国の地域包括支援センターにおける災害時支援と防災・減災に関する調査」によると、「被災経験がある」としたのは全体の二・四％で、九五・四％の人が被災経験のない人たちであった。加えて、被災に対する不安や心配については、被災経験の方が「不安や心配がある」と六四・八％の人が答えている。つまり、被災経験のない人は、被災に対して不安や心配を持たない人が多いということになる。次に、職員の防災意識を見てみると、防災意識が低く、「やや低い」と「低い」を合わせると六四・八％になる。

地域包括支援センターとして実施した災害復旧時の支援は、「避難先の確認」八一・七％、「体調把握」七四・四％、「福祉ニーズの把握」五七・三％、「高齢者の心のケア」五〇・〇％である。一方、実施しなかった項目としては、「関係者間のカンファレンス」五一・二％、「福祉避難所への搬送、ケア」五九・八％「ボランティア等への被災高齢者のニーズの情報提供」六五・九％となっている。そして、地域包括支援センターが被災高齢者の避難生活支援に果たす役割の有無については、「あると思う」、「非常にあると思う」を合わせると八〇・六％という高い役割意識を持っていることが分かる。

そこで、上記の結果を再度確認してみると、避難所に行き避難先や体調把握、そして福祉ニーズの確認、心のケアも半数の人が実施していると答えている。しかし、地域包括支援センターとして、災害時に第一番にしなければならぬのが、「実施していない項目」の内容ではなかったかと思われる。避難している高齢者や障害者についての情報を一番豊富に持っているのは、地域包括支援センターである。避難所を訪問して得た情報内容をボランティアに提供することとは、緊急時や災害時には不可欠なことである。それにもかかわらず、関係者間のカンファレンスをしなかった、ということについては、緊急時における役割認識の不足を問われても仕方ない。地域包括支援センターとして避難生活に果たす役割については、八〇％以上の人が「ある」と答えており、マネジメントが本来の役割であり、重要な使命である

はずである。体調の確認や心のケアは、看護師や介護者、ボランティアができることであって、地域包括支援センターができるのは、福祉施設職員や利用者のマネジメントではないだろうか。被災直後で動きたくても動けなかったという状況は理解できるが、福祉ニーズを介護専門職者につなげていくのが仕事であるのに、それが情報収集で終わっている、職業意識はあるが実践しなければそれは専門職とはいえないのではないだろうか。

今回、「東日本大震災」の現地でボランティアが受け入れられずに、施設等で働く介護職員のオーバーヒート状態やバーンアウト状態の一つの要因は、介護職能団体の上層部と地域包括支援センターも含めて、マネジメントができなかったことにあるのではないだろうか。地域や対象のマネジメントを含めて、今一度、地域包括支援センターの災害時に振るべき役割とは何か、再確認すべきではないだろうか。

六、おわりに―災害救助法とDMATの見直し―

1 災害救済法の見直し

災害救助法は、一九四七（昭和二二）年に制定され、災害対策基本法は、一九六一（昭和三六）年の制定である。そして一九九五年、阪神・淡路大震災後に大幅に改正された。残念ながら、改正に際しては、「災害弱者の支援の必要性」と「専門職である介護分野の職種」については触れられていなかった。急激に超高齢社会になった現在、介護のプロである介護の専門職者を活用しないという理由が理解しがたい。本来「対人援助専門職」⁸²と表現もできるが、今回はあえて「介護支援専門員」と「介護福祉士」に特定した。

前述の地域包括支援センターの介護支援専門員のあり方の問題は大きく、介護福祉士についても同様に、人権教育、倫理教育、マネジメント教育など、そして災害において介護職の果たすべき役割についての共通理念を統一して身に付けていくことが急務であろう。被災地で働く介護職員は、仕事として被災者と関わることになるが、派遣という形で介護職者が関わる際には、やはり統一した理念の基、役割遂行することが求められる。そのための学校教育が必要となっ

てくる。

現在プロとして勤務している介護支援専門員と介護福祉士については、災害発当初から役割を担うことは可能である。倒壊家屋に取り残されているか否かの確認、避難所での高齢者や認知症の人、その家族への支援、そして、避難所から他施設への調整は介護支援専門員の役割として果たしていける。介護福祉士が避難所に早くから関わることにより、高齢者や障害者が、孤立せず過酷な避難環境から立ち直れることができるのではないだろうか。介助が必要な人が居ることを、周囲に理解して貰うことは、同じ被害者として生きる権利でもあり、生活者としての権利でもある。

救助されるのが、病人と妊婦ということは、災害救助法の制定当時には当然でもあったかもしれない。だが、超高齢社会である現在は、高齢者と認知症、そして障害者も救済対象者として災害救助法に明文化する必要がある。

2 DMATの見直し

災害に関しては、日本赤十字社、日本災害派遣医療チーム(DMAT)、日本医師会災害医療チーム(JMAT)、大学病院、国立病院機構、日本病院会などが、それぞれ医療チームを派遣して被災者の医療や健康指導などを行っている。残念ながら、介護に関連する名称が連なっていないのは、介護職者に関する社会的認識への歴史の浅さがあるが、前述のように、各種の介護職者や介護施設関連者たち(介護職能団体)がまとまっていること、それに関連してマネジメントができるほど成熟していないということではないだろうか。

思うに、現代社会における介護の果たすべき役割は重要で有り、災害時には、一層介護の果たす役割は重要である。現在のDMATのチームメンバーに介護職が入ることによって、各職種間の役割がより綿密に丁寧な、ロスを最小限にして、効果的に活躍できるのではないだろうか。もちろん、DMATは急性期に活動できる機動性をもった、トレーニングを受けた医療チーム⁽²⁾と定義されているため、現行のままで参入することには課題が大きく残る。そのために介護職の介護教育に求められる教育内容は幅広く、より確実な知識と技術力の育成等が必要になるが、国家資格となる職種

であれば当然求められる内容であろう。

- (1) 内閣府『平成二三年版防災白書』一〇頁～一二頁。
- (2) 震災弱者とは、妊産婦、乳幼児、子ども、高齢者、障害者、外国出身者などという。その中でも、特に重要なのは乳幼児、子ども、高齢者と障害者である。とりわけ高齢者は、災害というストレスから様々な反応が生じることがある。例を挙げれば、①月日・季節・場所等の検討がつかなくなる、②生き残ったことについての強い罪悪感を持つ、③失った人や物に固執し、現実を受容できない、④新しい環境に馴染まず、周囲についていけない、⑤孤立感を感じたり、誰か一緒にいないと不安を感じる、⑥先が見えないことへの不安から絶望的になり、周囲の人からの援助を拒むなど、である。
- (3) 東日本大震災で、二〇一二年三月六日までに確認された死亡者（警察庁発表）は、男性五、九七一、女性七、〇三六、性別不詳一一八人で、女性の方が一、〇〇〇人ほど多かった。内閣府『平成二三年版防災白書』一〇〇頁～一〇一頁。
- (4) 復興庁による「震災関連死」の定義は、「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給対象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方」と定義している。例えば、地震による津波で水死したり、建物が倒壊して圧死したりするケースと異なり、精神的なショックや避難生活による体調悪化など間接的な原因で死亡することなどである。医師や有識者で構成する審査会で震災と死亡との間に因果関係が認められると、直接的な死因のケースと同様、市町村が遺族に最高五〇〇万円の災害弔慰金を支払われる。
- (5) 日本老年医学会「高齢者災害時医療ガイドライン」を参照。
- (6) 富士通総研（二〇一二）『被災時から復興期における高齢者への段階的支援とその体制のあり方の調査研究事業報告書』七頁～九頁。
- (7) 兵庫県庁企画県民部災害対策局災害対策課「阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について」二〇〇五年一月二二日記者発表参照。
- (8) 毎日新聞大阪本社震災取材班（一九九八）『震災報道二二六〇日』六甲出版。
- (9) 青木康博研究代表（二〇一一）『東日本大震災における日本法医学学会災害時死体検案支援事業による派遣医師に対するアンケート』

ト調査報告』日本法医学会。

(10) 高齢者と障害者の避難所生活の不自由さ、また実際に避難を諦めて、在宅にとどまった障害者や家族についての問題を以下にあげる。

①身体障害者用トイレが少ないため、車いすの長い列ができた。

②トイレの回数を減らすため、水分を摂らず脱水症になった。

③頸椎損傷の人の場合、排泄管理ができなくなった。

④杖の音がうるさいと怒られる。

⑤ベッドから布団生活により動作が不自由になった。

⑥医療物品が不足している。

⑦オムツなど排泄用品が不足している（在宅の場合配給がされなかった）。

⑧買い物に行く事ができずに、日用品や食材の不足⑨医師の診察を受けることができない。

⑩施設入居者の避難場所探しの放浪の旅施設入所者は、避難場所が固定せず南相馬市から山形県から新潟県東魚沼郡へと二か月毎に宿泊所を求めて転々と放浪している。

また、「福祉避難所」に関しては、障害弱者の人たちが対象とされて、介護家族も一緒に入所することができないシステムになっていたのか、家族が一緒でなければ生活できない人たちは、入所を諦めるというケースも出ていた。しかし、福祉避難所の最近の規定を見ると、介護者同伴も認められている。

(11) 前掲注(5) 八九頁。

(12) 前掲注(5) 八九頁。

(13) 前掲注(5) 八九頁。

(14) 前掲注(5) 八九頁。

(15) 前掲注(5) 九一頁。

(16) 金吉春他(二〇〇二)「災害時地域精神保健医療活動ガイドライン」四頁。

(17) 広瀬弘忠(二〇一一)『災害心理学から考える震災ストレスの実態と対処法』DIAMOND online。

(18) 内閣府自殺対策推進室(二〇一一)「東日本大震災に関連する自殺の実態把握について」。

(19) 介護の場合他職種とは違い、介護職を統括すべき団体がいくつもあるため、災害時における責任の所在などが明確化されていなかったのではないだろうか。例えば、医師や看護師は、日本赤十字と医師会であり、日本看護協会が統括している。

(20) 災害救助法に定められている中に、災害救助費があり、避難所の設置としてホテルなどを借り上げた場合などの規定が定められている。受入団体が、被災県の要請を受け、被災者を受け入れた場合、救助に要する費用を被災県に対して求償することができるが、今後、被災県の事務負担が大きくなるのが懸念される。ボランティアに関しては、同様な扱いとなるが、活用すればするだけ、被災県の負担が増大することを考えると、躊躇することも十分考えられる。

二〇〇八年六月の「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」および『災害援助の運用と実務平成十八年版』には、福祉避難所に関する詳細な規定が綴られており、利用対象者についても細かい規定がある。例えば、特別養護老人ホームまたは老人短期入所施設などの入所対象者は、福祉避難所の対象外となっている。

朝日新聞二〇一二年七月三十日付に、「被災地で生きぬ介護支援制度」という記事が掲載された。それによると、介護先施設に宿泊できる居室が多数あるのにもかかわらず、県外から介護支援に来ている介護者たちの宿泊には「目的外使用」であるとして、国が認めていない問題が指摘されている。

(21) 「対人援助専門職」といわれている職種には、医師、看護師、社会福祉関係、宗教者などがある。一般にはまだ、医師、弁護士などを指すこともあり、筆者の意図を明確にするためにあえて、固有名詞で表現した。

(22) 丸川征四郎（二〇〇七）『経験から学ぶ大規模災害医療』永井書店。

医療従事者への災害医療教育、研修については、阪神・淡路大震災後の一九九六年三月に第一回災害医療セミナーが実施された。また、一九九六年十一月から毎年「災害医療従事者研修」などが実施されている。同様にDMAT隊員にはDMAT研修が必須とされている。介護福祉士養成では、医療に関する講義時間は大変少なく、医師や看護師などとともに機動力を発揮するためには、知識と技術を獲得する必要がある。したがって厳しい研修内容が求められる。

【シンポジウム】

災害と自治体の条例制定

（兵庫県西宮市「震災に強いまちづくり条例」を事例に）

村 中 洋 介

一、はじめに

二〇一一年（平成二十三年）三月十一日午後二時四十六分、東北地方を中心に「平成二十三年東北地方太平洋沖地震」が発生し、この地震による津波と原子力発電所の事故も合わせり日本全体が震災一色となったことは記憶に新しい^①。この東日本大震災は、記録がある限り日本の歴史上最大規模の地震であり、地震後の津波によって多くの人的被害と建築物被害を被った^②。地震大国である日本がいつ大震災に見舞われてもおかしくない状況であり、また二〇一二年（平成二十四年）一月二十三日読売新聞で報じられたように、各研究機関が首都直下地震の発生確率が上昇していることを公表している^③。今日まで行われてきた地震工学等の分野からの地震予知のみならず、法学、政治学等の分野から、法律、条例等による地震災害の軽減の方法を検討することが、今後の災害対策の一助として考えられるものである。本稿では、一九九五年（平成七年）一月十七日の兵庫県南部地震（以下・阪神淡路大震災）の被災地である西宮市が同年四月に制定した「震災に強いまちづくり条例」について紹介し、一九七一年のサンフェルナンド(San Fernando)地震を契機として法律制定を行ったカリフォルニア州の事例に注目しながら、今後、自治体が制定する可能性のある、地震、津波対策等の条例制定について検討する。

二の一、災害と条例制定

大災害が発生した場合、その災害発生直後や、当面の間、自治体の行政機能はもちろん、立法機能も十分に機能し得なくなる。これは、自治体職員等の被災や、役所機能等の被害が大きく、通常の業務を行うことができない状態を意味し⁽⁴⁾、東日本大震災の被災自治体でも、同様に行政・立法の機能が機能不全に陥った。災害発生後地方公共団体には、議会の立法機能よりも、被災住民の救助や生活支援といった行政機能の迅速な対応が求められ、災害対応の条例制定は後手後手の対応となるだろう⁽⁵⁾。東日本震災においては条例制定を行わなければならない事例も存在する(した)⁽⁶⁾が、その事例で最も条例制定が早かったものでも震災後四ヶ月以上たった後のことであつた⁽⁷⁾。大規模災害発生直後は、行政機能が十分機能しない中で、議会に求められる役割も、ほとんど検討されてきておらず、災害後暫く経ってから各種の条例制定(災害後に必要になる条例については、首長の専決処分によつて制定され、その後開会された議会での承認を経るといふものが多いだろう。)について審議等を行うことが基本的な活動といえるかもしれない。しかしながら、行政が十分機能しない時にこそ、議会の役割を發揮する制度設計が必要ではないだろうか⁽⁸⁾。

二の二、事例 — 西宮市 —

西宮市は一九九五年(平成七年)一月十七日午前五時四十六分に発生した、阪神淡路大震災によつて甚大な被害を被つた⁽⁹⁾。その西宮市では、一九九五年三月二十四日に「震災に強いまちづくり条例(平成七年西宮市条例第一号)」を制定し、同年四月一日施行した。この条例は、阪神淡路大震災からの市街地の復興に際して、震災に強いまちづくりを行うために制定されたもので、建築物の建設に際して、その後の地震対策として、活断層上、またはその近傍における建築物の建築計画について地震対策に関する指導を行う点、つまり、活断層上の土地利用に関して条例に基づいて指導を行っている点で独自の条例であることが注目される。活断層上の土地利用に関しては、法律上の規定はなく、また、西

宮市以外の自治体でも、活断層上の土地利用に関する規定を設ける条例は存在しないことから、独自性の高い条例といえる⁶⁰⁾。この西宮市の条例は、一定程度以上の開発事業や相当程度以上の建築物について、活断層の影響があると認めるときは、地質調査報告書の添付を義務付け、また、市側からの活断層情報の提供がなされるといふものであったが⁶¹⁾、現在は失効（二〇〇二年三月二十九日条例廃止）しており、そういった地震対策や活断層上の土地利用規制については「開発事業等におけるまちづくりに関する条例（平成十二年西宮市条例第七十四号・二〇〇〇年四月一日施行）」によって継続されている。

旧条例、西宮市震災に強いまちづくり条例では、条例を根拠としてその施行規則と運用基準において、活断層に関連する指導を明示しており、その内容は①・敷地面積五〇〇平方メートル以上または十戸以上の中高層建築物の建築計画が、都市活断層図（国土地理院）⁶²⁾ 兵庫の地質・甲陽断層の最新情報⁶³⁾（兵庫県）、西宮市史第七巻附図⁶⁴⁾に基づき、これらの図に示されている活断層から概ね一〇〇メートル以内にある場合は、活断層調査を行うこと及び新たな活断層が見つかった場合の対策の指導、②・①に示された建築計画のうち、特に活断層の影響を受けると可能性があると市が認めるときは、建築計画に地質調査報告書の添付を義務付け、③・①における調査については、第三者（学識経験者）の意見書の要求がなされるものである。また、活断層以外についても、運用基準により、西宮市作成の液化化危険度評価図⁶⁵⁾等に基づき建築物の耐震化や地質調査の実施を要求・指導しているものである⁶⁶⁾。

現行の「開発事業等におけるまちづくりに関する条例」においては、条例第九条（防災対策）「開発事業を行う事業主は、地形、地質その他の地盤条件の調査を十分に行い、地震、火災、浸水その他災害に対する対策を講じるよう努めなければならない。」によつて従来と同様の（耐震構造等の）地震対策を求める指導を行うこととし、活断層調査対象建築物については、条例施行規則⁶⁸⁾ 第一八条において「条例第一四条第一項（条例第一八条において準用する場合を含む。）の規定による建築計画の届出は、第一五条第三項の開発事業計画書又は前条の小規模開発事業計画書の提出の際に、中高層建築物建築計画書に次に掲げる書面及び図書を添えて、正本一部を市長に提出して行わなければならない。

：中略：二前項の届出は、敷地面積が五〇〇平方メートル以上であり、かつ、換算戸数が十以上である建築計画（西宮撓曲における建築計画を除く。）である場合で、市が作成した地質活断層図又は国土地理院が作成した都市圏活断層図に記載されている活断層線による影響を受けるおそれがあると市長が認めるときは、前項各号の書面及び図書のほか、地質調査報告書を添えて行わなければならない。」と規定し、旧条例のような活断層から概ね一〇〇メートル以内等の運用から、活断層直上へと条例の適用範囲を変更するにあたって、新たに「二万五千分の一 西宮市地質・活断層図（条例中：市が作成した地質活断層図）」を作成し、これらに基づき旧条例と同様に活断層を考慮する内容となっている。

国内において、条例に基づいて活断層上の土地利用に関して一定の制限が規定される事例は西宮市以外にみることはできないが、横須賀市において市内三浦半島断層群上に建築物設置が行われないよう指導、規制をしている事例がある。ここでは、大規模開発事業（事例として京急ニュータウン開発・KNT、横須賀リサーチパーク開発・YRP）については、計画段階での活断層情報の提供と、活断層上への建築物設置を避ける指導が行われた。これらの事例では、市当局が事業者と協議を行い、最終的に活断層上への建築物設置を避けるよう事業者が自主ルールを策定し、その後、市が地区計画によってそのルールの担保として活断層上の建築物設置を規制するよう定めている。ここでは、KNTの場合、活断層から両側二十五メートル（幅五十メートル）、YRPの場合、活断層から両側十五メートル（幅三十メートル）の区域で建築物設置の禁止を規定する地区計画の都市計画決定を行っており、そうした規制区域は公園、駐車場、道路、空地として設定されている²⁰。

こうした、地方の取り組みがあるものの、国においては、発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針等により、原子力発電所とダムについては活断層上の建設が禁止されるよう明記（建設前に詳細な活断層調査を行い、活断層が発見された場合は場所を変更して建設等）されているが、その他の一般の建築物（市役所、病院等の公共施設も含む）については、活断層上の土地利用に関する国の基準は存在しない²¹。

日本において通常、建築物は、建築基準法に適合し、その他の法律上の制限（規制）が存在しない場合は、建築基準

法第六条四項「建築主事は、第一項の申請書を受理した場合には、同項第一号から第三号までに係るものにあつてはその受理した日から三十五日以内に、同項第四号に係るものにあつてはその受理した日から七日以内に、申請に係る建築物の計画が建築基準関係規定に適合するかどうかを審査し、審査の結果に基づいて建築基準関係規定に適合することを確認したときは、当該申請者に確認済証を交付しなければならない（下線筆者）」に基づき建築許可が与えられることとなる。ここでは、法令等での規制（たとえば、都市計画法による用途制限や、同法の特別用途地区での制限等の建築基準法以外のものも含む²³⁾）がなければ、原則として、建築許可が与えられることになる。このことから、活断層上の建築物の建設計画等の規制について、これが指導の範囲を超えるような場合には、法律と条例の関係や事業者（建築物設置者）の権利関係からの問題が生じる可能性はあろう²⁴⁾。

しかしながら、東日本大震災後の各地方公共団体の取組として、今後、活断層上や沿岸部（津波で浸水する可能性がある地域）の建設禁止や建築制限、その他の災害に直接的または間接的に関係するような条例が制定されようとする時に、国の法令と条例の関係性が問題となることは考えられる。この時、単純に憲法または地方自治法という「法律の範囲内（法律に違反しない限り）」に縛られて条例の制定を行い、自治体独自の地域に沿った災害対策のあり方が検討できないことになっては、地方分権時代といわれる今日において、疑問を抱かざるを得ない。災害対策等の条例制定（本稿では特に活断層上の土地利用規制条例の制定）が行えるかどうかについて、以下カリフォルニア州の事例を参照した上で検討したい。

三、カリフォルニア州（アメリカ合衆国）における活断層上の土地利用規制

西宮市の条例が、阪神淡路大震災を契機として制定されたように、地震を契機に法律（条例）によって活断層上の土地利用を規制した事例がアメリカの中でも活断層の多い地震地帯であるカリフォルニア州に存在する。カリフォルニア州では、一九七一年二月六日午前六時（日本時間同日午後十一時）一分頃に発生したサンフェルナンド（San

Fernando) 地震⁸⁸⁾によりロサンゼルス市やその近郊が被害を受けたことから、州議会議員(州上院議員であった、Alfred Alquist (地震に関する両院協議会議長)、Paul Priolo 等)が中心となって、サンフェルナンド地震の翌年一九七二年十二月二十二日にAlquist-Priolo Special Studies Zoning Act (アルキスト・プリオロ特別調査地帯法・一九九三年にAlquist-Priolo Earthquake Fault Zoning Act (アルキスト・プリオロ地震断層地帯法)に改正、以下、カリフォルニア州活断層法)を制定した。このカリフォルニア州活断層法は、一九七三年三月七日に施行され、カリフォルニア州内に存在する活断層上の土地利用規制を定めている。その内容は、①・州地質官(State Geologist) 州鉱山地質局・California Division of Mines and Geology (の長官)は活断層⁸⁹⁾(二万四千分の二)を公表し、ここにおける活断層に沿って特別調査地帯を設定する線引きを行うこと⁹⁰⁾、②・①において設定された指定地域内においては、一定規模を超える居住用建築物⁹¹⁾については、自治体が建築を留保させること、③・建築前の地質調査⁹²⁾で活断層が発見された場合は、その活断層から五十フィート(約十五メートル)セットバックして建設すること、である。一九九三年の改正後には、地震断層地帯の設定については、既知の活断層から五十フィート内の地域とされ、その地域では居住用建築物の設置が禁止され、従来の特別調査地帯については、建築物設置前に地質調査が必要とされている。こうした、土地利用の規制に加えて、特別調査地帯の住宅等の売買に関しては、必ずその建物が特別調査地帯内に位置していることが告知がなされることが義務付けられている⁹³⁾。

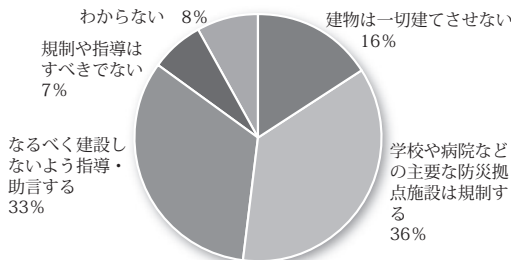
カリフォルニア州活断層法のように、活断層上の土地利用規制を厳格に規定する事例は、カリフォルニアにとどまらず、台湾やニュージーランド等でも見ることができ⁹⁴⁾る。日本でもこうした活断層上の土地利用規制に関する法律(国が主体となつて規制をするもの。以下活断層法)制定するべきであるとする意見もあるが⁹⁵⁾、カリフォルニア州の断層は横ずれ断層で地表からもその位置の特定がしやすい一方、日本の断層は縦ずれ断層でその発見が困難なことや、日本では活断層上に居住している住民が多いことから、建築規制を加えることにより影響が大きくなるとして、一般に活断層法のようなものの制定は困難であるとされがちであるとされている⁹⁶⁾。カリフォルニア州においては、液状化や地

震による影響を示した独特のハザードマップの作成・公表が Seismic Hazards Mapping Act に規定されており、日本におけるハザードマップの参考にするべきかもしれない⁸⁰⁾。また、カリフォルニア州活断層法の規定（たとえば、前述の特別調査地帯の領域や、地震断層地帯として建築物の設置が原則禁止される領域の範囲等）は、州内における最低限の基準であって、地震の頻度や活断層の状況によって各市、郡によって州の基準よりも厳しいものを導入することは拒まないとしている⁸¹⁾。日本において活断層法を制定する場合にあっても、こうした規定が存在すれば、各地域がそれぞれの事情に合わせて条例によって基準を定めることができることとなり、西宮市のような断層地帯の規制のあり方を十分に考慮できるものとなるであろう⁸²⁾。

四、事例から活断層上の土地利用規制について考える。

目黒ら「人口減少社会における活断層対策の展望」活断層研究二八号 九一頁に示されたように、地質学等の科学者らが、日本の活断層の状況（日本は人口集密でありながら、人口の多くが活断層上に生活をしている現状）から、活断層法を制定し活断層上の土地利用規制を行うことが困難であるとの指摘は、住民生活に混乱を生じさせないという趣旨においては政策的意味において的確な指摘かもしれないが、住民の生命財産の保護の観点から活断層上の建築物の耐震・免震構造の強化も含めて、一定の土地利用規制を行うことは必要ではないだろうか。現在、日本国内で活断層上の土地利用規制する法律は存在しないことは、上記科学者らの指摘からも理解はできるものの、活断層上に建築物が存在する場合、その建築物への影響は極めて大きく、断層上またはその近傍に居住する住民は不安を抱くことになる。そうした住民の意識について、川西勝氏（読売新聞）の調査によれば、活断層の周辺に

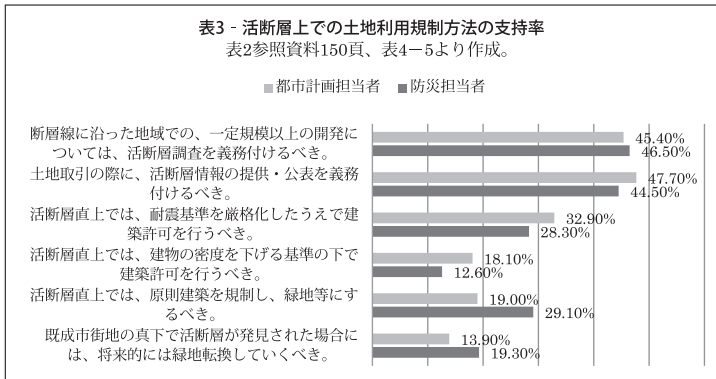
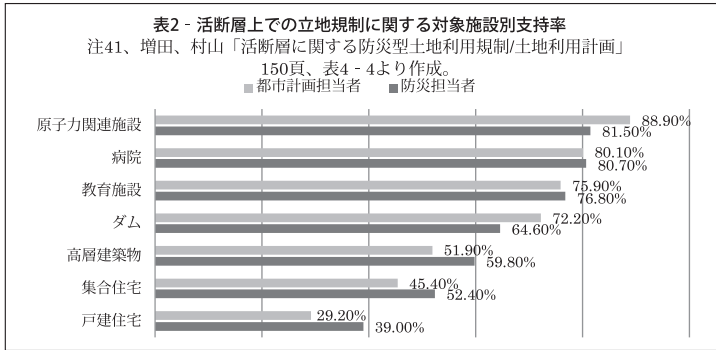
表1 一般住民による土地利用規制への是非



※川西勝「活断層近傍に暮らす住民の危機管理意識に関する調査」第25回日本自然災害学会学術講演会概論集（2006年）

暮らす住民の多くが何らかの規制を行うべきであり、規制すべきでないとしたのは全体の七％にすぎない(表一参照)。

また、市町村の都市計画担当者、防災担当者に対して活断層上の土地利用規制に関するアンケートを行った増田聡、村山良之両氏の調査⁽⁴⁾によれば、表二、三、の結果のように、一定の公共性のある施設については、活断層上に建設させない等の立地規制を行うことについて支持があり、また、規制方法については、西宮市で行われているような、一定の開発事業での地質調査や、活断層情報の提供で一定の支持が得られていることが確認できる。一方、カリフォルニア州活断層法において規制対象とされる居住用建築物(表二においては、集合住宅、戸建住宅がこれにあたるだろう)については、顕著に支持されている施設には当たらないことが注目される。増田、村山両氏の調査の中ではこの点についての分析等は見られないが、居住用建築物を対象とした土地利用規制について、都市計画、防災両担当者からあまり支持が得られていないのは、居住用建築物を対象とした土地利用規制を行うことが、住民と行政当局との間での紛争の原因となる可能性があることから、市の担当者としてはあまり支持できないとしたと考えることができるほか、居住用建築物に比べて、病院や教育施設に対する活断層上の立地規制支持率が顕著に高いことから、公共性や災害時の避難所としての役割を重視しているようにも考えられる。中田高、隈元崇両氏の研究「活断層位置情報からみた土地利用の問題点と『活断層法』について」活断層詳細デジタルマップの活用例(一)「学校施設と活断層」においては、全国四万三千三百六十の学校施設(この研究の中では、小・中・高校、高専、短大、大学と養護学校を含む)と活断層の位置関係について調査をし、活断層(明確な活断層に推定される活断層を加えたもの)から二〇〇メートル以内に存在する施設が千五、その中でも極めて活断層に近い活断層から五十メートル以内存在する施設が五百七十一、活断層直上に存在する施設も二百二十五とされている⁽⁴⁾。こうしたことから、中田氏らは、活断層上の学校施設についての耐震基準を、活断層による影響を考慮するものとする必要性を訴えており、学校の他にも、幼稚園や病院・老人ホームといった公共性の高い建物やガソリンスタンドなどの危険施設が活断層上またはその近傍に多数存在することを指摘している⁽⁴⁾。



このような、住民の意識、自治体の防災・都市計画担当者の意識から、科学的には断層の発見が困難であるにしても、現存する断層や、その存在が疑われるもの、今後の地質調査等により発見されたものに関しては、一定の建築物に対する制限を講ずることは、住民の生命・財産を守る行政や住民代表たる議会にとつて十分検討すべき課題ではないだろうか。そこで、以下、西宮市の条例と国の法令との関係性、条例によって活断層上の土地利用規制を行うこと合理性の検討をする。

憲法第九四条には「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定され、また地方自治法第一四条第一項には「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる」と規定されていることから、一般には、法律に反する条例の制定はできないと考えられてきたが、⁴³⁾判例においても上乗せ条例や横出し条例についても認めており⁴⁴⁾、条例と国の法令との関係性の検討にあたって、「まちづくり条例」という

性格での国の法令との関係について整理しておく。

西宮市における活断層上の土地利用規制に係る条例は、旧条例「西宮市震災に強いまちづくり条例」と現行条例「開発事業等におけるまちづくりに関する条例」の二つであることは前にも述べたが、こうした条例が制定された背景には、兵庫県南部地震により被害を受けた市街地の再開発・復興等の趣旨が含まれており、この条例によらない制限として、被災市街地復興特別措置法（平成七年二月二十六日法律第十四号）も地震後に制定され、従来の都市計画法、建築基準法の規制と合わせて、被災地の復興のために様々な制限が置かれた。上記二つの条例はいずれもまちづくりに関する条例であり、まちづくり条例と国の法令との抵触関係としては以下のようなものが考えられる。

① 法令による規制対象事項を、法令とは異なる目的の下に条例によって規制できるか。

② 法令による地域指定とそこでの行為規制に関して、条例によってその指定地域の外の地域において同一目的又は異なる目的の下に規制が行えるか。

③ 法令が一定規模・基準以上の事項を対象としている場合、条例によってその一定規模・基準未満の同一事項を同一目的で規制できるか。

④ 法令が規制している事項と同一事項について、条例によってさらに厳しい規制をすることができるか。

⑤ 法令が一定の要件又は基準を設けている場合に、法令の要件又は基準に掲げられていない事項を条例によって追加規制できるか。

⑥ 法令が許可等に係らしめている事項について、条例によってその同一事項に対し法令と同一又は異なる目的の下に、要件を加重・追加し、届出・協議・勧告といった形の規制を行うことができるか。

※成田頼明『都市づくり条例の諸問題』（一九九二年、第一法規出版）一三頁、三辺夏雄「条例制定をめぐる法的问题点」小林重敏編著『地方分権時代のまちづくり条例』（一九九九年、学芸出版社）一四頁・一五頁。

このような点について、西宮市の条例と比較してみると、抵触する可能性としては①法律と条例の目的の差異、⑤法律に定めている要件に関して、法律に掲げられていない事項について追加規制、⑥許可等に当たった要件の追加等が

挙げられる。

まず旧条例「西宮市震災に強いまちづくり条例」についてみると、①については、この条例の目的は、「阪神・淡路大震災からの市街地の復興（以下「市街地の復興」という。）に際し、震災に強いまちづくりを推進し、もって安全で活力ある市街地を形成すること」である（同条例第一条・下線筆者）としており、一方で抵触する可能性のある建築基準法の目的は、「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及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する」（同法第一条・下線筆者）と規定されているところ、これらの目的は、条例では「安全で活力ある市街地形成」という、都市機能の充実を目的としている一方で、建築基準法は「国民の生命・健康・財産の保護を図り、公共の福祉の増進」という、国民各個人の利益保護を目的としているように解することができる。このことから、条例の目的は、法律の目的と必ずしも一致するものではない。ただし、法律と条例の目的の差異については、建築基準法や都市計画法はその目的をかなりひろく定めており、こうした定め方がいつの時代にも適合するような包括的・総合的に定めているとみることもできることから、条例が独自の目的（防災や景観保護等）を定めるものであったとしても、そうした法律の目的とまったく異なるものと断言できるかは問題となるとの指摘もある⁶⁰⁾。⑤について、建築基準法は、同法第六十四条第四項⁶¹⁾の規定に基づき、建築基準法、これに基づく命令等の他の法律によって規制されていることを除き、法に照らして、建築行為が適合する場合は、監督行政庁は建築行為を許可しなければならない旨が明記されており、条例の施行規則及び運用基準において、活断層近傍の土地利用規制がなされるとすると法に照らすと、一見抵触しているようにも解される。しかしながら、条例の内容は、一定規模以上の開発については地質調査を求めることや、活断層情報の提供等であるため、活断層近傍の土地利用を禁止するような規制的性格のものでないことから、抵触の可能性は低いだろう。⑥要件等の追加に関する点について、条例は施行規則等において、法律における要件（建築主の確認申請・建築主事の確認等）に追加して、追加書類の提出や第三者の意見書の要求その他の活断層に関する要件を追加している。この点、法律と同一目的とはいえない条例によって追加要件を課

すことは、徳島市公安条例事件最高裁判決旨に照らすと、法律の目的を阻害するような場合には認められない可能性があるが、この条例により活断層近傍の土地利用規制を行うことは、当該活断層での地震活動が起こった際の、建物・住民への被害を最小限度にすることになり、結果的には建築基準法の目的である「国民の生命・健康・財産の保護を図る」ことに通じるものであつて、このことから鑑みれば、条例の規制は、結果的には住民の生命・財産の保護につながるものであつて、かつ、要件の追加は、建築の制限・禁止という厳格な規制を行わないためにも、十分な検査・審査を行うことが必要であろうことから、要件が追加されていること自体に法律との抵触関係を導くことはできないだろう。

次に現行条例「開発事業等におけるまちづくりに関する条例」についてみると、①法律と条例目的の目的に関しては、建築基準法は上記のとおり、「国民の生命・健康・財産の保護を図り、公共の福祉の増進」という、国民各個人の利益保護を目的としていると解されるが、条例では「開発事業及び小規模開発事業の施行に関し、その着手前に必要な手続、事業の施行に伴う公共施設等の整備その他必要な事項を定めることにより、良好な住環境の形成及び保全並びに安全で快適な都市環境を備えた市街地の形成を図ること」を目的としており（同条例第一条）、これは旧条例と同じく都市機能の充実を目的としていると解することができる。この点で条例の目的は、法律の目的と必ずしも一致するものではないということができる。⑤、⑥については条例自体の規制趣旨が同じものとして旧条例から継続しているため、上記と同様に考えるべきである。なお、条例の規制により、建築基準法の目的の国民各個人の利益保護とは結果的に通じるものがあるとしても、地権者の権利として、宅地造成やマンション開発その他の施設建設によって利益を享受するはずの者とその施設を利用又は、当該地域に居住するであろう住民との間での争いになる可能性があつたが、現行条例には附属条例として、開発事業等に係る紛争調整に関する条例（平成十二年西宮市条例第七十五号）が制定されており、そうした事業者等と住民らの争いについては、条例によって一定の措置が取られている。

こうしたことから、西宮市の条例が、活断層上の土地利用について規定し、指導を行うことは、これが、行政指導にとどまつてゐる以上、国の法令との関係においてその抵触の可能性はないとされてきたが、条例によってより厳格に活断

層上の土地利用規制を行った場合、その目的等から国の法令と抵触する可能性はあるものの、法の趣旨と条例の趣旨を照らした場合、同意義のものであると解され、活断層の存在する地域において住民の生命財産の保護や、活断層による被害を最小限度に抑制することは、むしろ法による要請と解することも可能であろう⁴⁰⁾。

五、まとめ

西宮市の条例がいずれも震災後の復興としての都市機能の充実及び、復興後についても安全な都市の形成という点を目的としており、これらは、建築物の建設等の規制について定める建築基準法の目的に沿うものではないが、条例の目的は異なるにせよ、条例が求めている結果は、住民が安全・安心して暮らせるまちづくりという住民の利益にあるといっても過言ではない。そのため、条例は結局のところ、住民の生命・財産の保護を図ることを第一義的な目的としながらも、その方法として安全に暮らせる都市の形成を用いているのであって、法律と条例に明記されている目的こそ異なるものの、それらの趣旨は、前述のとおり、住民（国民）の利益にあると言えるだろう。西宮市は、六甲・淡路島断層帯の一角に位置し、活断層の存在が明らかかな地域である以上、行政としてはそうした活断層近傍の住民等に対して警戒することを呼びかける必要性があるとともに、活断層近傍に新たに建築物を建設するにあたっての地質の調査や場合によっては建設禁止の措置をとることも、住民の意識と照らせば合理性な方針とはいえるかもしれない。しかし、六甲・淡路島断層帯の中でも西宮市の含まれる六甲山地南縁―淡路島東岸区間の30年以内の地震発生確率はほぼ〇%〜〇.九%であり、一〇〇年以内の発生確率もほぼ〇%〜5%であるところ、どこまで対策を講じるべきか、慎重に検討すべきである。

活断層評価による確率の高低によって、規制を考えるべきではないかもしれないが、行政が条例によって規制をする際の根拠として示す場合には必要となる一つの指標ではあろう。例えば、建築基準法第三九条⁴¹⁾の適用によって、活断層上の地域について土地利用規制を行うことを考える場合であっても⁴²⁾、この規定の適用に関して出された通知（昭和

四十年建設省住指発一九三号)において、「①過去における災害発生の頻度。将来における災害発生の実確性。その災害は公共的観点から建築制限によつて予防する必要があるかどうか。②建築制限の内容限度等が災害を防止するために必要最小限度のものかどうか。」の二点が災害危険区域の指定条例の必要性・妥当性判断として示されており、①の判断基準から、地震の発生確率も一つの重要な指標になり得るだろう。この建築基準法第三九条の災害危険区域の指定については、名古屋市が「名古屋市臨海部防災区域建築条例」を制定し、港湾地域が津波高潮出水の被害にあつた場合でも被害が最小限度に抑えられるように、地域内の建築物の1階床高の高さを制限する規制を行っている⁶⁰。現在災害危険区域は、津波高潮出水や地すべり等の災害の危険性に対して、多くの自治体で条例による区域内の建築制限等が行われている。現行制度の下で活断層上の土地利用規制について、建築基準法第三九条に基づく規制が一つの導入可能な方法として検討できるだろう⁶¹。

震災後に、都市機能の充実のために西宮市のような条例を制定することは、その後の都市形成や防災型都市形成のための効果は大きいものであるといえる。住民意識調査結果(表一)のように、住民の多くは活断層の存在が明らかである場合は、その近傍に建築物の建設がなされること自体に消極的であると調査結果から読み取ることができる。このため、万が一地震が発生した場合でも被害が最小限に食い止められるようなまちづくりがされるのであれば、人口流出が続く、東日本大震災の過疎の被災地でも、住民を呼び戻すことや、都市を再生して住民とともに防災型都市を構築することも可能であろう。また、西宮市の条例は、都市機能の充実を図るための目的の下で制定されているものではあるが、今後、防災・減災を目的として、活断層上の土地利用規制を行う条例が制定された場合は、防災・減災が結果として活断層近傍の住民の生命・財産を守るために必要な手段として、活断層上の新規の開発事業については禁止・一定の規制を行うよう条例で定めることは、国の法令との関係で抵触する可能性はあるものの、むしろ、マンション開発等が活断層近傍で行われている場合など、建設されたのちにそこに居住する住民の生命・財産はだれが保護するのかという問題が生じた場合、その責任は行政が負うことになると考えられ、行政には病院や学校等又は災害時の避難場所となるよう

な施設が活断層の近傍に建設されないように努める義務があるといっても過言ではない。建築基準法第40条では、「地方公共団体は、その地方の気候若しくは風土の特殊性又は特殊建築物の用途若しくは規模に因り、この章の規定又はこれに基く命令の規定のみによつては建築物の安全、防火又は衛生の目的を充分に達し難いと認める場合においては、条例で、建築物の敷地、構造又は建築設備に関して安全上、防火上又は衛生上必要な制限を附加することができる。」と規定しており、条例によつて法律の制限に附加する規制を設けることは可能であると考えられ、同法第一条において「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする」として、法においては最低の基準を規定していることから、条例によつて上乘せ・横だし規制がなされる可能性はあるが、この点については、自主条例によつて横出し規制を行うことは可能であろうが、上乘せ規制を行うことはできないとされる⁶⁰⁾。しかし、こうした場合であっても、条例制定過程での法令との関連の検討に際して、条例制定の必要性を憲法上の人権に根拠づけることができれば、強力な切り札になり得るとされるように⁶¹⁾、住民の生命・財産という憲法上の権利を根拠として規制をかけることが求められているかもしれない。本来は、こうした規定は、地震大国日本においては国の法律によつて規制すべきものではあるが、前にも述べたとおり、活断層法の制定は困難であるとの科学者の見解が一般的であるために、今後もしやそうした法整備は進行しない可能性がある。そのためにも、各地方公共団体は、条例を活用して、活断層周辺の建築物の建設制限や液状化する可能性のある地域の地質調査を行うよう、事業主に義務付けることが、住民の生命・財産の保護につながるものであり、東日本大震災により生じた大規模な液状化現象等の解決のために、今後の各地方自治体の取り組みが期待されるところである。ただし、西宮市の条例では一般の住宅等は規制の対象外にあり、そうした一般の住宅等についても今後、活断層地震や液状化の被害を最小限度に抑えることができるよう改善していく必要がある。また、法律が全国一律の規制となることによる弊害を解消するために、活断層が多く存在する地域に関しては、憲法第九五条の地方自治特別法の制定を用い、活断層上の土地利用規制を行う、もしくは条例に委任することも考えるべきかもしれない。

六、おわりに

東日本大震災で被災した地域では、市街地の復興等が今後行われるところであり、また千葉県沿岸部等の液化化が生じた地域でも今後の対策が講じられるところではある。行政主体である自治体が被災する中で、復興や再開発等に係る計画の策定や条例の制定は困難ではあるが、国の支援の下で、今後の住民生活の安全・安心のために早急に対策を行っていただきたいと思う。また、原発事故後、京都府が防災計画を改定し、原発周辺の住民に対する避難区域の拡大を図ることを決め、また滋賀県でも同様に原発事故に関する防災重点区域（緊急防護措置区域・UPZ）の範囲拡大を行うなど、東日本大震災で被災していない自治体の取り組みも今後一層進行していくことになるだろう。西宮市においても、東日本大震災後、津波浸水危険区域の見直しにより、津波避難ビルの指定を行っているが、そうした津波避難ビルを含めた津波浸水危険区域内の建築物のあり方についても、活断層上の土地利用規制とともに検討していく必要がある⁶⁶⁾。津波浸水被害に関しては、名古屋市の条例のように沿岸部の床高制限を設定するなど、これからの津波被害に対応するための条例制定の可能性があるとともに、東日本大震災の被災地においても、建築基準法第三十九条により災害危険区域を設定した事例⁶⁶⁾があることから、今後積極的にこうした制度の活用を行うべきであろう。二〇一二年二月には徳島県が震災対策推進条例（仮称）の素案を示し、ここでは、学校等の公共施設について活断層上の土地利用規制を行うことが含まれており、今後、民間施設にも規制を行うのか、どの程度の規制にするのか条例の制定が目ざされるところである。活断層上の土地利用規制については、都市機能の充実だけではなく、今後これに防災・減災、住民の生命・財産の保護という趣旨をも踏まえ、より厳格な規制を行うことが必要となってくるのではないだろうか。被災自治体や今後災害対策を行う自治体のためにも、国においては早急に法整備を含めた制度設計を行うことを期待している⁶⁷⁾。

本稿の執筆、第一一六回日本法政学会総会及び研究会シンポジウム（二〇一二年六月九日）での報告を行うにあたり、二〇一二年二月八日に西宮市役所に行政視察をさせていただき、その後本稿条内容の確認等、研究に関して多大な有益な情報を頂戴し、ご指導いただいた。西宮市役所都市局建築・開発指導部、開発指導グループ森課長補佐、米沢係長をはじめ、同部、建築指導グループ塩山係長、防災・安全局防災・安全総括室、防災対策グループ竹田グループ長の協力なくして今回の研究を行うことはできなかった。改めてここに感謝の意を表す。

また、ご意見を頂いた兵庫県県土整備部まちづくり局都市計画課開発調整室、徳島県危機管理部南海地震防災課の方々にも感謝の意を表したい。

- (1) 地震とそれに伴う津波、原子力災害を合わせて平成二十三年四月一日の閣議において「東日本大震災」と称することが決定された。以下地震のことのみを指す場合も東日本大震災と表記。
- (2) 東日本大震災による被害は平成二十四年六月二十六日緊急災害対策本部の発表では、人的被害・死者一万五千八百六十六名、行方不明者二千九百四十六名、建築物被害・全壊十三万四千三百三十六戸、半壊二十六万二千九百七十五戸、一部損壊七十一万七千七百六十八戸であり、それまで戦後最大といわれた阪神淡路大震災による被害（死者・行方不明者六千四百三十四名、建築物被害計六十三万九千六百八十六棟（住家に限る））を大きく上回っている。
- (3) 東京大学地震研究所の研究チームが試算したところ、「四年以内に首都直下地震が起きる可能性七十％」——読売新聞二〇一二年一月二十三日。京都大学防災研究所の試算では「五年以内に首都直下地震が送る可能性二十八％」——朝日新聞二〇一二年二月一日。
- (4) 東日本大震災においては、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、群馬、千葉、埼玉の八県で、合計二百三十七の市町村役場本庁舎が被災をし、うち二十八自治体において役場機能の全部、または一部の移転を必要としている。中央防災会議東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会第一回会合参考資料二「被害に関するデータ等」一〇頁参照。

- (5) 市町村は、災害対策基本法に基づき、災害時に様々な行政としての対応を行う主体であることが明記されており（同法第五条、第一六条や第五〇条以下の災害発生時の災害応急対策の多くの対策の主体は市町村である）、大規模災害ともなれば、その負担は非常に大きなものとなることから、大規模災害時には行政が機能不全に陥る可能性は高いと思われる。
- この点について、役場が機能不全となる事態について災害対策基本法の欠陥であるとの指摘もある（産経ニュース二〇一一年三月二十三日 http://sankei.jp/msn.com/affairs/news/110323/dst11032319500053_n1.htm）。また、二〇一一年十二月三日に開催された、中国地方における大規模地震に対する検討委員会（国土交通省中国地方整備局 <http://www.cgr.mlit.go.jp/zisin-jikai>）第三回検討委員会において、東日本大震災において役場や防災拠点が機能しない状態に陥ったことに関して、役場機能や防災拠点の確保のあり方が今後の検討課題であるとして示されている。
- (6) 被災自治体のなかで津波による浸水被害があった地域において、建築基準法第三十九条に基づく災害危険区域の指定に関する条例の生定。二〇一一年七月二十一日福島県相馬市、同年八月二十三日福島県南相馬市などで災害危険区域の指定に関する条例が制定された。この他にも同法第三十九条適用を検討している地方公共団体もある。
- (7) 東日本大震災に関する国の法制定も、復興の基本となる法律については、二〇一二年六月二十四日の東日本大震災復興基本法（平成二十三年法律第七十六号）や津波対策の推進に関する法律（平成二十三年法律第七十七号）と、震災直後の制定ではない。一方で、建築基準法八四条の適用期間延長（最大二ヶ月の適用期間を最大八ヶ月に延長）に関する、東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律（平成二十三年四月二十九日法律三十四号）は比較的早い段階で成立している。
- (8) たとえば、議会に防災に関する特別の委員会の設置を義務付け、大規模災害によって行政や議会の機能が十分に機能しない場合に、その補助またはそれに代わって各種対応を行えるような制度も考えるべきであろう。事例の兵庫県西宮市では、阪神淡路大震災時、震災後の一九九五年一月二十三日に議会に兵庫県南部地震対策特別委員会（任意の特別委員会）を設置し、意見書の取りまとめ等を行った。今後、こうした防災対策の特別な組織を地方議会内にも設定することを義務付けることも考えるべきではないだろうか。
- (9) 地震の規模は、Mj（気象庁マグニチュード）七・三（当初七・二とされていたが二〇一一年に修正）であり、西宮市では最大震度七を観測し、市内（市外で死亡した市民を含む）の死者は千四百十六名、全半壊家は六万二千二百三十八世帯に及んだ（西宮市ホームページ 阪神淡路大震災のページより <http://www.nishi.or.jp/contents/00002053000200005.html>）。

- (10) 活断層の土地利用ではなく、活断層上の建築物について耐震強化を行うことを定めた条例は、福岡市に存在する「福岡市建築基準法施行条例（平成十九年条例二十九号）」ここでは、建築指導によって活断層直上の建築物の耐震強度を上乗せするものとなっている。同条例第六条の二（二〇〇八年（平成二十年）年三月二十七日改正追加・同年十月一日施行）。
- (11) こうした活断層上の土地利用規制に関するもの他、三階建て以上の建築物等を建てる場合、事前に建築主に対し建築内容届け出ることを義務付け、建築物等の耐震化、不燃化等の措置の指導を行い、二階建て以下の建築物等の建築主に対しては、「開発事業に関する指導要綱」と「小規模住宅等指導要綱」を条例（震災に強いまっづくり条例）施行と同日に改正し、建築物等の耐震化・不燃化に努めるよう指導してきた。また建築審議会（現在の社会資本整備審議会）の答申、「二十一世紀を展望し、経済社会の変化に対応した新たな建築行政の在り方に関する答申」（一九九七年・平成九年三月二十四日）（3）震災を踏まえ新たな視点からの安全性確保の要請」において、阪神淡路大震災後の建築物の安全性の確保のために「着工前に行われる建築確認のみならず施工時の中間検査や工事完了時の完了検査を着実に実施するとともに、違反建築物に対する是正措置や違反行為を行った者への罰則の適用・処分等を通じて、違反行為に対する抑止効果を発揮することが重要である。」と示されたことを受けて一九九八年（平成十年）六月十二日に建築基準法の改正により中間検査制度が導入され、西宮市においても、一九九九年（平成十一年）十二月一日より三階建て以上の戸建て建築物等に中間検査制度が導入されている。
- (12) 国土地理院技術資料として、西宮市を含む地域については一九九六年に発刊されている。
- (13) 兵庫県土木地質図編纂委員会監修、初版は一九九六年三月出版。
- (14) 断層研究資料センター、一九九七年出版。
- (15) 西宮市及び隣接地域地質図（一九六七年）。
- (16) <http://www.nishi.or.jp/homepage/boutai/08map/03ekijo/ekijo.html> 参照。
- (17) 増田聡、村山良之「地方自治体における防災対策と都市計画・防災型土地利用規制に向けて」地学雑誌一一〇巻六号（二〇〇一）九八八頁。
- (18) 開発事業等におけるまちづくりに関する条例施行規則（平成十二年西宮市規則第百十五号、二〇〇〇年四月一日施行）。
- (19) 西宮市地質・活断層図は国土地理院の都市活断層図等は従来確認されていた活断層を基に作成されていることから、新たに活断層調査を行い、活断層が確認された地点と、活断層の可能性がある地点を記したものとして西宮市が作成したもので、第四紀後半（数十万年前から現在まで）の間に、繰り返し動いたとみなされる断層を活断層と評価して記している。<http://www.nishi>

or/jp/homepage/boutai/04jisin/06jisin/tisttu.pdf 参照。

(20) また、現行の「開発事業等におけるまちづくりに関する条例」において、活断層の情報を確認する資料としては、条例規則中に示されている「市が作成した地質活断層図（西宮市地質・活断層図）又は国土地理院が作成した都市圏活断層図」のほかに、西宮市地域防災計画・平成二十三年度版・一編総則一・十三には、参考活断層図として上記資料以外に、活断層研究会編『新編日本の活断層図』（東京大学出版会、一九九一年）及び、岡田篤正、東郷正美編『近畿の活断層』（東京大学出版会、二〇〇〇年）が記されている。

(21) 横須賀市の事例については、前掲注(7)増田聡、村山良之「地方自治体における防災対策と都市計画・防災型土地利用規制に向けて」九八八頁、損害保険料率算出機構研究部研究グループ「三浦半島断層群の地震発生可能性と活断層上の土地利用・政府による評価結果と横須賀市の取り組みの紹介」<http://www.nlino.or.jp/disclosure/risk/index.html>

RISK No.67（二〇〇三・三）‘ 照本清峰、中林一樹「活断層情報を考慮した防災対策と住民の意識構造」地学雑誌二一六巻三号（二〇〇七年）五二六頁参照。

(22) 原子力発電所の防災対策として、大塚久哲編著『地震防災学』（九州大学出版会、二〇一一年）九章参照。

(23) 建築基準法施行規則において建築基準関連法規として規定されるものは建築基準法以外に、消防法、屋外広告物法、港湾法、高圧ガス保安法、ガス事業法、駐車場法、水道法、下水道法、宅地造成等規制法、流通業務市街地の整備に関する法律、液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律、都市計画法、特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法、自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律、浄化槽法、特定都市河川浸水被害対策法、があり、このほか各地方自治体の条例によって景観法、電波法、建築物における衛生的環境の確保に関する法律、文化財保護法等の法律の中で建築物の構造、敷地、建築設備に関する規定及びこれに係る政省令、条例の規定と適合するか審査を行うこととなる（すべての建築物ではなく、一定規模以上の建築物等に適用される規定もある）。

(24) 条例による規制が行政指導による規制である場合は、その条例が上乘せ・横出し等を定めるものであったとしても、国の法令と正面から抵触するものではないとされる（成田頼明『都市づくり条例の諸問題』（一九九二年、第一法規出版）二〇頁）。

(25) この点、横須賀市のように地区計画によって活断層上の建築物設置を禁止することが条例として規定されることになった場合は、法律と条例の関係での問題が生じる可能性は高いだろう。

(26) 当初はロサンゼルス地震と称されていたが、サンフェルナンド地区に被害が集中したことから、サンフェルナンド地震と命名

された。地震の規模は M_w (モーメントマグニチュード) 六・六、震源の深さは十三キロメートル (暫定発表では十キロメートル)、シエラメドレ断層 (サンアンドレアス断層帯) の破断によるものとされる。なお、サンフェルナンド地震と被害の詳細については、諏訪彰 (気象庁地震課長) 「サンフェルナンド地震について」地震予知連絡学会報第六卷 (一九七一年九月)、大崎順彦 (建設省建築研究所国際地震工学部長) 「サンフェルナンド地震と建築の被害」土と基礎 (現、地盤工学会誌) 一九卷八号 (通巻号一六二号、一九七一年八月)、柴田碧・久保慶三郎 「サンフェルナンド地震・概要」生産研究二巻八号 (一九七一年八月) 参照。なお、前掲注(9)における M_w (気象庁マグニチュード) と M_w (モーメントマグニチュード) の差異については、前掲注(2) 大塚久哲 『地震防災学』九六頁が詳細である。

また、サンフェルナンド地震の詳細については、Carl-Henry Geschwind, California Earthquakes, The Johns Hopkins University Press, Maryland, 2001, pp. 165-191 "Responses to the San Fernando Earthquake of 1971" も参照。

(27) カリフォルニア州活断層法において活断層と定義しているのは、完新世 (過去一万年一千年間) において地表変位を起こした断層であり、西宮市が作成した西宮市地質・活断層図において活断層として定義されたもの (第四紀後半、数十万年前から現在まで) とは異なるが、この法律において地帯設定の断層評価のために潜在的に活動的とされる断層として、第四紀 (約二百万年前から現在まで) に地表変位があった断層を定義している。

(28) 一九七三年に設定された活断層 (サンアンドレアス、カラベラス、ハイワード、サンジャシント断層) については、その活断層から、両側約二〇〇メートル (六六〇フィート、指定地域の幅としては約四〇〇メートル) が、特別調査地帯として線引きされ、一九七七年一月一日以降の設定については、主要断層、明確な小断層、その他複雑な断層等の線引きについては、この限りではないとされている。

(29) カリフォルニア州活断層法において居住用建築物とは、年間二〇〇〇人時間以上 (単身者で一日八時間程度) 人が滞在するものを指し、原則としてこれに適合する建築物の特別調査地帯内の設置は禁止される。例外として、木造一世帯住宅、及び、二階以下の木造一世帯住宅で四棟以上の開発授業の一部でない場合や、建築価格の50%を超えない増改築が規定されている。

(30) 断層と直角方向に一・五メートルの溝 (トレンチ) を掘って行う地質調査。

(31) Alquist-Prilo Earthquake Fault Zoning Act Sec. 2621.9 また、一九九一年には地震ハザードマップ法 (Seismic Hazards Mapping Act) が制定され、地表に表れていない断層周辺や液状化・土砂災害の危険性がある地域を設定し、その地域における不動産取引等において告知義務が課されている。日本において、このような災害関連情報の告知義務に関しては、宅地建物の取

引に関して、二〇〇〇年の土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の制定によって、当該宅地建物が土砂災害警戒区域であるか否かについての告知義務が課されている。カリフォルニア州では、California Civil Code Sec.1103において、カリフォルニア州活断層法に基づく特別調査地帯内かどうかの告知義務のほか、液化化危険地域、洪水危険地域、山火事等の火災危険地域などの設定されていることに関する告知義務が不動産業者等に求められている。Alquist-Priolo Earthquake Fault Zoning Actについては、<http://www.constrv.ca.gov/cgs/codes/prc/Pages/chap-7-5.aspx>、California Civil Code 227011は、http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/calawquery?codesection=civ_参照。

- (32) 台湾の事例については、太田陽子、渡辺満久、鈴木康弘、澤祥「一九九九年集地震による地震断層の位置と既存活断層との関係」地学雑誌一一二巻一号（二〇〇三年）、ニュージールランドの事例については、関友作、伊藤孝「地球科学情報の市民への広報に関する事例研究」二 ニュージールランド・ウェリントンにおける活断層・地震情報の広報」茨城大学教育学部紀要（教育学）六〇号（二〇〇一年）、馬場美智子、増田聡、村田良之、牧紀男「ニュージールランドの防災型土地利用規制に関する考察」地方分権と資源管理型環境政策への転換との関わりを踏まえて」都市計画論文集三九巻三号（二〇〇四年十月）、馬場美智子「災害リスクマネジメント概念を導入した土地利用規制に関する考察」ニュージールランド・ウェリントン市の事例を通して」地域安全学会論文集五号（二〇〇三年十一月）等を参照。

- (33) 中田高「カリフォルニア州の活断層法『アルキストプリアオロ特別調査地帯法（Alquist-Priolo Special Studies Zones Act）』と地震対策」地学雑誌九九巻三号（一九九〇年）、中田高・隈元崇「活断層位置情報からみた土地利用の問題点と『活断層法』について」活断層研究二二三号（二〇〇三年）、NSL (Network for Saving Lives) マスメディアと研究者による地震災害軽減に関する懇話会二〇〇三年鈴木康弘（名古屋大学教授）発表「地震防災における活断層調査の位置付け」などを参照。

- (34) 目黒公郎・大原（吉村）美保「人口減少社会における活断層対策の展望」活断層研究二八号（二〇〇八年）九一頁。また、活断層上の土地利用が日本においては困難であることから、建築物の耐震・免震の基準を活断層上の建築物について強化するべきとの意見もある（久田嘉章「活断層と建築の滅災対策」活断層研究二八号（二〇〇八年））。

- (35) 損害保険料率算定会「地震危険に関するアンケート調査（専門家編）によれば、地球科学、地盤工学、土木工学建築学などの専門家のうち、活断層周辺の土地利用規制が必要かつ現実的と回答したのは約三割であって、必要だが現実的でないと回答したのは約六割であることが報告されている。」「地震保険調査報告三二」（損害保険料率算定会、二〇〇〇年）一〇九頁。

- (36) Seismic Hazards Mapping Act 227011は、<http://www.conservaion.ca.gov/cgs/shzp/Pages/article10.aspx>を参照

- (37) Aqquist-Prilo Earthquake Fault Zoning Act Sec.2624.「そもそも、カリフォルニア州活断層法において、市及び郡は法律施行のために条例の制定を行い、規制に関する一義的な責任を負うものとされる(同法Sec.2621.5)。
- (38) カリフォルニア州においても州法よりも厳格に規制している事例として、ロサンゼルス市の事例があり、ここでは、法律上例外とされる建築物についても、活断層から五十フィート以内の新築はすべて禁止されている。
- (39) カリフォルニア州活断層法については、照本清峰、中林一樹「活断層情報を考慮した防災対策と住民の意識構造」地学雑誌 一一六巻三号(二〇〇七年)、奥村晃史「アメリカ合衆国の活断層」アータベースとその応用」活断層研究二三号(二〇〇三年)、長谷川修一、大野裕記「カリフォルニア州の活断層と地震防災」四国電力四国総合研究所研究期報七二号(一九九九年六月)、中田高「カリフォルニア州の活断層法『アルキストープリオ特別調査地帯法(Aqquist-Prilo Special Studies Zones Act)』と地震対策」地学雑誌九九巻三号(一九九〇年)等を参照。また、カリフォルニア州活断層法制定に関する州上下両院協議会(地震対策に関する両院協議会)の取り組み等、カリフォルニア州活断層法制定過程のことについては、前掲注(26)、C.H. Geschwind, California Earthquakes, pp.173-185を参照。
- (40) 増田聡、村山良之「特集記事・土地利用規制を利用した防災対策の全体・安全・安心な国土を目指して」四、活断層に関する防災型土地利用規制／土地利用計画・ニュージージーランドの『指針』とその意義を日本の実状から考える。」自然災害科学二五巻二号(二〇〇六年)。
- (41) 中田高、隈元崇「活断層位置情報からみた土地利用の問題点と『活断層法』について」活断層詳細デジタルマップの活用例(1) 学校施設と活断層」活断層研究二三(二〇〇三年)一五頁、第一表「断層線直上、または二〇メートル以内に位置する学校施設の数」。
- (42) 上掲注(40)、中田ら「活断層位置情報からみた土地利用の問題点と『活断層法』について」活断層詳細デジタルマップの活用例(1) 学校施設と活断層」一七頁。
- (43) 高田敏「条例論」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編「現代行政法体系八」(有斐閣、一九八四年)二〇二頁など。
- (44) 徳島市公安条例事件・最大判昭和五十年九月十日・刑集二九巻八号四八九頁。
- (45) 前掲注(44)、成田『都市づくり条例の諸問題』一四頁、一五頁。
- (46) 建築主事は、第一項の申請書を受理した場合においては、……申請に係る建築物の計画が建築基準関係規定に適合するかどうかを審査し、審査の結果に基づいて建築基準関係規定に適合することを確認したときは、当該申請者に確認済証を交付しなければ

ばならない。

(47) 行政指導であっても、その性質によっては、法律との抵触があるとされる判例・学説もあり、この点で、土地利用規制という権利制限としての性質があるものについては、個別の条件に沿って検討する必要性がある。

(48) 建築基準法第三十九条第一項 地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。

第二項 災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なのは、前項の条例で定める。

(49) 活断層上において建築基準法第三十九条の災害危険区域の指定された事例がないため、活断層上に適用され得るかどうかは議論のあるところである。

(50) ここでは、名古屋港基準面から一メートル〜四メートル以上の範囲で一階床高の高さ制限が設けられているほか、一部地域では住宅などの居住室を有する建築物・病院・児童福祉施設等の原則建築禁止、公共施設や地下鉄駅等の規制も設けられている。

(51) 活断層上の土地利用規制の可能性はもちろん、名古屋市の条例によって床高を通常の建築物よりも高い位置に設定しているような規制については、今後津波被害が予測される沿岸自治体において、検討すべき規制であろう。

(52) 長谷部恭男編著『リーディングス現代の憲法』（日本評論社、一九九五年）二〇二頁。

(53) 一方、建築基準法第一条において法律を一応最低基準として位置付けているとして理解されるが、建築基準法には、規制の細目を条例に委ねるもの、一定の事項について条例による制限附加を認めるもの、一定の事項について条例による制限緩和を認めるもの等、規定が様々あり、建築基準法の条文の表現としては、条例により「……することができる」という授權形式がとられていることから、建築基準法による基準が全国の最低基準であって地域の実情に合わせて自治体が厳しい規制を条例によって自らに行うことができるかと一概に断定するのは困難とする指摘もある（前掲注④、成田『都市づくり条例の諸問題』一八頁）。

(54) 前掲注⑤、長谷部『リーディングス現代の憲法』二〇四・二〇五頁

(55) 津波避難ビルについては、平成十七年の政府指針によって規定が設けられていたが、東日本大震災後の二〇一一年六月に「津波対策の推進に関する法律」として制定されている。しかし、ここでは地上三階以上のRC造またはSC造の新耐震基準（一九八一年以降新築）の建築物とされているが、二〇一二年三月三十一日発表、内閣府「南海トラフの巨大地震モデル検討会」の想定では今までの想定を上回る津波高が想定されていることから、津波避難ビルのあり方も修正しなければならないだろう。ただし、

政府の想定は有史以来記録のない最大のものとしての想定であるため、このための対策をどこまで行うかは慎重に検討しなければならない。

(56) 二〇〇五年（平成十七年）には宮城県南三陸町が同年八月に発生した宮城県沖地震による津波を受けて、災害危険区域の指定を行っている。

(57) 二〇一二年六月九日の学会報告において、近時の活断層に係る問題として提起した、敦賀原発、大飯原発下の活断層存在の可能性や、美浜原発、高浜原発、もんじゅ下の破砕帯調査必要性の指摘、四十のダム直下の活断層の可能性など、様々な指摘がある一方で、自治体、行政の活断層に対する意識が高まっていくことを期待する。

【シンポジウム】

鹿児島県における地震等防災対策について

鹿児島県危機管理庁危機管理防災課

福永敬大
成田昭浩

一 はじめに

東日本大震災以降、国の防災基本計画の見直しをはじめとして各方面で防災対策の見直しが行われている。地方レベルでも、全国の都道府県・市町村において防災対策が見直されているところであるが、ここではその一例として、日本法政学会第一一六回研究会の開催地である鹿児島県における防災対策について報告したい。

鹿児島県においては、火山噴出物が堆積したシラス台地が大規模に広がっているほか、海岸線が長く、島しょ部を多く有するなどの地域特性があり、過去には、台風、豪雨、地震、津波、火山噴火など様々な自然災害に見舞われ、大きな被害が発生してきている。こうした災害には、高頻度で中・低レベルの災害と低頻度であるが高レベルの災害とがあり（注1）、防災担当者としては、規範的・確率論的な考え方と、実務的・経験論的な考え方との両方を念頭において取り組むこととなる。

地域防災の論点に関連して若干言及すると、防災対策の現場では、一方で地域防災計画を作成しながら、一方で災害（通常災害）対応実務を実施している。それは千年に一度というような確率論的な議論の世界と例年の災害という経験論の世界との関わりでもあり、また、計画は平常時に机上で作成するのに対して、災害対応実務は小さな災害時対応の事実によって経験を積み上げていくものである。このことは低頻度で高レベルの災害と高頻度で中・低レベルの災害に

も照応する。このように防災においては規範的な考え方と実務的なところが微妙に異なっていることから、両者の関連性と相違ということをも意識しながら、地域防災計画の見直しについて報告する。

二 平成二三年度鹿児島県地域防災計画見直し

鹿児島県地域防災計画の体系等について述べると、計画は、それぞれの災害の種別に応じて、大雨・洪水・台風などの一般自然災害に係る「一般災害対策編」、震災・津波災害に係る「地震・津波災害対策編」、火山災害に係る「火山災害対策編」、原子力災害に係る「原子力災害対策編」の4編と資料編とで構成されている。

県地域防災計画は、市町村地域防災計画の指針となるものであり、関係機関の防災業務の実施責任を明確にするともに、相互間の緊密な連絡調整を図る上での基本的な大綱を示すもので、その実施細目は、さらに関係機関において別途具体的に定められることを予定して作成されている。

鹿児島県地域防災計画修正（平成二三年度）の概要についてであるが、まず、平成二三年度における見直しの趣旨、手順、基本的な考え方を説明する。

見直しの趣旨については、甚大な被害をもたらした東日本大震災の被害状況（注2）や平成二二年一〇月の奄美豪雨災害（注3）、平成二三年一月からの新燃岳の火山災害の教訓などを参考としながら、全般的な対策強化を図り今後の本県の防災対策推進のため、県地域防災計画の大幅な見直しに取り組むこととした。いわば、最近の災害に対応すべく地域防災計画の緊急総点検作業を実施し、現段階で必要となる対策の検討を行ったものである。

見直しの手順としては、県防災計画の見直しは、本来、国の防災基本計画の見直しを踏まえる必要があるが、国の計画の全面的な見直しには相当の時間を要することが見込まれたことから、県では、平成二三年五月に県庁内に鹿児島県地域防災計画見直し検討委員会を設置し、国の中央防災会議の報告や、一〇月に設置した鹿児島県地域防災計画検討有識者会議の意見等を踏まえ、本県の防災対策上の課題と対応等の検討を進めてきたところである。その検討結果を市町

村や関係機関とも調整を図った上で、今回の修正としてとりまとめたものである。

平成二四年度において、計画の前提となる災害想定の変更や国の防災基本計画がさらに見直された場合、また、国の新たな方針が示された場合は、改めてその内容を県地域防災計画に反映させることとし、国の検討結果や県有識者会議の意見などを踏まえ、地震・津波などの自然災害や被害想定の見直しを行った上で、引き続き計画の見直しを行うこととしている。

見直しの基本的な考え方については（資料１）、近年の新たな災害の発生に伴う防災対策を取り巻く状況の変化に対応した見直しを図ることとして、平成二三年三月に取りまとめられた「奄美大島情報通信体制等検証報告書」の提言や東日本大震災の被害状況を踏まえた国の中央防災会議の提言などを参照して、被害の広域化への対応や市町村及び防災拠点施設等の機能喪失への対応、避難生活の長期化への対応、広範囲に及ぶ情報通信機能の喪失への対応などに留意しながら検討を進めてきたところである。

次に、県地域防災計画修正の概要であるが（資料２）、これは、今回修正を行った四百か所近くの中から主要なものを選び出したもので、これまで、県有識者会議の意見もいただきながら、見直し検討委員会できりまとめを行い、市町村や関係機関との調整を終えた修正を項目ごとに整理したものである。

県防災会議が策定主体であるので、防災会議委員の意見については、可能なものは今回の修正案に反映したところであるし、さらに議論を深める必要があるものや関係機関との調整が必要なものなど、直ちには修正することが困難なものについては、二四年度の見直しの中で検討していくこととしている。

そこで、修正の概要の主な内容について説明すると、まず、（一）災害予防に関する修正では、災害に強い施設等の整備に関して、

○公共施設の災害防止（対策等）について、離島への復旧用機材等の迅速かつ効率的な輸送体制の確保などの対策

○通信施設の災害防止について、基礎の嵩上げや扉構造の強化などの対策

○津波災害防止について、津波到達時間内に避難できるような経路や避難所の標高などに基づく見直しなどの対策
○防災拠点施設等について、複数設置化やデータベースの管理体制の強化などの対策
などの対応を図ることとしている。

次に、迅速かつ円滑な災害応急対策への備えについてであるが、

○通信・広報体制について、衛星携帯電話など多種多様な通信手段や長時間対応可能な非常用電源設備の整備など（注4）

○避難体制について、要援護者対策としての福祉避難所の指定や避難所設置期間の長期化に備えた学校施設等の防災機能の整備、防災マップや海拔表示板の整備や「津波避難ビル」の指定促進など

○救助・救急体制について、衛星携帯電話など相互連絡が可能な手段の整備
などの対応を図ることとしている。

県民の防災活動の促進については、

○災害教訓の伝承に努めること（注5）

○自主防災組織の活動の活性化を図るための県の助言の実施（注6）
などの対応を図ることとしている。

また、火山災害に強い地域づくりについては、新燃岳の周辺地区の学校等における窓ガラスの破損等に対する空振対策や噴石対策に努めることとしている。

（2）災害応急対策に関する修正のうち、活動体制の確立に関しては、広域応援体制について、大規模災害等における遠隔の都道府県・市町村や多種多様な団体との応援協定の締結などに努めることとしている。

警戒避難期（初動期）の応急対策については、

○避難の勧告や指示に当たつての基準の適正な運用等への県の助言実施やコミュニティFM、緊急速報メール等の導入

など、伝達方法の見直し

○帰宅困難者への対策

○消防職員等への惨事ストレスの対策

などの対応を図ることとしている。

また、広域被害への対応では、火山災害において、関係機関による、降灰や土石流への十分な対応を行うこととしている。

事態安定期の応急対策については、

○避難所の運営における女性や子育て家庭のニーズへの配慮

○応急対策面で、大規模災害における広域応援協定の締結や応急仮設住宅の円滑な提供などの対応を図ることとしている。

(3) 複合災害時対策等に関する修正のうち、原子力災害と大規模自然災害が複合的に発生した場合の体制の整備として、緊急連絡体制等の確保、緊急時環境放射線モニタリング活動体制の整備、緊急輸送活動体制の整備などに努めることとしているところである。

なお、原子力災害対策のうち、国の防災指針等の改定までの間、早急に対策を講じるものについては、原子力災害対策暫定計画として、地域防災計画とは別途にとりまとめたところである。

また、継続災害への対応方針では、火山災害対策として、避難生活の長期化に対応した避難者への精神面の支援などの被災者支援の実施や被害の広域化に対応するための広域応援協定の締結を進めることとしている。

災害復旧・復興に関しては、被災認定を迅速・公正に実施できる体制の整備に努めることなどの見直しを図ったところである。

また、編名について、東日本大震災を踏まえた津波対策の重要性に鑑み、従来の「震災対策編」を「地震・津波災害

対策編」に変更している。

以上で、ひとまず、鹿児島県地域防災計画の修正についての概要説明を終わることとする。

三 地震等災害被害予測調査の実施

次に、地震等災害被害予測調査について（資料3）、説明する。

平成二四年度から、鹿児島県でも、「地震等災害被害予測調査事業」により、海溝型地震や桜島の海底噴火に伴う津波等、災害や被害予測の調査を行うこととしている。このような予測調査は鹿児島県においては前回は平成七～八年度に実施しているため、一七年ぶりに実施することになる。

調査のスケジュールについては、平成二四年度中に、各種基礎資料の収集やデータ化を行った上で、津波高や浸水域、液化化危険度などの災害の規模の予測を行い、平成二五年度にはその想定に基づき被害の予測や今後の防災対策の検討などを行うこととしており、これらはそれぞれ、県地域防災計画の更なる見直しに反映をしていくこととしている。

地震等の想定については、現時点での地震等発生位置の検討案としては、今後、さらに修正を加えていくことになるが、地震や火山の専門家からなる県有識者会議での検討結果を踏まえ、現行想定の一箇所については再検討を加えるとともに、さらに南海トラフの連動地震や南西諸島沿いの海溝型地震、県本土直下型地震のほか、桜島の噴火に伴う地震など、計一箇所震源について地震や津波の想定を行いたいと考えている（注7）。

なお、国（内閣府）では、「南海トラフの巨大地震モデル検討会」を設置し、将来的に南海トラフで発生を想定し防災対策を検討すべき、最大クラスの地震・津波の検討を進めてきたが、三月末に第一次報告として震度分布・津波高の推計結果が、八月末には第二次報告としてより詳細な手法による震度分布、津波高、浸水域等及びマクロ的な被害想定が公表されたところである。

国の調査報告の前提は、現時点の最新の科学的知見に基づき、最大クラスの地震・津波を想定したものであり、南海

トラフ沿いにおいて次に起こる地震・津波を予測したものではなく、また、何年に何%という発生確率を念頭に想定したものでないものであるとされている。震度分布の推計結果は、関東から四国・九州にかけて極めて広い範囲で強い揺れを想定しており、第二次報告では震度六弱以上が想定される地域は、本県も含め二一府県六八二市町村となっており、また、津波についても、関東から四国・九州の太平洋沿岸の極めて広い範囲で大きな津波を想定しており、満潮位の平均津波高五メートル以上が想定される地域は、本県も含め一三都県一二四市町村となっている。

県の予測調査では、一一箇所の想定震源の一つとして東海・南海・東南海・日向灘の四連動地震を想定することとしていることから、この地震については、県の予測調査の検討資料として国の調査結果を取り込むこととなり、国の調査と同様のマグニチュード想定となるものと思われる。これを含め、一一箇所の震源についての地震や津波の想定は、地域防災計画の更なる見直しと並行して進めることとしている。

四 県内における現行の防災対策

次に、県内における現行の防災対策に移る。

地震対策については、地域防災計画修正のところで述べたことと重複する部分もあるが、まずは、大規模地震時ににおける迅速な初動体制を確保するため、県内各地に一三九基の震度計が配備されている。地震発生時には、気象情報自動伝達システムにより直ちに情報がもたらされることになっており、震度四の地震が発生した場合には直ちに市町村に伝えるとともに、県では危機管理局における二四時間連絡体制のもと、直ちに職員が出動し、情報連絡体制をとり、市町村や関係機関との情報連絡や被害状況の確認に努めることとなっている。また、地震の規模や被災の状況に応じ、総括危機管理監を本部長とする「災害警戒本部」又は知事を本部長とする「災害対策本部」を設置し、災害情報の収集や応急対策などの防災対策に努めることとしている（注8）。地震などに対する地域の防災力を高めるためには日頃からの備えと地域での連携が重要であることから、県の広報誌や防災研修センターにおける各種研修などにおいて、県民に対

する地震災害に関する防災知識の普及を図るとともに、地域における自主的な防災活動を行う自主防災組織の育成に取り組んでいるところである（注9）。

津波についても、県内沿岸の各市町村において、東日本大震災後、標高表示板や標高マップの作成、津波避難訓練の実施など、取組を始めているところである。本県の津波対策の事例として、志布志湾沿岸地域の取組を示すと、志布志湾沿岸地域の志布志市、大崎町、東串良町では、合同で協議会を立ち上げ、連携して、標高表示板の設置や標高マップの作成などの対策に取り組んでいる。また、国の想定によると、南海トラフ巨大地震に伴って発生する津波は、本県では離島部において高い数値が出されているが、本県の地域特性としての数多くの離島の存在に対応した、離島部の地震津波対策は今後の課題であると考えている。

火山は、本県の災害特性として重要なものであり、前提としての火山分布は、全国に一一〇ある活火山のうち、本県には、一一の活火山があり、離島部や錦江湾（鹿児島湾）の海底にも分布している。噴火警戒レベル導入の火山は、全国で導入されている二九の火山のうち、五つの火山が本県にあり、このうち、噴火警戒レベル3が導入されている火山は、現在は全国でも当県にある桜島と霧島山新燃岳のみとなっている。

桜島の火山活動状況についてであるが、平成二三年の爆発回数が九九六回と三年連続で年間最多爆発回数を更新するなど火山活動が活発化の方向にあり、平成二三年一〇月の火山噴火予知連絡会の評価では、桜島へのマグマの供給が増加した場合、更に噴火活動が活発化する可能性が考えられるとされている。県では、防災関係機関と相互連携の確認と県民の防災意識の高揚・維持のため毎年鹿児島市と共催で、大正噴火のあった一月一二日頃に桜島火山爆発総合防災訓練を実施している。防災意識の高揚を図るためには、防災マップの普及、一時滞在者への啓発のほか、京都大学防災研究所附属火山活動研究センターの研究者等を講師に、県民や自主防災組織のリーダーなどを対象とした火山防災対策に関する講演会も開催している。桜島火山防災における関係機関との連携強化には特に意を用いており、定期的なものも含め国や研究機関との会議が設けられている。桜島降灰対策に関しては、従来から県庁内関係各部が実施しているが、

庁内関係課で「桜島火山降灰対策連絡会議」を設置しており、降灰量が増加し県民生活に大きな影響が出るおそれがある場合には、会議を開催し、新たな対策や国への要望活動の検討などを行うこととしている。

一方、霧島山（新燃岳）については、平成二四年二月二九日に開催された火山噴火予知連絡会の評価では、新燃岳の北西地下深くのマグマだまりへのマグマ供給は停止しているが、火口やその直下には高温のマグマが溜まっており、火山性地震も続いていることから、突発的な噴火が発生する可能性がある。また、今後、深部からのマグマの供給が再開する可能性もあり、多量のマグマが上昇すれば新たな噴火の可能性があるとされていた。その後、平成二四年六月二六日の同予知連絡会では、新燃岳の北西部地下深くのマグマだまりへの深部からの供給は停止し、新燃岳直下のマグマの活動も低下しているとされた（注10）が、県では、今後も十分な警戒を行っていくこととしている。

霧島山防災に係る各種対策の概要であるが、避難対策については、国や鹿児島・宮崎両県、地元市町、学識経験者で構成するコアメンバー会議が策定した避難計画策定に係るガイドラインに基づき、霧島市は平成二三年六月に火口から半径五キロメートル以内の住民を対象とした避難計画を策定している。これらに係る訓練には、平成二三年五月二六日の県総合防災訓練および平成二四年一月二六日の霧島市防災訓練において、噴火警戒レベルが5に引き上げられたとの想定で、噴火警報の情報伝達および住民の避難訓練を実施したところである。霧島火山に関する土石流被害対策は、ソフト対策として、監視カメラや土石流センサーにより、土石流の発生を監視しており、霧島市にも通報する体制を取っている。土石流被害のハード対策として、霧島の河川（霧島川及び神宮川）において砂防堰堤の緊急除石工事を行っている。このほか、降灰対策、噴石対策、農林業被害対策などが実施されている。地元霧島市の取組事例として最近、市の予算で緊急時の通報のためモーターサイレンが設置されている。

五 おわりに

以上に述べたように、地域防災計画は災害に対する可能性から発想して、理念としての防災対策を含ませながら幅広

い施策を検討し、現実の防災施策に生かそうとするものである。これに対して、現に実行されている防災施策は地域防災計画の中から緊急に実施すべきものが優先され、状況によってはより手厚い対策を講じている。こうした意味では、防災計画と防災施策とはどちらもゆるがせにできないものであり、車の両輪と言えるものである(注11)。実務的には、両者の違いは予見又は前提とされる災害の頻度がどのようなものとして認識されるかに違いがある。災害はいつでも、どこでも起こりうるのと考え方にたつときは、低頻度の災害と高頻度の災害との実質的な差異は小さくとも言える。この立場において自らの身の安全を自らで守るとともに、自分たちの地域を自分たちで守ることが大切であるということとを再確認して、報告を終わりたい(注12)。

参考文献

- 奄美大島情報通信体制等検証委員会『奄美大島情報通信体制等検証報告書』鹿児島県 二〇一二年
内橋克人編『大震災のなかで』岩波書店 二〇一一年
鹿児島県防災会議『鹿児島県地域防災計画(平成23年度版)』二〇一二年
河田恵昭『津波災害』岩波書店 二〇一〇年
国土審議会政策部会防災国土づくり委員会『災害に強い国土づくりへの提言』国土審議会 二〇一一年
小林恭一、高梨成子『地域防災計画をどのように見直し、運用するか(財)日本防火・危機管理推進会 二〇一二年
津久井進『大災害と法』岩波書店 二〇一二年
寺田寅彦『天災と国防』講談社 二〇一一年
畑村洋太郎『未曾有と想定外』講談社 二〇一一年
吉井博明、田中淳編『災害危機管理論入門』弘文堂 二〇〇八年

注

- (1) 災害をこのように二つに分類することについては、例えば国土審議会政策部会防災国土づくり委員会（二〇一一）六ページにおいてもみられるが、災害レベルの定量的な定義はなされていない。
- (2) 河田は東日本大震災のもたらした5つの課題として、・単独県の対応限界 ・ 応援限界 ・ 相互応援の競合 ・ 組織的な調整の必要性 ・ 広域的な支援体制を上げている。内橋克人編（二〇一一）、二四六ページ。
- (3) 奄美豪雨災害がもたらした防災上の課題については、奄美大島情報通信体制等検証委員会（二〇一一）を参照されたい。なお、この豪雨災害を契機に、鹿児島県では災害時に現地において情報収集、情報提供等を行うことを任務とする専門官的な制度として、防災対策監という職を設置して、被災時に現地の情報収集、現地への情報提供などに努めることとしている。
- (4) 防災行政無線など防災情報の伝達体制の維持・確保については、効率性や経済性に留意するとともに、耐災性、冗長性にも留意すべきことが課題とされている。
- (5) 防災における過去の経験の重要性については、一九三五年に逝去した寺田寅彦の随筆を新たに編集した寺田寅彦（二〇一一）、一六ページにおいても強調されている。
- (6) 自主防災組織の高齢化については全国的な課題であるが、地域ぐるみでの避難体制の構築という点での意味は減じていないと考えている。
- (7) 平成二四年八月末に内閣府が南海トラフ震源の巨大地震に伴う津波想定（第二次報告）を公表して以降、南海トラフ由来の津波に注目が集まっているが、鹿児島県では他の多くの地震・津波の可能性の一つとして捉えることとしている。
- (8) 防災計画の実行に当たり、首長被災時の職務代理者については、自治体ごとの組織規則などに規定されている。
- (9) 都道府県知事による市町村防災対策機能の代行の権限拡大については、国の防災関係法制検討中の課題となっている。
- (10) 霧島山新燃岳の動静については、平成二四年六月段階で沈静化の方向で評価がなされ、警戒範囲は3キロメートルから2キロメートルに縮小されたものの、噴火警戒レベルは依然としてレベル3（入山規制）であることには変わらない。
- (11) 減災政策の議論の中で、地域防災計画の相対化ということも取りざたされているが、実務的には、災害対応にとり地域防災計画はもっとも重要な根拠であることから、地域防災計画自体の中に減災政策的な要素を取り込んでいくことが肝要と考えられる。
- (12) 防災のため諸活動は、災害が発生しない平時にこそ重要と考えられ、これはある意味で自治体・集落の健康維持活動であると位置づけることができる。

資料1…平成二三年度鹿児島県地域防災計画見直しの基本的な考え方

① 一般災害対策編

現在の想定は、平成五年八月の鹿児島豪雨となっているが、平成二年一〇月の奄美豪雨災害の気象概況を想定するとともに、同災害の際に指摘された課題について検証・分析等を行い、平成三年三月に取りまとめられた「奄美大島情報通信体制等検証報告書」の提言内容を踏まえる。

② 震災対策編（地震・津波災害対策編）

現在想定されている五個の地震（うち三個は、地震により津波の発生を想定）に対する対策の再検討が必要であること、及び現在の想定を超えるものが発生するおそれがあることから、次のような事象を考慮する。

ア 被害の広域化、イ 市町村機能及び防災拠点施設、避難施設の機能喪失・低下、ウ 避難生活の長期化、エ 災害対応の長期化、オ 広範囲に及ぶ情報通信機能の喪失

③ 火山災害対策編

平成二三年一月に活動が活発化した新燃岳の噴火災害（空振による建物被害、噴石飛散による被害、積もった降灰による土石流被害等）の教訓を踏まえる。

④ 原子力災害対策編

「原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本国政府の報告書」による次のような「現在までに得られた事故の教訓」を踏まえる。

ア 自然災害と原子力災害の複合災害、イ 事故の長期化・深刻化、ウ 広域避難

資料2・鹿児島県地域防災計画修正（平成二十四年三月三日）の概要

（1）災害予防に関する修正①

災害に強い施設等の整備

○ 公共施設の災害防止対策の推進

- ・ 災害対策用機器、資材の確保及び整備において、特に離島への復旧用機材等の迅速かつ効率的な輸送体制の確保に努める。
- ・ 地震若しくは津波発生時に空港の機能が確保されるよう、耐震対策や津波対策の実施に努める。

○ 通信施設の災害防止

- ・ 交換局・基地局等の耐災・耐震性の強化に関し、基礎の嵩上げや扉構造等の強化に努める。
- 津波災害防止対策の推進

- ・ 避難にかかる時間や障害物の有無、指定避難場所等の標高など津波災害危険の把握に努める。

- ・ 避難する際に津波到達時間内に避難できるような経路の指定や避難所の標高などの調査等を踏まえた見直しを行う。

○ 市町村及び防災拠点施設の機能喪失・低下を想定した対策

- ・ 防災拠点施設等の機能強化対策として、行政庁舎及び防災拠点施設等の複数設置化やデータベースの管理体制の強化などに努める。

（1）災害予防に関する修正②

迅速かつ円滑な災害応急対策への備え

○ 通信・広報体制（機器等）の整備

- ・ 衛星携帯電話等を整備するなど多種多様な通信手段による確実な情報収集や伝達ができる体制づくりに努める。
- ・ 長時間対応可能な非常用電源設備の整備に努める。

○ 避難体制の整備

- ・ 新たに避難予定場所として社会教育施設を明記するとともに、福祉避難所を指定する。
- ・ ライフラインの寸断や大規模災害による避難所設置期間の長期化に備えた学校施設等の防災機能の整備を考慮する。

- ・ 防災マップや海抜表示板等を作成し、適切・安全な避難体制を推進する。
 - ・ 「津波避難ビル」の指定等や避難路等のバリエーション化などの対策に努める。
- 救助・救急体制の整備
- ・ 衛星携帯電話など、相互連絡が可能な手段の整備に努める。
 - ・ 通信機器の住民に対する研修の実施やマニュアル整備に努める。
 - ・ 人工透析患者などの緊急輸送手段の確保に努める。
 - ・ 非常用発電機の備蓄に努める。
- 医療体制の整備
- ・ 災害現場における医療情報収集や伝達、応急治療等を行うDMATを養成し、迅速に出勤可能な態勢を整備する。
 - その他の震災応急対策事前措置体制の整備
 - ・ 飼料関係施設等が被災した際にも飼料の確保が図られるよう飼料取扱業者等との協力体制の構築を図る。
- (1) 災害予防に関する修正③
- 県民の防災活動の促進
- 災害教訓の伝承
- ・ 過去の大災害の教訓や災害文化を後世へ伝承するための調査分析や各種資料の収集・保存、一般への周知に努める。
- 自主防災組織の育成強化
- ・ 県は、市町村に対して、自主防災組織の活動の活性化を図るため、必要な助言を行う。
- 災害時要援護者の安全確保
- ・ 高齢化や国際化の進展に加え、県内への流入人口の増等に伴い要援護者の増加が予想されるため、災害時要援護者の安全確保対策を推進する。
- 火山災害に強い地域づくり
- ・ 新燃岳噴火に伴う空振被害を踏まえ、火口周辺及びその周辺地区の学校等における窓ガラスの破損等の空振対策や噴石対

策に努める。

(2) 災害応急対策に関する修正①

活動体制の確立

○ 応急活動体制の確立

・ 特に甚大な規模の災害で、複数の市町村が被災した場合、必要に応じて「現地対策合同本部」の設置などの対応を図る。

○ 治安の確保

・ 災害に便乗した犯罪の取締りや被害の防止等社会混乱の抑制に努める。

○ 広域応援体制

・ 同時被災の可能性の低い遠隔の都道府県・市町村や多種多様な団体との応援協定等の締結に努める。

・ 岐阜県や静岡県等との災害時相互応援協定を締結。

社会基盤の応急対策

○ 電力施設・電気通信施設の応急対策

・ 病院、電気通信施設、水道施設、防災関係機関等への電力供給設備や電気通信設備の早期復旧を図るため、道路管理者と協議する。

(2) 災害応急対策に関する修正②

警戒避難期（初動期）の応急対策

○ 避難の勧告・指示、誘導

・ 県は、市町村に対して、避難指示等の基準に基づく適正な運用や再点検の実施等について、必要な助言を行う。

・ 災害状況に応じた伝達方法として、新たに、コミュニティFMや緊急速報（エリアメール等）の方法を取り入れる。

○ 災害時要援護者への緊急支援

・ 帰宅困難者のうち徒歩帰宅者に対して、県とコンビニエンスストア等との協定等に基づいた応急対策が適切に図られるよ

う努める。

○ 惨事ストレス対策

- ・ 惨事ストレス対策の実施に努める。

○ 広域被害への対応

- 広域被害への対応
- ・ 関係機関は、降灰や降灰後の土石流に対して、情報提供、降灰の収集・処分体制の確立、避難指示の発令など、十分な対応を行う。

(2) 災害応急対策に関する修正③

事態安定期の応急対策

○ 避難所の運営

- ・ 女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置、安全性の確保など、女性や子育て家庭のニーズに配慮した避難場所の運営に努める。

○ 事態安定期の応急対策

- ・ 大規模災害において、避難生活を短縮するため、広域応援協定の締結や応急仮設住宅の円滑な提供に努める。

○ 応急給水

- ・ 応急給水の実施に当たって、断水区域及び断水人口、水質の状況等の情報収集を行う。また、水道施設の被災状況等を把握し、最も適切な給水方法を採用する。

家畜の飼養管理・飼料管理の指導

○ 家畜の飼養管理・飼料管理の指導

- ・ 汚染飼料の家畜への給与防止対策として、国・市町村・関係機関・団体と連携のうえ、農家及び飼料取扱業者に対し、放牧の自粛や飼料の保管方法等適切な指導を実施する。

(3) 複合災害時対策等に関する修正

複合災害時対策（自然災害と原子力災害）

○ 複合災害時対策

- ・ 複合災害時における情報収集・連絡体制について、県防災行政無線、専用回線及び衛星回線等、あらゆる手段を活用した緊急連絡体制及び通信を確保する。
- ・ 緊急時環境放射線モニタリングにおいて、大規模自然災害等による道路等の被災、自動観測局や資機材等の被災に備えた代替手段の検討や要員の不足等に備えた活動体制を整備する。
- ・ 災害の状況を勘案した海上輸送やヘリ輸送も含めた緊急輸送活動体制の整備に努める。
- ・ 避難の長期化に伴う、物資の確保、衛生環境の維持、愛玩動物の保護場所の確保、応急仮設住宅の供給について対策を実施する。

・ 複合災害時における災害時応急体制の組織、構成、所掌事務について整理。

継続災害への対応方針

○ 継続災害への対応方針

- ・ 被災者の生活支援対策において、避難生活の長期化に対応した避難者への精神面の支援などの被災者支援の実施や被害の広域化に対応するため広域応援協定の締結を進める。

(4) 災害復旧・復興に関する修正

被災者の災害復旧・復興支援

○ 被災者の生活確保

- ・ 「り災証明の交付」において、新たに、被害認定に関する研修会に参加するなど、被害認定を迅速・公正に実施できる体制の整備に努める。

放射性物質による汚染の除去等

○ 放射性物質による汚染の除去等

- ・ 県は、関係機関等とともに、放射性物質に汚染された物質の除去及び処分を行う。（放射性物質汚染対処特措法（平成二三

年八月二十六日成立)の規定の反映)

復旧対策活動情報の連絡

○ 復旧対策活動情報の連絡

- ・ 災害復旧対策における情報の連絡や現地事後対策連絡会議との連携を密にする。(国のオフサイトセンター運営要領との整合)

(5) その他の修正

編名の変更

○ 編名「震災対策編」

- ・ 東日本大震災を踏まえた津波対策の重要性に鑑み、従来の「震災対策編」を「地震・津波災害対策編」に変更。

資料3…地震等災害被害予測調査事業の概要

(1) 目的

国の「中央防災会議」の検討結果や鹿児島県地域防災計画検討有識者会議の意見等を踏まえ、地震・津波等の自然災害や被害予測の調査を行い、県地域防災計画の見直しに反映させる。

(2) 事業期間

平成二四～二五年度

(3) 事業内容

① 平成二四年度

基礎資料の収集、整理、データ化を行い、本県で起こりうる災害の規模(地震動、津波(火山性津波を含む)高、浸水区域、液状化区域等)を予測

【シンポジウム】

東日本大震災から一年が経過して ― 日本法政学会からの検証と提言

質疑応答

総合同会 石田 榮仁郎

総合同会 長 上 深 雪

石田(司会)・・・お待たせいたしました。これから八名のご報告に対してフロアからの質問を中心に、質疑応答の時間に入りたいと思います。非常に内容の濃い、また豊富な、いろいろな知識・お考えを二五分間でお話いただきました。補足もあろうかと思いますが、なにぶんにも九〇分やってほしいということと、懇親会場へバスで移動しなければならぬこと、また本日お帰りの方もいらつしやるかもしれませんので、時間を守っていききたいということでございます。どうぞご協力のほど、よろしくお願いいたします。

それでは早速ですが、まず第一報告でございました名古屋産業大学の菅井先生に対しての質問です。まず関西外国語大学の村井会員から、「揺れの少ない地震でも大津波が起こる場合もあると聞きました。そのメカニズムと警報などの対策についてお教えてください」というのが入っております。また、名古屋産業大学の吉川企画委員長からは「海抜ゼロメートル地域が広範囲にあるわが国において、シェルター(ノアの箱舟構想)は有効かと思いますが、先生のお考えはいかがでしょうか」というご質問と、「菅井先生の基本的なお考えは、従来言われてきた予知・予測から防災・減災へと移行されていると思いますが、先生が東海地域に対して行われているボーリング調査、家屋調査に関する具体的な対応についてご説明をお願いします」という二つのご質問です。このお二人からのご質問です。どうぞよろしく願ひし

ます。

菅井…それでは早速お答えさせていただきます。揺れの大きさと津波の大きさですが、揺れの大きさは震源が小さい場合、こなふう（パワーポイント使用）になります。大きい場合にはこうなりまして、距離が離れるとすつと揺れは下がるんですね。揺れが小さい場合はどういいう場合かというのと、こういう形で震源そのものが小さい場合と、震源は大きいだけでも距離がある場合があります。

最初にお話した震源が近くて揺れが小さい場合は、そんなに大きな津波は起こらないのです。ところが震源は大きいけれども距離があるので揺れが小さいという場合には、距離によって揺れは小さくなるのですが、津波というのはエネルギーの法則が成り立つ世界なので、いくら遠く離れてもなかなか小さくありません。というわけで、揺れの大きな震源の場合は、津波は小さくならない、ということがあります。スマトラ沖の地震ではそうでした。震源の直上の海では本当に数十センチぐらいで、タポンぐらいなんです。船に乗ついても分からないぐらいなのですが、実際に陸に到達するときには、波がバーンと高くなります。とくにリアス式海岸はバーンとなります。だから揺れが小さいからといって、津波が来ないということにはなりませんので、十分に気をつけて頂きたいです。ただしその場合は、津波が到達するまでには、ある程度の時間があると思います。

次に吉川先生のご質問ですが、海抜ゼロメートル地域にシェルター、つまり避難場所を設け、そこをとくに強化しておいて、津波から逃げるということですか。私どもが考えている愛知県の対策としては、これをやるしかないでしょうね。行政サイドとの話し合いでは、そういうことになっています。これ以外に今できることはないので。しかし、だからといって、そこに人がどんだん入り込んできてもいいかというのと、それも困るものですから、あまり大きな声で言えないという実感も持っています。でも今やれることは多分それしかないかなあ、と思っっています。

それから地震の予知・予測から防災・減災へという考えは、予知・予測がまだまだ完全にできるような状況ではないからです。これから六時間後とか、五分後とかいいうのは可能かもしれないのですが、三〇年後の何月何日というのは

ちよつと夢みたいな話なので、災害対策、ここに書いてあるような防災・減災へ移行するという考えは、今の状況から言うところだと思います。

また私がボーリングを使ってやっているのは、これは尾張旭（愛知県）の例なのですが、こんな話なんです。ボーリングの位置で震動を計算しておいて、そこから全体の一軒一軒の建物の震度を計算するというやり方なのです。この辺のかぶった分を拡大しますと（パワーポイント使用）、一軒一軒の家について、震度が幾つというのが出てくるようになっていきます。これができれば、「この家」と特定すると、三月一日のときは二・三六の地震動があったとか、そんなものまで今では測定できるようになりました。

今まで研究室レベルでやってきたものを、こういう形にしたことにより、より精度も出てくるようになりました。そしてここまでやった意図は、「実際にあなたの家はどれだけ揺れますよ」と言うところ、やはりインパクトがあります。住民の皆さんが「耐震診断をしようか」とか、「耐震補強をしてみようか」とか、あるいは少なくとも「家具の固定はしようか」ということで、インパクトを持たせたいということでもやりました。

それから、こちらのほうがメッシュでやるよりもコストが安いんです。行政のほうにも非常に負担を軽くしていただける。最初の話でもコスト、コストと言ったのですが、「人の命をコストに代えられるか」と言われたら、そういう意味ではないのですけれども、福祉のことも医療のこともコストは必ず要りますので、防災にばかりコストをかけられない。なるべく行政側としては効率的に使いたいということ、コストということを申し上げています。

それから精度もこちらのほうが高いので、今こういうものを実験的に私たちの市（尾張旭市）の方でやって、皆さんに使ってもらえるようにしています。これはどこでも使えるものですので、これからはウェブ等での利用も考えております。以上です。

石田…ありがとうございます。フロアから更にご質問もあろうかと思いますが、時間が許すこととなりましたら、そのようにさせていただきます。

は無理なので、日弁連の方では「調査官をせめて倍にしてほしい」、「八〇人にしてほしい」と文部科学省と折衝して、ようやくそれが認められたところと伺っています。

一応、設置者が文科省ですので、国の費用で弁護士を雇って、東電と被害者の間の話し合いの場を設けるというのがこの紛争解決センターです。そもそも話し合いの場ですので、ADRには限界があります。裁判所と違って強制力はありませんので、当事者同士が合意しなければ解決しないシステムになっています。

私は個人的には、ここで話し合っても埒が明かないので、さっさと裁判所に行ったらどうなんだと申し上げているのですが、弁護士さんたちに伺うと、「裁判官の個性の差が大きすぎて、裁判所のリスクが大きい。また法律的に認められた損害以外は、裁判所は認めてくれない。話し合いであれば、当事者の状況に応じて、より法律的には微妙なところまで損害賠償として保障させることが可能なのでこちらを使うんだ」ということをおっしゃっておられました。

それにはあまりにもスタッフが少なすぎるし、実は東電側にも弁護士が代理人としてついています。弁護士対弁護士で法律論を戦わせながら、いかに賠償範囲を狭めるかということを、そちらはそちらで弁護士の仕事としてやっておられるので、運用状況としては当初期待されていたよりも、かなり遅れていることは間違いありません。

ここで解決事例が徐々に積み重なってきて、ここに行けばこれぐらいはという、相場感が出てくれば、スピードアップもするでしょうし、処理も早くなると思うのですが、そうなる前に裁判所に行ったほうが早いのではないかと、私はいまだに個人的には思っております。運用状況としてはこういう状況ですということを、数字的な補足をさせていただいて終わらせていただきたいと思えます。これでよろしかったでしょうか。

石田…ありがとうございます。草鹿会員にはお一人でしたので、またありましたら後ほど時間の許す限りでお願いしたいと思います。

次に、第三報告の平成国際大学の和田修一会員に対して、ご質問を頂戴しております。和田会員に対しては、三名の方からご質問をお寄せいただきました。

まず第一に、島根大学法科大学院の林会員からです。「大変興味深いスーパー紙芝居、ありがとうございました。有事共同作戦とのご指摘、勉強になりました。最後の価値観の再構築での日本国憲法の見直しについて、もう少しご説明いただければと思います」ということです。たぶん時間の関係で説明できなかったのではなからうかとカッコ書きにあります、私どもも憲法の立場からちよつと聞いてみたいと思っております。これが一つです。

それから同じく先ほどの名古屋産業大学の吉川会員からです。「今回、野田内閣の改造により、森本敏先生（前回、本学会で基調講演をされた）が防衛大臣に就任されました。そこで集団的自衛権の行使について、ご自身の考えとは別にこれを否定する発言をされています。つまり、政府見解として否定する発言をされています。しかしながら和田先生のご説明にもありましたが、平和的な意味での集団的自衛権の行使もあるのではないのでしょうか。この点について、和田先生のお考え聞かせ願えば、というものです。そして、集団的自衛権そのものの意義について、どのようにすれば、政府あるいは日本人全体の考え方を変えることができるのかについて、お伺いしたい」ということでございます。

もう一つ、ご専門の方ですけれども、三重中京大学の浜谷会員からです。「レジュメ四の三にある政治による民主的コントロールに関して、従来は国家関与承認の事前か事後かの議論に終始していた。国会の関与手段について何かアイデアがあつたら、お聞かせいただきたい」。第二には、同じく憲法の見直しについては具体的にとのことです。これは先ほどと同じです。第三に、「レジュメ三の一にある災害協力協定について、それらを機動的、組織的に機能させるために、太平洋側と日本海側にまたがった広域型の列島横断的機構が有効ではないか。また支援体制とともに、援助を受け入れる受援体制の枠組構築も必要ではないのか」。四点目が、「同盟国以外の外国軍隊の受け入れおよび国内活動について、その受け入れ基準および行動準則が必要なのではないか」。最後に「東日本大震災に際して安全保障会議は開催されなかった。招集も構成員からの意見具申もなかった事実をどう考えるか、お聞かせいただきたい」という、浜谷先生のご専門のお立場から五点ありました。どうぞよろしくお願いたします。

和田…まずちよつと先ほどの補足といえますか、私はゆつくりしゃべることもできるのですが、本当に早口で迷惑

をおかけいたしました。

二つ補足がござります。一つは、大島で行われた「トモダチ作戦」によつて、島民の皆さんの米軍に対する認識が本当に大きく変わりました。現地の市議会議員とも話をしたのですが、おそらく何らかの演習など、そういったものも受け入れられるのではないかと。そのようなお話をした。島民の皆さんは本当に感謝という形です。最初はちよつといふばかり感じたけれども、わずか六日間で本当にがらりと変わってしまった。宮城県全体の自衛隊に対する認識という意味でも変わりました。

宮城県は保守的な土地柄ですが、非常にリベラルです。いわゆる戊辰の役以降、反中央という形の伝統があるものから、中央からの押し付けに対しては、非常に嫌う土地柄です。そこで自衛隊なども非常にいぶかしくなっていたのですが、おそらくほぼ完全に変わったと思います。

トモダチ作戦についてはレジユメの最後の部分に補足資料として書いたのですが、実はトモダチ作戦そのものについては、マイケル・グリーンに頼まれて昨年の暮れに英文で出してありますので、今回はその内容には触れませんでした。日本の問題点などについても、そちらをご覧いただければと思います。

そこでご質問のほうです。浜谷会員には五人分のご質問をいただいたような気がするのですが、今もあつた通り、林会員とは共通する部分がありますので、まず浜谷先生のほうの質問から答えたいと思います。

民主的コントロールというお話ですが、戦争権限法の第一人者である浜谷先生からご質問いただいて、本当に私としては大変緊張しています。まず私は、もう少し軍の役割を見直すべきだ。自衛隊も含めてもつと幅を広げていいのではないかと。しかし、だからこそしっかり政治がコントロールする必要がある。そういう立場です。

具体的に申しますと、アメリカではご承知のとおり大統領と議会で戦争権限法という建前のルールがありますけれども、実は非常に非公式なレベルで、さまざまな交渉、調整が行われています。あるいは九・一一テロ直後においては、すべての法律を五人で決めた。議会の代表とホワイトハウスの代表で決めた。そして議会をすつと通した。そういう経

験もございます。

昨年の震災後、政党間の協議会ができたのですが、建前だけで、結局は足の引つ張り合いで、国会としてまとまって動いてはいない。国会議員の方は「そんなことはない」とおっしゃるのでしようが、実は読売新聞が八月末に行った調査によると、震災への評価として国会議員は三%しかありませんでした。これがいわゆる世論の認識だと思います。

二つ目の質問、憲法の見直しについてです。これは林会員からもありましたので申し上げますと、まず私がいちばん疑っているのは憲法の前文です。改めて読んでみます。途中からですが、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しよう」と決意した」。こんな諸国民がどこにいるのか、というのが現実だと思います。憲法九条もそれで自ずから変わってくると思うのですが、まず国民の生命と財産を守らない政府、これはありえないと思います。前文でまるで否定しているかのようです。私はこれは非常に深刻だと思っています。

その歴史を申し上げますと、まさに第一次大戦後に出てきたアイデアリズム、不戦条約に表れているのですが、その精神をそのまま日本が引き継いでしまった。不戦条約はケロッグ・ブリアン条約とも言われていますが、要するに「戦争はいけないんだ」と。しかしそれによつて宥和政策ができて、そのあと第二次大戦を招いてしまった。そのような不戦条約の精神は重要ですが、第二次大戦のときには実態はなかった。にもかかわらず、日本はそれに基づいたような憲法をつくってしまった。これはずつとギャップが大きいのと思います。

ただ問題は二〇〇七年に起きる。冷戦後、おそらく湾岸戦争の頃からだと思うのですが、憲法についての日本人の認識はずいぶん変わりました。憲法調査会もできました。ところが安倍内閣のとき、憲法を多数決で通そうとした。そこで国民がやや引いてしまった。国民というのは、一九六〇年の岸内閣もそうでしたけれども、上から押し付けられるとどうも反発する傾向があるのではないか。もう少し柔らかい形で議論していただきたい。それは逆にいうと、いろいろな第二次大戦の惰性で続いてきた価値観、そういう意味で柔らかく見直す時期ではないかと申し上げました。災害協力協定、まさに太平洋側と日本海側、そのとおりだと思います。

もう一つ申し上げると、自衛隊の備蓄、実は有事備蓄というのがあったのですが、その燃料が今回表向きではほとんど使われなかった。ガソリンが足りなかったときに真っ先に出すべきだったと思います。

それから四番目、同盟国以外の規制についてです。オスロ・ガイドラインなどの受け入れをやったら、おそらく受け入れられない。日本は必要なくなる。緊急事態だけの必要なので、アメリカとは実は、二〇一一年一月に在日米軍司令部と自衛隊の制服組の間で協定が結ばれていました。その協定ですぐ、一月半後だったのですが、三月一日に発動しました。そういった事前準備をしておく。そのような話し合いをしておく。それに基づいて動く。これが大切だと思います。

安全保障会議。むしろ安全保障会議そのものが深刻な状況だと私は思っています。本来でしたらアメリカ型の安全保障会議というのは、危機認識、情報を共有し、議論する場であるはずなのですが、ただ単に形式的なハンコを押すだけの会にしかなくなっていません。懇談会というのが前にあるのですが、ほとんど中身の形式だけのものです。それが問題だと思っています。

最後に吉川先生からのご質問ですが、森本さんの件。森本さんは個人的には親しくはないのですが、昔からよく存じ上げています。彼は言うならば専門家と政治家と閣僚という三つの区別の中で判断すべきと思うのですが、これまで専門家としてさまざまなアドバイスをされました。専門家というのは自分の理論に基づいてベストな提言をする。それについて、政治家というのは自分の主義主張を有権者に訴える。そして立法活動を行う。つまり法律を規定することもできます。変えることもできます。ただ、内閣の一員ということになると、言うならば法令順守義務というのが生じてきます。

それと、政治家と閣僚というグループと専門家と違うのは、専門家は言いたいことだけ言うのですが、政治家、閣僚というのは妥協を求めなければいけない。これから普天間一本やりだった森本さんがどのような妥協案を出してくるか、私は興味深く見守りたいと思います。ありがとうございました。

石田…ありがとうございます。まだまだ色々とおっしゃりたいことは沢山あるかと思いますが、一通り八名のパネリストに回ってから、また補足をお願いできればと思います。

次に第四報告のTBSアナウンサーの柴田さんに対しては、多くのご質問を頂戴しております。まず若干、こちらから読み上げます。先ほどの島根法科大学院の林会員からは、「ではどのような報道がされるのがよいのか。〇二メートルの津波第一波、気象庁の一〇メートル以上の予報の周知徹底の報道方法はどうすべきか。画面からは次々に情報が流れている中で、視聴者の注意喚起のたび、一度情報画面を遮断して重要なものを報道するなど、いろいろ考えられるのではないか」ということです。

それから国士舘大学の上村会員からは、「非常に示唆に富むご報告ありがとうございます。それぞれメディアの特徴を捉えた対応の必要性を痛感しました。そこで一点、先生のご意見を伺いたく思うのですが、クライシスマネジメントの観点から、震災等の非常時におけるICTの効果的な活用につきまして、どのような展望をお持ちでいらつしやいますでしょうか。テレビメディアとの効果的な連携等につきまして、お考えをお伺いしたく存じます」というご質問です。

大阪大学の瀬戸山会員からは、「貴重なご意見ありがとうございます。災害発生後の急性期、いわゆる発生から三日以内。亜急性期、四日から三週間。慢性期、四週間以上。それぞれにおいてメディアへのアクセスが制限されている被災地の人々に対する報道機関の情報提供の役割や責任について、長年報道に従事されてきた経験からのご意見をお聞かせいただければと思います」というものです。どうぞよろしくお願いします。

柴田…本当にたくさんの質問をいただいて、ありがとうございます。私のところは質問がないだろうと思って、早く帰ろうかと思っていたのですが、ありがとうございます。

いま画面（パワーポイント使用）のほうをご覧くださいなのですが、これは最初の林先生のご質問に関する部分です。ではどんな報道がなされるのか。林先生がご質問なさって、例えば、「一度画面を全部切り替えて、それで重要な

ものを出したらどうか」というご意見ですが、実はいまそれとまったく別の、反対の方向に進んでおります。

これはテレビの悪いところかもしれないませんが、小売店で圧迫展示といわれるような、要するにうちは商品がたくさんあるというのを画面上見せるということが、テレビの中ではずっと進んできています。一つでも多く情報を画面の中に出す。矢印が見えるかどうか分かりませんが、通常はこれはL字といいます。アルファベットのLの形を出して、例えば、交通情報を縦に出して、下に山手線動向、こちらで申し上げますと、鹿児島本線がどうのこうのと、そういうものをどんどん出していく。

私どもの取材した人間によれば、被災地では三重L字というのがあったそうです。つまり一つのL字で交通情報を出して、あとの二つをどんだん中にもつていくわけですね。そうすると画面がどんだん小さくなっていきますが、情報は三倍になると考えてしまう。そういう中で唯一違いがあるとすると、緊急地震速報です。どんな画面が流れていようが、CMが流れていようが、緊急地震速報は排他的に出てきます。ただしそれで、本当にすごい地震が来るのではないかとびつくりする方もいます。そういうふうな最初の頃は思っていたのですが、あまりにも誤報が多かったので、今度はなかなか、どうせ揺れないだろうと。先ほどの○・一メートル、○・二メートルの津波観測の数値ではありませんが、そういうふうになってくるのがまた怖いと思いますが、どちらかというと、そういうふうにはたくさん画面に情報を出すことになってしまっています。

いま改善点として考えられるのは、下に「腹帯」と通称言っている、人のバストショットを撮ったときに、おなかのあたりに帯のように出る字幕があります。例えば、ここで「○○地区避難」というスーパードパーを入れる。あるいはスーパードとともそれをアナウンサーがしゃべるといようなことで、置き換えができないだろうか。それからずっと腹帯を入れておくことによって、いついかなるときに見た人でも、ああ、避難の発令があったんだ、あるいは大津波警報で避難しなければならぬ状態になったんだというのが、地図の中だと何かほかの国のように見えてしまうのですが、地図の中ではなくて、この下の所にそういうものを出すことによってやっていくことが、一つ考えられるのではないかと思

ます。

ただ、申し上げたように、「情報が沢山あることがこの局のいいところである」という考えが変わらない限り、おそらく画面上にこれだけ沢山の地図があつて、しかも津波情報があつて、どこに来るかというのがあつて、時間が見えていたりするときもあります。ですからこれを取捨選択して視聴者に分らせて、それで「逃げてください、命拾いをしてください」というのでは、私たちはちよつと奢りすぎているかなというのも、もちろん考えとしてございます。ですから分かるようにしなければならぬ、というのが一つございます。

それからもう一つ、IC Tとの関連について上村先生が質問されましたが、なかなかこれが難しい。いま実際にわれわれの放送局で地上波で放送している分と、それからコンピュータ上、ウェブ上でニュースを出しております。ところがその根本の機能は、やはり本社にあります。本社に機能がありますが、本社の社屋は先ほどお伝えしたような形で、東日本大震災でも大変揺れました。

いまわれわれが予測しているのは東京直下型地震で、それがいつ来てもいいようにというか、よくはないのですが、いいようにしなければならぬ。それに耐えなければならぬので、局舎自体がおかしくなつて、放送ができなくなるのは避けたい。そのために二四〇本の制振ダンパーを入れて、工事を始めました。

ただそれだけでは駄目で、本社社屋の維持と、それから放送ができるかどうか。さらにもう一つは、放送局というのはやはり出先機関、つまり地震が起きているところ、あるいは地震が起きている周辺に誰か記者を配置するなり、カメラを撮れるところに配置するなりしないといけないわけです。それがなかなかできにくい。できにくいとすれば、例えば、携帯端末やIP電話、それからもつと言うと衛星電話、衛星を使つてのテレビ電話を配することが必要だろう。

ただ、現地に入れないということが今回はありました。現地になかなか入れない。ですから同時に被害にあつたところに映像を送るためには、非常に困難を要しました。ただ一つ二つ、映像としてわれわれが早くできたのは、早くできることはわれわれにとつてはいいことなのですが、皆さんにとつては必ずしもいいことかどうかは分かりませんが、仙

台空港での津波の映像は、仙台空港の情報カメラで撮れました。ですから、そうやって情報カメラを予想される場所に置いておくことが必要です。

今回、東京周辺の情報カメラもまた再考して、直下型地震に備えることになりました。ただそれもビルの上に設置されていることが多いので、もちろんビルが倒壊してしまった場合には駄目ということになります。

ですからなかなか難しいところがあります。以前は、例えば、一九八〇年代はタクシーの運転手さんに電話をしてもらうという約束をしており、地震があった、大きな火事があった、大きな災害があったら、契約しているタクシーの運転手さんが電話をかけてきてくれます。「どこどこの通りが通行止めになっています」と。

ところが今はそんな悠長なことをやっていられなくて、電話はかかりません。携帯電話もかかりません。それについてはなかなか難しいので、スカイプやIP電話、衛星電話を使って、映像も送れるような形にできないかを検討中だということでしょうか。ウェブの場合はもちろんウェブで契約してもらった人たちから、例えば、映像を送ってもらうわれわれは東京が駄目になった場合は、大阪から放送するようになっていきます。この間も一二月に大阪のMBSという放送局と同時に地震訓練をやりました。東京直下で東京が壊滅状態になって局舎が放送できない状態になった場合には、大阪がキー局として放送を出す。つまり大阪経由だったらインターネットを通じた映像が映るといいう形にできないか、ということまでは考えておりますが、それでちゃんといくかどうかはまだ分かりません。

それからもう一つ、これがいちばん難しかったのですが、震災が発生した後の急性期、亜急性期、慢性期。例えば、火山の噴火なども非常に長いスパンで見取材をしますが、最初は現地に入るといいうことで、だいたい三日が過ぎてしまいます。現地に入って現地の状況を探るといいうことで、とにかく「こういうふうになっていました」「ああいう画が撮れました」「こんなに被害にあっている人がいます」で、もう三日間。それから一週間ぐらいはそれが続きます。その後を亜急性期というふうに分類すれば、ここのところはエピソード期になってしまいます。つまり、「こういうことがあった、ああいうことがあった、この事象は今続いているけれども、実はその前にこういうことがあった、ああい

うことがあった」ということが出てくるんです。

慢性期については、本当に町の情報を取材したりするということで、逆に例えば、四週間にわたって取材をしたけれども、ある人は来た全マスコミから取材を受けるような状況になってしまう。ただでさえいろいろな被害を受けている人たちに、色々な人たちが来て取材をして帰る。この人は一人なのだけれども、いろいろな人から取材をされる。それだけでも疲れてしまう、というような状況になります。

先ほどちよつと和田先生とお話したときにそういうお話も出ましたが、それはわれわれが取材をする中ですぐ怒られる部分であります。われわれも取材したい。他に取材をされた社があるのだったら、われわれも取材したいのはやまやまなのですが、なかなかそういうことはできなくなりつつある。これは分担したらどうか。分担したほうがもっといい取材ができる。あるいは相手方にとつて幸せなのではないか、ということも考えつつやらなければいけないかなと思います。

もう一つ申し上げるならば、災害発生後はインフラを中心とにかく取材をする。どんどんインフラについては、分りやすく出していくしか方法がないのではないか。

災害取材をするときに私がいつも申し上げているのは、三つのことを守つていただいて、できるだけ長生きしていただきたい。一つは、「頑張らないこと」というのをよく言います。もう一つは、「他の人ができることは、他の人に任せろ」ということです。最後に、「疑問を持つ」ということです。これが、だいたい一カ月ぐらい経つたときに私が申し上げることです。その申し上げたことを、取材として出さなければいけないのかなど。

いま現在一年ちよつと過ぎまして、JNNの三陸支局では、毎日の昼ニュースで「復興の日々」というのを三分間から長くて五分間、出しております。ここには様々な人たちが出てきて、様々な事象があるのですが、ではこれはいつまで続けるのか。いま一年過ぎましたが、今後どうやって続けていくのかというのは、やはり考えなければいけないところだと思います。やめるのではなくて、どうやって続けていったらいいのか、ということが大きな課題だと思います。

石田…ありがとうございます。それでは、午前中行った四名の四つのご報告については、これでひとまず終了いたします。午後の四名のご報告に対しては、司会を長上深雪先生にバトンタッチしますので、長上先生の方からよろしく願います。

(午前終了…午後開始)

長上(司会)…午後の部にもたくさんの質問をいただいています。ありがとうございます。まず松嶋会員へ、熊本大学の倉田会員から計画停電の件についてのご質問です。「自主的措置だった」というご報告に対して、国の権限としても計画停電を行い得るにもかかわらず、行っていないという点について質問したいということです。「仮に電気事業法に基づき計画停電が行われ、それに対して賠償を求めようとする」と、訴訟要件の点でかえって民事よりも司法救済が困難になる可能性はないでしょうか」ということですが、松嶋会員、如何でしょうか。

松嶋…ご質問ありがとうございます。会社法専門なので分かりませんが、念のためコメントさせていただきます。処分取消や差し止めのようなピュアな行政訴訟では、処分性や原告適格などがまず入口で問題になってくるわけですが、これは国賠というご質問でしたのでその場合は、要は違法な公権力の行使かということだけです。争点は比較的明確なのではないでしょうか。

かつては取消訴訟の排他的管轄という論点がありましたが、まず処分取消なら取消のほうで先行しなければいけないという議論は、確か今日最高裁はとつてなかったように記憶しております。また処分性に関しても、国賠ではないですけれども、「かつての青写真判決に見られるような立場は、もう明示的に判例上変更されております」というのが直接的な答えです。

関連して、民事のお話との比較でご質問が出されました。民事の場合、おそらく争点は、必要な電力供給契約上の供給ができなかったということで、債務不履行ないし不法行為ということの請求になってくるわけで、その際の争点はおそらく約款がございませう。約款で免責特約を認めているはずで、それが不法行為の場合に適用されるか。適用されると

というのが最高裁の判例で、次にその約款の有効性ということで、消費者契約法が適用されるかどうかなどが今後問題になってくるのかな、ということぐらいです。いろいろな変数が多いので、どちらか一概には言えないのではないかと思っております。このぐらいでよろしいでしょうか。

長上…ありがとうございます。後ほど、追加質問があればお願いいたします。では続きまして第六報告の中尾会員へのご質問です。大変たくさん論点をいただいておりますので、前半と後半に質問を分けさせていただきます。

まず前半ですが、熊本大学の倉田会員から専門職に関してのご質問です。「医療分野と福祉分野の専門職が連携する場合、介護支援専門員は国家資格の介護福祉士とは異なり都道府県による認定のため、専門職としての格差が生じるのではないか」ということです。「プロとしての格差が課題となっているわけですが、そうであるとしたら医療と福祉の連携に相応しい福祉専門職者としての介護支援専門員を、どのように育成または選択したらよいのでしょうか」というご質問です。

それから和歌山大学の金川会員から二点のご質問が出ております。まず、「震災関連死、自殺の原因として、そもそも自治体や関連団体が災害弱者の登録把握をきっちりしていないという問題があると思う。多くの自治体がいわゆる手上げ方式で災害弱者の登録を行っていたため、本当に必要な人の登録ができていないという課題があるのではないか。この点について如何が思われますか」ということです。二点目は、「避難所の備蓄用品や物資についてもズレがあったのではないか。例えば、今回の震災で、オムツに対して高齢者や乳幼児のものは沢山あったが、障害者用の成人あるいは少年のオムツについては不足していた。それからニーズすら誰も気づいていない。介護従事者からの視点やニーズがあれば防げたと思うけれども、この点についてどうお考えでしょうか」という点です。

また、島根大学の林会員から、「三・一一の震災発生時において、介護専門家が現地に入っている活動はあったのか。あるいはボランティアを含めての活動はあったのでしょうか。そもそも入ることが事実上拒否されていたのでしょうか」というご質問、さらに、「介護専門家を交えてチーム編成をする場合、コーディネートをする上で必要なことは何か」

というご質問をいただいております。一点目の倉田会員の質問ともかわるかとも思いますが、以上三名の方のご質問に対して、まずお答えをお願いいたします。

中尾…ありがとうございます。まず熊本大学の倉田先生からのご質問です。介護専門職、ケアマネと言われているものですが、色々な人たちがケアマネの資格を取れます。例えば、ドクターはもちろんですけれども、栄養士、歯科衛生士、鍼灸師等々、色々な人たちが取ろうと思えば取れる資格になっています。そうしますと、実際に介護現場を知らない人たちがケアマネージャーの資格を取ることによって、どういう活動ができるのかというのが一つあります。例えば、「震災現場で実際に活躍してもらいましょう」といったときに、「実際に高齢者とかかわったことがあります」、あるいは「障害者とかかわったことがあります」という人たちが、要請があつたときに動けないところがあります。

そうしたときに、いま私が考えているのは、資格を取った後、半年間の研修があるのですが、その研修の中で、ケアマネとしてこのレベルは知識として持っていてもらいたい、という最低限のレベルをきちんと教育してもらいたいと思っております。

最近虐待のことをケアマネさんが知らなくて、色々な事件に波及しています。そういうことがあつて、虐待とはなんぞやというような教育を、いま研修の時間の中で入れるようになりましたけれども、文言だけ教えていただいても、それはただただ知識になるだけです。現場に行つて何を見ないといけないか、どういう原因かを知らないといけないところがないと、実際に何の役にも立ちませんので、資格取得後の研修の内容の検討、見直し、そして改善が必要であると考えています。

もう一つは、施設の管理者がとにかく、「資格が取れる年数がきたら取りなさい」と言う。しかしそんなに簡単にやれる資格ではありませんので、ある程度管理者が、この人だったらケアマネとしてしっかりと対象と向き合つてケアができるという見極めをしていただいた上で、「どうぞ取ってください」というような、管理者の意識改革が必要なので

はないかと思えます。それはしつかりと「命」と向き合わないといけない職種だからです。

最後にもう一点は、介護の歴史はまだまだたいへん浅いです。そういうところで考えると、医師やナースと違って、後輩を育てていこうという意識がまだまだないようなところもありますので、これからケアマネの質を高めていくことが一つ必要です。医師も看護師も災害医療、災害介護というものが一つの柱立てになっていますので、これからはおそろく介護においても災害介護が必要になってくるのではないかと思えます。

つぎに和歌山大学の金川先生からのご質問ですが、まず、災害弱者の登録ということ。私もこの間、一緒に和歌山で孤立死の研究をさせていただいたことから感じましたけれども、おそらくデータで持っただけでも何の役にも立たないですね。例えば、「お隣に障害者がいるので、何かあったらお隣の人を助けたいといけないよね」とただただ思っているだけであっては、なかなか行動に移せないということがあります。

福島か岩手だったか忘れてしまいましたが、ある村で頻繁に防災訓練をしました。そうすると今回の三・一一のときに、人が人はいましたけれども死亡者は一人も出ませんでした。それはなぜかというところ、ただただ頭で「避難させるのは、あの人とあの人とあの人」ではない。避難場所まで車椅子で行けるか、ここは難しいから背負って行こうとか、そういうことを実際に何回か繰り返していると、「この人を助けたいといけない」というので、割り当てられた人だけではなくて、周りの人たちが、「あの人どうした？ 大丈夫？」と声をかけあつて助けに行つたということがあります。

行政サイドで「この人は弱者だからフォローしないとイケない」というような必要もありますけれども、改めてそういう情報を取るのではなく、防災訓練というものを一つとつて、どこにそういう弱者がいるのか、という見極めをしていくことが一つ重要なことではないかと思つています。

もう一点、障害者の人たちのオムツの件です。皆さんテレビを見て、避難所に障害者がいたという認識がございませうでしょうか。阪神淡路大震災のときもそうでしたが、避難所で障害者、車椅子に乗っていらつしやる方、目の不自由な方、あまり目にすることはなかったのではないかと思えます。私も阪神大震災のときに「障害者はどうしたの？」と聞

いたら、ほとんどボランティアの人たちがいち早く来て、救助したという話をしていました。

これと同じように、テレビに映れば、「ああ、こういうことが必要かな」と意識に上ります。テレビに高齢者が映れば、「オムツが必要なんじゃないかしら、うちのおばあちゃんもやっているから」というところで支援が来るかもしれないが、なかなか障害者の人たちが目に付かないとなると、そこまで意識が上らないというのが本当かと思っています。

そういう意味では、本当に地域に根ざしたボランティアの人たちが全国に発信して、「オムツが足りません、助けてください」というので、私は名古屋ですが、名古屋から本当に多くのオムツが震災のところに送られました。そんなところで、目に見えないいうところに認識のなさが一つあったのではないかと思っています。

そしてここに書かれています。「介護従事者からの視点やニーズがあれば、防げたことだと思います」というのです。本当にこれは私見で、介護従事者の方たちに申し訳ないかもしれませんが、介護従事者自身なかなかそのまでの認識がなかったのではないだろうかと思っています。

それから、島根大学の林先生からのご質問ですが、大変難しい問題です。最初に言いました倉田先生のご質問への回答とも関連するのですが、例えば、介護専門家が町へ行ってチームの編成をするときに、チームとのコーディネートをする上で何が必要なのでしょうかというお答えに関しては、チーム個々人のレベルの統一だと私は思っています。そのレベルの統一の中で一番ネックになるのが、やはり介護職ではないかと思っています。

それはなぜかと言いますと、歴史が浅いというのもそうなのですが、医療者の中に「介護職は足手まといになるので、いなくていいよ」というところがあるかと思っています。それと「看護師で十分足りる」ということがドクターの中にもありますし、看護師の中にもあります。わざわざ介護福祉士を連れていなくてもいいではないか、という意識があるかと思っています。

災害救助法ができたのは昭和二二年ですから、今の世界情勢を踏まえてのメンバーチームにはなっていないですね。そういうところから、介護もどんどん来てくださいと言われるような力をもっともって付けるという意味では、やはりレベル

ルの統一を真つ先にしていけないかと思えます。以上です。

長上…ありがとうございます。林先生からのご質問で、発生時にどうだったかというところはどうか。

中尾…このへんのところについて、拒否されていたのでしようかということですが、阪神淡路大震災のことを考えても、拒否はなかったと思います。自ら行こうという意思がなかなかなかったことと、あと若い社会福祉士関係の人たちはボランティアに来ていたと思いますが、現場にいるような介護福祉士さんが救済のところに行くかということ、まだまだその意識はなかったのではないかと思えます。

長上…ありがとうございます。続けて中尾会員に質問があと二点来ております。まず日本大学の神尾会員からです。「災害時の医療需要は急性期、慢性期により異なっています。急性期と慢性期の連携という視点を考えるときに、経時的に編成にに応じて、どのようなあり方、とくに医療と福祉の連携のあり方および具体的対策が必要なのか」というご質問です。それから九州保健福祉大学の前田会員から、「先生の言われたように、当時被災地への介護福祉関係専門職の必要性が低く評価されていたように思います。宮崎県の医療ソーシャルワーカーの方々が現地入りしたとき、被災者の方たちから、周りも被災者ばかりで自分の苦しみ、悲しみをなかなか吐露できなかったと話される人が多かったと聞きました。そのような状況がASDからPTSDへの移行につながったように感じています。如何でしょうか」という質問がきております。この二点、よろしくお願いいたします。

中尾…神尾先生、ご質問をありがとうございます。大変難しい課題ですが、このI期からIII期ということを考えるのと、まず救命、命を支えるということからずっと流れてきて、生活を支えるというIII期に移ってくると思えます。まず最初に命を救う、支えるというように、福祉が何をできるかということになるかと思えますが、ケアマネージャーというのは地域の人たちの情報を一気に集めている、たくさん情報を持っている職種ですので、やはりその職種は当初から活用するべきではないかと私は思います。ですから、ドクターやナースが行ってその状況を見るといよりは、その地域を知っているケアマネさんが一緒に付くことによって、一人を見るにしてもケアマネからいろいろな情報

が取れるかもしれない。その一人の人から、次にこの救命からどこにつないでいったらいいかというようなコーディネーターができるのはケアマネさんですから、やはり早期からケアマネが係わる必要があるだろうと思います。

そして徐々に、三カ月前後から生活を支えるという時期に入ってきます。その間に關しては、次の前田先生もおっしゃっていますが、お話を聞く、PTSDなどの防止をするというところで、福祉の専門家、精神保健福祉士あるいは社会福祉士が介入していく。おそらくこの三期それぞれのところで、介護関係、福祉関係の色々な職種の人たちが係わることで、だいたい現場のフオーローが違ってくるのではないだろうかと考えております。

次に前田先生のお話ですが、本当にそのように私も感じています。一般的に、何度も言いますが、介護の歴史が浅いものですから、なかなか皆さんに専門職である介護というところが理解されていないことが多いと思います。福祉関係の職種が、災害においては部外者だと取られているところが多いのではないかと思います。

福祉には本当にいろいろな職種があります。災害のときに、「私は福祉だから関係ないわ」というのではなく、ひとつひとつの職種の人たちがもう少し認識を持つ。自分が災害でできることは沢山ありますので、そのへんの自覚を持っていただく。それはやはり学校教育の中でも必要なことなのではないかと思っております。お答えになつていくかどうか分かりません。ありがとうございます。

長上…ありがとうございます。時間が足りず申し訳ありません。では次の報告への質問にまいりたいと思います。第七報告、村中会員へのご質問ですが、お二人の方からいただいたお質問です。

まず日本大学の外山会員からです。「近年、減災に着眼した条例が多く制定されていますが、西宮市やカリフォルニア州の地方自治体にこのような条項や取り組みがありますか」という質問です。

それから名古屋産業大学の吉川会員からです。「海岸線に並行する交通を災害時には遮断して、流れを内陸に変更するというご提案がありました。ご説明は理解できますが、神戸、中でも六甲のような狭い地域でそれは可能でしょうか」というご質問です。よろしくお願いたします。

村中…ありがとうございます。では外山先生のご質問にお答えさせていただきます。西宮市の今回ご紹介させていただいた条例の中で、とくに減災のために何か条項を設けているというところはございません。ただ、日本では通常、この地区はこういう被害が想定されます、避難所はここですというハザードマップが多いかと思いますが、カリフォルニア州においては別の法律で、ハザードマップなどに関して、例えば、カテゴリー三以上のハリケーンが来た場合には、この地域は危険です、安全ではありませんというようなハザードマップをつくっています。そういった場合には全員避難しなさいという、それを促すような取り組みがある。

西宮市の取り組みとしては、今年度、平成二四年度から予算を計上して、津波避難ビルの設置、避難経路の確保、それと吉川先生の質問とも重なってくるのですが、兵庫県と連携して、津波が来るまでの交通を内陸に向けていけないか、という検討も現在しているところです。あと、他の市町村の話になるのですが、報告の中で少し触れさせていただいた名古屋市の条例では、海抜ゼロメートル地域の一階の床面の高さを一〜四メートル程度かさ上げして建築するようにという規制が行われています。

次に吉川先生のご質問です。海岸線で非常に狭い地域に関してはおそらく全国多々あると思いますし、今回の被災地の岩手県や、鹿児島県にもそういった場所があると思います。「そういったところで、交通を内陸に変更するようなことが可能か」と言われると、非常にそれは難しいかと思えます。兵庫県のお話をしますと、現在想定されている災害津波の被害で、だいたい兵庫県内を走るJR神戸線のところまでは浸水の可能性があると思われていますので、少なくともそのJR線より内陸に避難させるような形は可能かと思えます。しかし、そうでない、沿岸部に山が迫っているような地域に関しては、全国たくさんあると思えますので、国が例えばそういったところでは五キロごとに山に登る避難経路をつくるなり、整備を行うことも必要かと思えます。六甲などでそれが可能かと言われると、かなり難しいと思います。以上です。

長上…ありがとうございます。ではいよいよ最後の報告に対してのご質問に移りたいと思います。

まず三重中京大学の浜谷会員からです。「東日本大震災のように市町村長が被災した場合は、職務代理者がその職務を行う。また災害発生時に市町村長が応急措置を実施できないときには、知事の市町村に対する総合調整機能から応急措置の代行が規定されている。しかし知事による代行はあくまで災害応急対策のみに限定された権限行使です。この点について、被災した市町村の事務機能が回復されるまでは知事の代行する権限範囲を市町村の自治事務にまで拡大しておく必要はありませんか。また知事の職務代理者が職務遂行のできない状況になったとき、鹿児島県ではどのように対応するのか。またその対応の根拠は何ですか」ということです。「さらに、自主防災組織の組織率および組織の機動性にとつて重要な、年齢構成や組織の実態を教えてください」というご質問でした。

それから日本大学の外山会員から二点あります。一点目、「計画の実行に伴って県と行政組織、それから専門官の採用などの変化はあるのか」という点です。二点目は、「計画の中に減災の概念や考え方は採用されているのか」。この二点です。よろしくお願いいたします。

福永…ご質問をありがとうございます。ご質問にお答えする前に、一つここで私の立場を鮮明にしたいと思います。皆さん、外を見てください。いま晴れていますね。半分曇りという感じですね。多分いま、鹿児島では災害がないと思っていらっしゃると思います。ところが実は、ここで今ほかの皆様方のお答えを色々聞いておるときに、大雨洪水警報が、鹿児島では与論町のちよつと上にある沖永良部島で発令されています。一五時一九分にやってみたら、時間雨量で一三六ミリぐらい降っているということで、これはなかなか警戒を要する状態です。何を言いたいかというと、そういうときに私どもの課では、だいたい二〜三名がアラートに入っています。それから土木部の主要な課も現在アラートに入っているというような状況です。他の県からよく聞かれるのですが、鹿児島は県土が広くて雨もあり、桜島もかなり爆発するというので、こういうアラート状態というのは、昨年の計算でいうとだいたい一週間に一回はやっております。それが基本的な、私の一番大切な仕事です。

それは一つの話で、何を申し上げたいかというと、要するに色々防災に関する議論というのは、パワーポイントの

一番最初に書きましたが、規範的な議論も沢山あるけれども、結局は実務的な議論もある。そういう中で動いているということを、一つ補助線として引かせていただきたいと思います。

浜谷先生のご質問ですが、知事による代行はあくまでも災害応急対策のみに限定されている。被災した市町村に対して、事務機能を回復されるまでの間の日常の代行はどういうふうになるかというご質問でした。

一つ今あるのは、いろいろな市町村の間に相互応援協定が結ばれていることは皆さんもご存じだと思います。当然これは都道府県同士では都道府県レベルで結ばれています。九州管内も九州同士、そして九州と関西広域連合との間の協定もあります。それから鹿児島県では鹿児島と岐阜、鹿児島と静岡という都道府県ベースもあります。そういう相互応援協定が、市町村レベルでもさらに網の目のようにできているというのが実態です。

それから近いところで申し上げますと、鹿児島県の中で鹿児島県と鹿児島県内の市町村、あるいは市町村同士で助け合うという協定もありますので、もし小さい災害であれば市町村同士の助け合いがそれで可能である。大きくなると県をまたがった市町村同士になりますから、自治でもいろいろな種類があると思います。

当然ながら職員の派遣も県と市町村の間ではやるのですが、県の職員にはほとんど経験のない仕事もありますから、ほかの市町村から応援していただくのを県として斡旋する。実務的に言うと、そういう感じになるのかなと思っております。それについてロジックがどうなるのかということについては、私はここではつきりと申し上げることはできませんが、実務的にはそういうふうなことです。

あともう一つ、知事の職務代理者が遂行できないときにどのように対応するか。これはどこの県でもそうなのですが、当然職務代理者だけではなくて、決裁順位は全部上から下までずっと決まっております。例えば、突飛かもしれませんが、ヨーロッパのケルンの大聖堂みたいなところで、一番上の天使が空に上れば、次は誰がその天使のあとを継ぐかかというの、どこかで議論されたかなと思っております。それとは違って、次は誰がやるというのは、ずっとちゃんと決まっています。そういうことです。全員が被災してしまうのではない以上は、行政機能は運営され続けるとお考えい

ただいて構わないと思います。それは基本的には、それぞれの行政機関の内部規則あるいは規定で決まっている事柄です。

それから自主防災組織は、実は私も鹿児島県の自主防災組織の組織率は、ほかの県からすると非常に遅れています。もともと遅れていた状態から出発して、平成一九年頃に確か六〇%ぐらいだったと思うのですが、最近で、平成二三年の一〇月で七六%ぐらいまでになっています。これはいろいろ努力してそこまで来て来たということですが、問題はそれがどれだけの実効性があるのかということです。平均年齢については、ある程度高齢化してはいるけれども、何歳になるかはちよつと分かりません。

ただ、自主防災組織に入つてはいないけれども、いざとなつたら頑張りたいという若い起業者の方々も実は沢山いらっしゃいます。ただそういう方々はそれぞれの集落のリーダーではないので、自主防災組織のリーダーにたまたまなつていないという状況がありますが、いざ何かあるとそういう方々の助けも得られると思つております。

ここでは防災だけでなく安全保障的な議論もあつたので、あえてちよつとだけ絡めてみると、佐瀬昌盛さんという防衛の専門家だと思つたのですが、防衛問題について、防衛というのは個人にとつてたどえてみれば、健康維持努力に似ているというようなことをどこかで言つておりました。まさに防災も、自治体にたとえてみれば、自治体の健康維持努力に似ています。また自主防災組織も、そういう意味では集落の健康維持努力に似ていると私は思います。

何を言いたいかというと、年齢が高くなれば健康でなくなるということでは必ずしもない。日本全国みんなが高齢化していくわけですから、それを前提として、自主防災組織としてどこまで動けるかを考えていくしかないかなと思つています。

ただ自主防災組織の一つの問題というか、自主防災組織というのはある意味では非常に近代的な発想です。もともと自主防災組織はないけれども、田舎の集落に行けばそれぞれ似たようなことをやっていたところが沢山あります。それで役場のほうが「自主防災組織にしませんか」と言つても、それをしないで自分たちのほうがしつかりできると

いうところもあるわけです。だから組織率の向上だけ、あるいは組織がどのように運営されるかということだけにこだわる必要は、実は多分ないだろうと思っております。ただ、組織の活性化のための事業、つまり先輩の自主防災組織リーダーが後輩の自主防災組織リーダーに教えるような事業を、実はやっていこうと思っております。

それから外山先生からいただいたご質問です。防災計画の実行といえますか、防災に伴って県の行政組織に何か工夫をされましたかということ。これは色々ところで工夫はされています。もともと私どもの危機管理局は平成一七年にできて、危機管理と防災と消防とをやっているわけです。そういう組織ですから、自衛隊OB、消防OB、現職の警察官、それから通常の行政職員が一体的になった組織です。

その中で一つあるのは、例えば、私のような課長であれば、いざどこかで災害があるときには、どこかの首相とは違って、まず現地に行くようなことは実際できないわけでありまして。本部にとどまるというのが基本的には長の仕事です。で、そのために防災対策官という職を新設したわけです。それが私の隣にいる成田防災対策官です。

例えば、大きな災害が拡大していくようなことがあれば、防災対策官がすぐ現地に行つて、現地の情報を収集するなり、あるいは次のステップをどうするかというようなことを検討していくということです。それは昨年の七月から新設されたポストです。ですから色々あるけれども、そういう工夫は多少はされているということでもあります。

それから減災ということですが、防災と減災という、その際（きわ）はいつたどこにあるのだろう。実はいつもそう思うんです。本当は防災と減災というのはどこにあるのか、よく分からないんですね。

一つ参考までに、私どもが今度の地域防災計画の見直しをするときに、室崎益輝先生（関西学院大学）が言われたのですが、一般的に三つのレベルがある。一つは一〇〇年に一度のレベル。これを業界ではレベル一と言っているんですね。それから一〇〇〇年に一度のレベル。これがレベル二と言っているのでしょうか。それを超える一年に一度ぐらいの、レベル三ぐらいのものがある。これは都道府県の手には負えません。

いま考えられているのも、おそらくずっと土木工学的には土木施設、あるいは防災施設といったもので、できるだけ

人を守ろうという発想があったんです。これは完全にレベル一以内だけの発想だったのですが、レベル二というものが出てきた。レベル三はちょっと手に負えないと思いますが、レベル二が出てきたので、土木工学的にはなかなか簡単にはいかないというのがやはり出てきている。そこは先ほどお話がちょっと出ていましたが、いかにうまく逃げるかということに尽きると思います。そのために情報伝達体系、その関係機関の連携の緊密化、そして先ほど出てきましたが、災害対策基本法も市町村は毎年必ず訓練をなさいと義務的に書いてあります。ですからそういう訓練等を重ねて、すばやく逃げる。これに尽きると思います。

そういう意味では、元に戻ると防災と減災の際はよく分からないけれども、減災という方向に向かっての一つの傾きというのは、今の計画にも入ってきていると思っております。

石田：ありがとうございます。ちょっと大学の講義のような形になってきてしまったのですが、八名の方にさらにご質問の答えに對してまたご質問もあるかと思えます。その時間を一〇分ないし一五分つくろうと思つたのですが、あと五分ほどしかありませんので、なかなか無理かなと思っております。

今回は東日本大震災から一年が経過し、しかもなおこれは日本法政学会からの検証と提言ということでした。八名の方の非常に綿密なご報告を頂戴しました。ただ、ご質問したかった点が私も三点ほどあつたのですが、ちょっとお答えいただくことは無理かと思えます。

法政学会としてはこういう問題も提起する必要があるのかということ、例えば、復興財源をどうするかというのは最大の課題ではなからうか。一七年前の阪神大震災のときは、日本の経済財政は格付けでいうとアメリカと同じAAAでした。それがスペインなどと同じAAーになって、今はどうでしょう。格付けは単なるA+になってしまっています。これは最悪ですね。こういう経済財政の中でどう財源を工面するのか。

しかもなお、阪神大震災の折は高齢化率が一五%ほどだったけれども、現在は二五%近くになっている。この中で若者が財源をどう担っていくのかという問題。これはまた第六報告の中尾会員の内容にもかかわるわけで、実は草鹿会員、

和田会員、柴田さんなどにもお聞きしたかったです。

とくに今回の震災復興では、一応、政府は三年間で一九兆円の積極予算を組んだのですが、これはまさに両刃の剣で、運用を誤ると大変なことになるのではないかと。例えば、一九兆円について激甚災害を受けた二〇万世帯に等分で分割すると、一世帯当たり約一億円になります。これだけのお金が本当に被災地のために、被災された方に回っていくのかどうか。正しく使われているのか、そのチェック機能はどうしていくのかといった問題が出てくるわけです。

しかもなお、それは三年間で使い切る。今までのような予算消化方法で、三月になると何でも道路を掘り起こしてやる。あんなやり方でやるのは言語道断で、例えば、五年かける、一〇年かける、というような必要もあるのではないかと。いろいろな方にもお聞きしたかったです。

それから、柴田先生はとくに大学でもご講義されていると伺いました。柴田先生には、地震・津波・原発という三大被害に対して、これに風評被害。いま一つ、先ほども話に出ました「もう総理、帰るんですか」ではないですが、これは政治被害だということで、政治災害だ、五大災害だとも言われております。こんなところでいろいろな取材の中で、どんな風評、あるいは政治に対するいろいろなクレームを、柴田先生からお聞きしたかったです。

もう一つは、村中会員と鹿児島島の危機管理防災課のお二人からお聞きしたかったことなのですが、平成二三年六月一七日に成立して二四日に公布・施行した津波対策推進法、同じく平成二三年二月七日に成立して一四日に公布、二七日に施行された津波防災地域づくりに関する法律。この法律と条例との整合性の問題などが、かなりの都道府県でいろいろあるかと思えます。

それから、基礎的自治体である市町村のほうに災害対策基本法は任せ、協調させながら、災害救助法では都道府県のほうに権限を与えているというところで、いろいろな葛藤などがあるのではなからうかと思えます。この辺もいろいろお聞きしたかったです。残念ながら二分前となりました。

最後に、漁船、船舶、家屋等の北アメリカ海岸への漂着問題についてなのですが、これらの回収費用をどうするのか

についてです。国際法上は、回収義務はないようなのですが、日本側が誠意を示すべきか否かの問題が残ります。因みに、漁船は水産庁、船舶は国土交通省、それぞれ管轄するのですが、では家屋の廃材（流失家屋等の材木等）はこの管轄かもはっきりしていないようなのですが、この辺についても、関係するパネリストの方々にお聞きしたかったです。いよいよ時間となりました。

とにかく時間を守るというのが私ども二人の最大の任務でございますので、これはまた次回の法政学会の一つのテーマとして先送りしていきたいと思えます。政治の世界での先送りではなく、いい意味での、学会として次年度以降のシンポジウムのテーマにいたしたいと思っております。

今一度八人の方々のご報告に対して、絶大なる拍手をもって感謝の念を表していただきたいと思います。どうもありがとうございました。（拍手）

最後に、私ども大変つたない司会で申し訳ございませんでした。会場の皆様には、長時間のシンポジウムにご参加下さいましたこと、また大変ご熱心にご討議に加わって頂きましたことに深く感謝を申し上げます。これにて日本法政学会シンポジウムを閉会とさせていただきます。ありがとうございました。（拍手）

「追記」

本シンポジウムにおける質疑応答中で、記載されております草鹿発言につきまして、今回、ご本人の諸事情により、論文そのものは掲載されていません。ご注意くださいと案内を申し上げます。

將軍代替における東西本願寺誓詞の政治史的考察

—「延宝誓詞」提出における西本願寺の分析を通して—

和田 幸 司

はじめに

次の史料は、西本願寺末寺が四代家綱から十四代家茂まで將軍代替ごとに本山西本願寺に提出した誓詞文書である。

一、就御当家御代々御厚恩不淺被思召候、御公儀輕存間敷旨、今度從御本寺被仰付御尤至極奉存候、其趣門徒中迄堅相守候様可申付候事

一、對御公儀江不義之輩御座候而如何様ニ頼申候共、雖為門徒入魂之仁一味仕間敷候、其旨有之儘御本寺江言上可仕事

一、惣而從御本寺之御下知法式堅相守、寺役無懈怠門葉勸化之儀疎略仕間敷事

右条目於違犯者忽洩如来之本願、別而蒙祖師之冥罰、永可墮地獄者也、仍誓詞如件

この誓詞文書は、十四代家茂に至るまで大きな変化はなく⁴⁾、江戸期を通じて儀礼化・慣例化していたと考えられる。代替誓詞は、東本願寺においても、西本願寺と文書に多少の違いはあるものの同様に Rowe されており、本山である両本願寺自身は京都所司代に出向き、幕府への誓詞提出を行っていた。

幕藩制国家における宗教統制の注目される事例と考えられるが、代替誓詞についての幕府の法令が見当たらないためか、その本格的な研究はほとんど行われてこなかった。柏原祐泉氏は幕府の宗教統制を論じる中で、慶安四年（一六五二）、東本願寺が誓詞提出を行ったことを紹介し⁽²⁾、安達五男氏は金福寺末の部落寺院を検討する中で、多くの誓詞関係史料を見出し、本寺の下寺に対する統制を論じた⁽³⁾。筆者は本願寺の本末制度・触頭制度を論じる中で、誓詞記事を検討し、その統制機能を論じた⁽⁴⁾。しかしながら、近年、青木忠夫氏は東西本願寺の誓詞提出の実態を明らかにし、政治的意義を明らかにしている。また、代替誓詞が東西本願寺教団に限られたという注目される見解を述べている⁽⁵⁾。

では、なぜ東西本願寺の誓詞提出が行われたのだろうか。研究史を振り返ると、この論点に関して二つの視点が認められよう。第一に、本願寺教団は一向一揆終結後も依然として民衆を基盤とした影響力を有しており、警戒すべき対象であり教団への支配力を強化する必要性があったという点である。これは薩摩国において真宗が禁止された理由と同様のものである⁽⁶⁾。第二に、東西本願寺の分立による組織的混乱の中で、帰属する末寺を自派に把握し組織的な安定を図るという点である。柏原氏・安達氏・拙稿ともに前者の立場に立っており、青木氏は前者と後者の双方にその意味を見出している。

本稿では、拙稿での単一の研究視点を反省し、誓詞提出が一方的な幕藩制国家権力による宗教統制ではなく、本願寺教団内からの幕藩制国家権力への接近も一要因であったことを示す。特に、東西本願寺の分立以降、両本願寺が自己の正当化のための幕藩制国家権力や朝廷権威への接近があったことを明示するものである⁽⁷⁾。青木氏が提示した「代替誓詞が東西本願寺教団に限られた」という見解をさらに実証的に推し進めたい。そして、近世政治史における東西本願寺教団に関わる多様な様相を明らかにしたい。

さて、研究方法であるが、すでに、青木氏が明らかにしているように、両本願寺の代替誓詞提出は四代家綱の將軍宣下（慶安四年へ一六五二）八月・以下、「慶安誓詞」と表記）からであり、それ以降、各代にわたって行われ、十四代家茂の代替（安政五年へ一八五八）十二月）で終了している⁽⁸⁾。第一回誓詞である「慶安誓詞」の提出時における経緯

を明らかにすることが課題解決への近道であることは言うまでもないが、本稿では第二回誓詞である五代綱吉の將軍宣下（延宝八年（一六八〇）五月・以下、「延宝誓詞」と表記）における「延宝誓詞」提出の状況から、「慶安誓詞」提出状況を考察していく⁹⁾。本稿で扱う西本願寺における「延宝誓詞」の提出時の史料記事は、「参内一件」（西本願寺所蔵文書）と称される史料群のうち、「延宝八年御参内之儀西東争論之儀二付書附」と表記された封筒内の「延宝八年覚書」（以下、「覚書」と表記）に記されていたものである¹⁰⁾。本史料群「参内一件」とは、寛永二十年（一六四三）、後光明天皇即位に際して、東西本願寺の参内順をめぐる一件（東西本願寺参内一件）の顛末についての史料を収録したものであるが、こうした天皇・朝廷権威への接近の中に誓詞関係の記述があったことは注目に値する。それは、誓詞提出が「東西本願寺参内一件」と同様の性質上の、しかも、一連の出来事であったことが推察されるからである。本稿においては、このような状況を鑑み、「東西本願寺参内一件」との関係性にも言及していくこととする。また、天保八年（一八三七）における西本願寺末寺の誓詞提出（以下、「天保誓詞」と表記）の一樣相を提示し、本寺への誓詞提出を一方的な統制として捉えるのではなく、在地側からの秩序化に利用された側面があったことを提示するものである。

一、「延宝誓詞」の提出と西本願寺の動向

延宝八年（一六八〇）五月、幕藩制国家にとって大きな出来事が起きる。徳川家綱が病に倒れ、五月八日に没したのである。「別本長御殿日次之記¹¹⁾」（以下、「日次記」と表記）延宝八年（一六八〇）五月十二日条・十三日条には、京都所司代戸田忠昌のもとへ西本願寺使者が七名出向くという例のない記事がみえる¹²⁾。家綱後嗣である綱吉養子の通達あるいは、家綱没後の対応などがあつたものと考えられる。十三日辰刻には花山院定誠より、「禁裏院中御祝義被遣候義、当月者千種殿当番にて今日千種殿より定而可申参候¹³⁾」との仰せ渡しがあり、後嗣である綱吉への祝儀については追って連絡を待つようにとの指示であつた。ところが、西本願寺は巳刻には千種有維のもとへ使者を走らせ、祝儀が他寺院から届いていないかを確認させる。返事は「禁裏院中江御祝儀物未何方よりも上り不申¹⁴⁾」というものであつた。午刻、

今度は花山院定誠のもとへ、祝儀が届いていないかを確認させる。返事は同様に「禁裏院中江御祝儀物被指上候義、未何方よりも上り不申⁽⁸⁵⁾」とのことであつた。この西本願寺の執拗なまでの祝儀に対する拘りは何であろうか。この拘りの要因こそが重要であり、本節から次節にかけて明示していききたい。

さて、西本願寺は綱吉が家綱後嗣となつたことにより、祝儀は無論のこと、綱吉への挨拶のために江戸参向を行う意志を有していた。その意志は忠昌を通して伝えられたと考えられるが、「日次記」延宝八年（一六八〇）五月二十四日条に、「意趣者戸田越前守殿被仰候ハ、今度江戸御参向之儀、御窺之処ニ江戸御老中より思召も御座候而、此度御下向之儀御延引可被遊候」との記事があり、老中からの指示で、西本願寺の江戸参向については延引が申し付けられたことが分かる。

約一カ月後の七月二日卯刻、西本願寺第十四世寂如は忠昌のもとへ使者を遣わす。使者は「御代替為御祝儀江戸御参向被成度思召候間、御願之通御窺被成可被進候、御延引ニ不罷成様ニ宜頼思召候⁽⁸⁶⁾」と、忠昌の奏者大矢兵左衛門に伝える。すでに願ひ出ていた江戸参向がこれ以上延引になることなく、参向計画が進行するように働きかけを行ったのである。辰刻には忠昌より「御代替二付、御参向御願被成旨得其意存候、御首尾能様ニ相窺可進之候⁽⁸⁷⁾」との返事があり、万端無事に進むように承諾することであつた。その際、西本願寺は家綱代替の際の先例を確認される。使者は「厳有院様御代替之時分先御門跡御病氣故使者ヲ以先御祝儀被仰上候而、翌年ニ御参向被成候様ニ承伝候、併久敷儀ニ御座候処睨トハ考不申候由申候処、尤二候左様二候ハ、罷歸度吟味候而只今申候通二候ハ、重而不及申越候、若相ちかひ候儀も候ハ、今日中ニ成共可申越旨被仰聞候⁽⁸⁸⁾」と答え、家綱代替の際には、良如が病氣であつたために、まずは御祝儀のみを届けさせ、翌年に江戸へ参向した旨を伝えた。しかしながら、事実関係が確かでないためか、事実と異なる場合は今日中に連絡することを伝えている。同日申刻、事実関係を確認し、「兵左衛門被申候ハ先御門跡様ニハ其砌ハ御参向不被成哉と被申候二付、此方より申候ハ其節先御門跡御病氣故先以使者御祝儀被仰上候、其後も御病氣ニ付中一年隔り候而翌二年ニ御参向被成候、尤御参向被成候義者相違無御座候、其刻御代替御祝儀被仰上候⁽⁸⁹⁾」として、使者がまず

御祝儀を届けた上で、その二年後に良如が挨拶のために江戸参向を行ったことを訂正し、申し伝えた。寂如の江戸参向実現に向けて、「尤御参向被成候義者相違無御座候」と、慎重に対応していることが理解できよう。

七月十日巳刻前、今度は京都所司代側より戸田忠昌の意向を伝えるために、忠昌の使者である酒井周安^㉑が西本願寺を訪れる。「覚書」延宝八年（一六八〇）七月十日条に次の記事がある。

巳ノ刻前

酒井周安被致伺書ニ而、昨夜戸田越前守殿為御内証御心付被仰聞候、裏御門跡先日越前守殿屋敷へ御出ニ而、今度御代替ニ付誓詞ヲ被指上度旨被仰聞候故、江戸へ窺ニ遣候間、表御門跡様ニも御願被成可然存候

東本願寺第十五代常如が綱吉代替にあたり誓詞提出を願ひ出していたこと、京都所司代から誓詞提出についての伺書が江戸へ提出されようとしていることを伝えたのであった。こうした内容は、九日夜に忠昌から「内証」にて伝えられたものであり、西本願寺への配慮であったとしている。忠昌は東本願寺の動向から、西本願寺も同様に誓詞提出が申請されるべきとの認識を持っていたのである。

それを聞いた西本願寺寂如は常如が綱吉代替にあつての誓詞提出を願つて、いわゆる「延宝誓詞」提出について忠昌を訪問したことに驚きを隠せなかつた。寂如は「今晩ニ而も明朝ニ而も、越前守殿御際之時分御所様御成被成御直ニ可被仰入候」とするほどであつたが、寂如は周安の指示によつて、周安を通してその意思を忠昌に伝えた。その意思とは次のようなものである^㉒。

大猷院様御他界之後、^(家光)厳有院様御代替之刻、^(家綱)板倉周防守殿屋敷へ先御門跡様御成被成御誓詞被遊候、其時者先ニ^(興正寺)奥門跡准秀先御門跡様之御令弟様方御同道ニ而此御衆も誓詞被成候、其後院家衆始々而諸国之御下寺之衆追々ニ御

本寺へ被召登於御本寺誓詞被仰付其誓詞于今御本寺二有之候、右之通二候間、今度越前守殿へ御成被成、御直二可被仰と思召候者御先代□如此

此度誓詞可被指上義越前守殿迄可被仰入様二候へ共、ケ様之義御進被成而被仰候事も如何敷、其上御移徒將軍宣下も相濟不申之内御遠慮被成候処、越前守殿御心付対而御満足被成候、如何様共宜様二江戸へ御申達頼思召候旨、可被仰入と思召候

本記事から寂如の複雑な心境を推察できる。結論としては京都所司代戸田忠昌の西本願寺への配慮に感謝しており、誓詞提出については忠昌に一任することを了承するものであるが、寂如の強い憤りを示すものであった。

第一に、家綱代替の際の先例を申し伝えていることである。先例とは、当時京都所司代であった板倉重宗に先門跡である良如と興正寺准秀がともに誓詞を提出したこと、その後、院家をはじめとする諸国の西本願寺末寺に誓詞を提出させたということである。こうした先例を伝えていることから、西本願寺自身の誓詞提出への強い執着を感じ取ることができる。「覚書」同日条には、「本徳寺殿、顕証寺殿、御同道被成誓詞被成様二思召候」とも記されており、興正寺はもちろんであるが、寂如は兄弟である寂円住持の本徳寺、同じく寂淳住持の顕証寺とともに、誓詞提出を考えていた。

第二に、本来ならば誓詞提出については西本願寺側から「可被仰入」としているが、「御移徒」「將軍宣下」も済んでいない間は遠慮している状況であり、直ちに誓詞提出を願ひ出るのは「如何敷」ことであると述べている。西本願寺側から誓詞提出を申請しなかったことへの理解を求めているのである。ここには、無論、東本願寺に先を越された複雑な心境が表れていると見てとれよう。

さて、同日の戌刻、周安より「先刻被仰聞候通越前守殿へ御直二申達候処、明十一日卯ノ刻過御成被成候様二と越前守殿被仰候^⑧」にどの書付が届く。明朝に寂如と忠昌の直接の会談が行われることになったのである。「覚書」延宝八

年（一六八〇）七月十一日条に次の記事がある。

卯ノ刻過 戸田越前守殿へ御成

御供 刑部卿

辰刻越前守殿へ御逢被成候而、御あいさつ過而越前守殿被仰候者昨晚周安ニ被仰聞候通承知仕候由也、御門跡様被仰候者毎度之心入候ハ、□昨日周安以御心付御応意別而御満足被成候、然者被仰談度義之由被仰候処近習之衆御退候、然処御門跡様被仰候者、御代替ニ付誓詞之義御先代にも板倉周防守殿より被申越先御門跡周防守殿御宅へ御出奥門跡其外御令弟達御同道ニ而誓詞被指上候、其後諸国之御末寺被召登此方ニ而誓詞被仰付事ニ候、左様ニ候へ共本願寺者龜山院之勅願所ニ而、公家武家之御禱所ニ而、于今毎日勤行御禱被成候、誓詞不被指上候とても天子將軍之儀聊御疎意不被思召候、然共此度誓詞之義越前守殿まで可被仰入様にと思召候へ共、將軍宣下も未無之内、其上ケ様之義、進而被仰上事御遠慮被成候故御延引申候処、御心付之段初而不勝思召候、如何様共江戸へ宜御窺頼思召候、扱者奥門跡二者未幼少にて先御門跡令弟兩人有之候、当御門跡之令弟も兩人有之候間、右之衆にも誓詞被指上候様ニ可被成候、次諸国末寺召登先年之通此方ニ而誓詞可申付候被仰候処、御尤至極奉存候旨如仰御延引と申時分ニ而無御座候へ共、二、三日以前裏御門跡御出被成誓詞被成被指上度由被仰聞候故江戸へ窺ニ遣申候、左様ニ候得共其御門跡ニも誓詞之義不被仰聞候も如何敷存候ニ付周安以御内証卒度申上候、誓詞可被成義とも不存候、併被仰聞通追付江戸へ相窺可申候間御返事次第可被成候、御令弟様方之義者其節之事ニ而可有御座候、諸国御末寺衆誓詞之義御門跡様御誓詞被成被下指上候者可被仰付由御尤ニ存候、右御心付申候段堅御無沙汰不被成思召候、役人之義ニ候へハ、ケ様之御心付申事ニ而無御座候へ共、御応意御座候故周安まで卒度御心付申候（中略）

越前守殿へ御門跡様被仰候ハ今度江戸御参向御願之義、先日以使申達候定而江戸へ御窺可被進由被仰候処、如仰先日之仰越之通御参向御願之義、江戸へ窺遣候旨御申候ニ付、弥宜御頼被成候由被仰入御退出被遊候也

今朝越前守殿へ能御時分御成被成御首尾右之通宜而御満足思召候

寂如は会談にて西本願寺側から誓詞提出を申請しなかったことへの理解を求めた。まず、「慶安誓詞」は、京都所司代板倉重宗から「申越」されることで、重宗屋敷にて興正寺など良如の兄弟等と共に誓詞提出した経緯が論じられている。そして、文永九年（一二六六）、大谷に廟堂が建立された時期以降、亀山天皇より勅願所の旨旨を受けたことを申し述べ⁴⁰、これまで朝廷や幕府に対して「御疎意」はなかったことを強調している。本願寺が国家の祈願所としての役割を果たしてきたことを主張しているのである。そして、今回の「延宝誓詞」の提出については、「此度誓詞之義越前守まで可被仰入様にと思召候」としているが、將軍宣下も終わっていないうちは「御遠慮」して、差し控えていたことを述べている。次に、このように主張を繰り返しながらも、今回の誓詞への執着は強く、忠昌に対し、興正寺門跡が幼少であるため、良如の兄弟衆や寂如の兄弟衆に誓詞提出を同道すべきことや諸国末寺への誓詞提出への指示を行うことについて打診を行っている。忠昌は「御尤至極奉存候」と同意しており、現時点で東本願寺の誓詞提出の願いを江戸へ窺いをたてているが、西本願寺も行うべきとの認識を示した。忠昌は役人として公の立場を固辞しながらも、「卒度御心付申候」と寂如に助言をしているのである。史料最終部分では、延引となつている江戸参向について、再度の願いを申し出ており、寂如は今回の訪問を「御首尾右之通宜而御満足思召候」と非常に満足している様子がうかがえる。

以上から考えて、寂如は誓詞提出の意思を強く有していたと考えられる。西本願寺は東本願寺に追隨する形で誓詞提出への準備がなされているのである。ここには幕藩制国家権力からの宗教統制というよりも、在地側である両本願寺の社会的位置づけの確保のために、誓詞提出が行われようとしていると読み取れる。無論、史料記事「御先代にも板倉周防守殿ヨリ被申越先御門跡周防守殿御宅へ御出」より、「慶安誓詞」において、京都所司代より誓詞提出の指示があったと考えられるが、「延宝誓詞」提出においては権力側の働きかけ以上に、在地側の意向の強さが理解できるのである。本史料から鑑みると、誓詞提出が第一回目の「慶安誓詞」提出時点で、継続し一貫した幕府の体系的な宗教統制として意図されたものではないといえる。第二回目の誓詞提出、つまり、「延宝誓詞」提出時点においても、継続的で強固な制度は見受けられない。だからこそ、このような西本願寺の驚きがあったのであり、東本願寺に追隨する形での誓詞提

出がなされようとしていたのである。

さらに付言するならば、「慶安誓詞」において西本願寺の「令弟」とともに誓詞提出を行った先例が繰り返し強調されているが、これはどういった意図があるのだろうか。本徳寺は周知のように明応年中に蓮如に常随していた下間空善が播磨に下向し、英賀に東かりや道場を建立する。蓮如より本尊が下付され、のちに本徳寺となる。東西本願寺の分立に際し、西本願寺派に属していたが、本多忠政の入封により元和四年（一六一八）、東本願寺派船場本徳寺が創設される。以降、亀山本徳寺を中心とする播磨の転派問題は、寛文八年（一六六八）に起こった貞照院事件^④の決着まで持ち越される。この貞照院を室としたのが良如第十子の本徳寺第八世寂円である。顕証寺についても、東西本願寺分立に際し、久宝寺寺内町内部での対立から東西に分裂したことは著名である。寛文九年（一六六九）に良如第十一子寂淳が顕証寺に入寺するが、こうした入寺も西本願寺派の組織的安定を意図したと考えられる。このような状況下において、寂如は顕証寺寂淳と本徳寺寂円を重鎮として、西本願寺の組織的安定を図るためにも、「令弟」とともに誓詞提出を願ったと考えられるだろう。誓詞提出には、こうした西本願寺の社会的認知と組織的強化が意図されていたと考えられる。

さて、江戸参向についてであるが、「覚書」延宝八年（一六八〇）七月十九日条に、「今度大納言様御本丸へ、去ル十日御移徒之為御祝儀此方ヨリ之御使者之義者、周安被存候通、内々越前守殿へ被仰談候処、可有御指図候由二付御延引被成」との記事がある。西本願寺は忠昌の指示によつて、再度の「延引」が仰せ渡された。ところが、同日条に「一昨十七日周安以被仰進候故、宮内卿今朝敷足被仰付候にて、裏御門跡ヨリ右被為御祝儀、使者粟津庄兵衛と忒人十二、三日比江戸へ参急御案内申十八日御祝儀指上ケ可申御座候」との記事があり、寂如は常如が祝儀のために使者を江戸へ参向させ、十八日に祝儀を献上したことを知る。京都所司代に伺いを立てながら慎重に江戸参向への準備を進めていた寂如にとつて、あまりの驚きと憤慨を感じたに違いない^⑤。寂如はこの間のことを「不審」としている^⑥。なお、こうした交渉はその後も続けられ、西本願寺の祝儀献上は東本願寺よりも約一カ月後の八月二十三日であり^⑦、江戸下向は翌天和元年（一六八一）の二月から四月のことであった^⑧。

二、「慶安誓詞」並びに「延宝誓詞」提出の背景と両本願寺の状況

本節では前節にて明らかにしてきた、「慶安誓詞」が幕府の継続し一貫した体系的な宗教政策ではないという点、「延宝誓詞」提出時点において継続的で強固な制度は見受けられないという点を、さらに補強すべく「慶安誓詞」並びに「延宝誓詞」提出時の両本願寺の状況を明らかにしていく。

周知のように、慶長七年（一六〇二）教如は徳川家康より寺地が寄進され、翌年、上州厩橋妙安寺安置の祖像を迎え、東本願寺が分立する。これ以降、教如の影響力が一段と増す中で、東西本願寺の対立は激化していく⁸⁰。良如期に至っても、なお「凡、小院・下寺、背帰甚多、不可殫紀⁸¹」とする改派問題は大きく、互いに末寺を誘引し、自己勢力を拡張しようと努めた。こうした末寺獲得によって、組織的な安定と拡大を両本願寺は志向した。

一方、組織的な安定は近世国家権力によって承認されることよって実現しえた。近世国家権力は、「仏法為本」を旨とする宗教を弾圧し、相対する「王法為本」を容認する宗教のみが存続した⁸²。特に、江戸幕府においては慶長から元和期に「諸宗寺院本山法度」を發布し、本山の地位を承認するとともに寺院統制を行わせた⁸³。しかし、東西本願寺の分立による混乱が一因となったためか、本願寺への法度は出されていない⁸⁴。

また、本願寺は中世以降、実如・証如によつて天皇・朝廷へと接近がなされ、永禄二年（一五五九）には顕如が門跡を勅許された。門跡は宗派の最上位であるが、戦国の動乱の中で中世社勢力は没落し、中世門跡がそのまま近世門跡に移行したわけではなく、幕藩制国家によつて新たな位置づけがなされた⁸⁵。具体的には、門跡は宗派の本山として機能したほか、国家安全の祈禱を行うなど、儀礼や秩序を重視した門跡の近世化が計られる⁸⁶。

門跡の新参者である両本願寺にとつて、幕藩制国家権力によつて認知・承認されることは第一優先事項であった。特に、幕藩諸制度が確立していく家綱・綱吉政権期の時期は、「自己の正当化」を求めて朝廷への接近を行う。ここでいう朝廷とは、まさしく幕藩制国家権力自身が欠如する宗教的権能を有していた国家権力の一部であった。「自己の正当化」

とは何か。これこそが東西本願寺の分立によって、両本願寺が幕藩制国家に中世における本願寺教団からの正統な継承を有しているという存在意義を主張するものであったのだ。

さて、両本願寺のはじめの誓詞提出は四代家綱の將軍宣下（慶安四年（一六五二）八月）であり、二回目の提出は五代綱吉の將軍宣下（延宝八年（一六八〇）五月）である。前述したように、この時期は両本願寺が「自己の正当化」を求めて、天皇・朝廷権威に接近している時期でもある。特に、両本願寺の序列を視覚的に明らかにする朝廷への参内順や席次においては強い軋轢が生じた。この具体的な状況は別稿にて論じているため⁸⁰、ここでは再論しないが、その要点のみを確認しておく。なお、西本願寺史料を中心とした検討のため、本考察は西本願寺側からの視点で捉えたものである。

（一）寛永十一年（一六三四）、徳川家光上洛の際の東西本願寺の対面順をめぐる、西本願寺良如と東本願寺宣如との間で争論が起きる。このとき、老中土井利勝と酒井忠勝によって、良如の先の対面が沙汰された。この争論を前提として、寛永二十年（一六四三）、後光明天皇即位に際して、再び東西本願寺の参内順をめぐる一件（「東西本願寺参内一件」）が起こる。以降、西本願寺は年始参内が許可されない状況となり、良如期から寂如期にかけて朝廷や幕府との継続的な交渉を行う。

（二）良如は東西本願寺参内一件に対して、背後では老中酒井忠勝へ接近し、表向きには武家伝奏に訴え出るが好転しなかった。良如の交渉姿勢は西本願寺の「本寺相承之次第」を強く訴えるものであり、「参内順の適正化」に重点をおくものであった。

（三）寂如は良如の遺志を継ぐ形で交渉を進めた。第一段階は延宝八年（一六八〇）の朝廷を中心とした交渉であった。寂如は良如の強硬的姿勢から協調的姿勢へと移行させるが、「開山親鸞の伝一宗本寺之儀」という点では良如と通底していた。当時の朝廷の主勢力は東本願寺に傾斜した裁定を行った。

(四) 寂如は延宝八年(一六八〇)〜宝永元年(一七〇四)、幕府への交渉を中心として交渉を行う。この第二段階では、「開山親鸞的伝一宗本寺之儀」をさらに明確に意味づけるために、天皇・朝廷権威付与の具体的事実(勅書)と准如継職の正当性を関連付けながら交渉を進める。

(五) 宝永期以降の寂如晩年における第三段階では、交渉の主旨を「参内順の適正化」から「年始参内の再興」に重点を移行し、東本願寺との競合を論点とするのではなく、朝廷との関係性保持を第一義とした。こうした交渉手法の変更により、年始参内をの再興を成し遂げようとした。

以上から理解できるように、両本願寺による第一回目の誓詞(「慶安誓詞」)、および、第二回目の誓詞(「延宝誓詞」)の提出は、「東西本願寺参内一件」の最中であつたことが分かる。東西本願寺が「自己の正当化」を図るべく、天皇・朝廷権威へと接近しているのである。

さらに、誓詞提出時の背景を理解するために、本一件について二点を加筆する必要がある。第一に、(一)の良如の強調する「本寺相承之次第」についてである。年始参内が中止された寛永二十年(一六四三)十一月十七日、良如は武家伝奏の今出川経季と飛鳥井雅宣に書状を提出する。その書状の冒頭には、「本願寺代々相承之次第何れの代にも譲状在之」と表記されており、親鸞以降、当住の良如まで正統に相続されていることを主張するものであつた。中心部分となる顕如以降の記事を以下に示す⁸⁾。

一、顕如にハ三人の子あり、此時ハ兄二人をさし置、第三の子に家を与へられて准如上人と名付らる、顕如より譲状明白也、兄二人と申ハ一人は今の信淨院門跡の父、又一人は今の興正寺門跡祖父にて御座候、右開山より十一代めの顕如上人までハ代々何れの子に家をゆつれんも、其兄うらみなく其弟もそねみなく、其家督の人を本寺とあかめて、さらに新儀者企なく、いつれも末学と成て、今にその家々諸国に有之、然処に末寺として、本寺の寺号をなの

られ候事、開山より十一代頭如上人の代まで更に其例なき事候、然間頭如上人文祿元年往生より後、しばらく世間の書状の取かわしにも信淨院とか信門跡と了然申候へ、然るを末寺としていつとなく枝方の門下に対し本寺の名をよはせ、それより公儀へ申擴め本寺の名を両寺にいたされ候儀、開山のおきめにそむき申され候、其上諸宗にも末寺として、本寺の名を付申事、其例有間敷候、ほしいままのふるまひなげき存候、先年信淨院仕置れたるりき物にも此方の准如上人をさして本願寺影堂留守職とかかれ候、自判今に此方に所持候

(中略)

一、勿論本寺の儀に御座候へハ参内の刻、いつも此方先へ参来り候、然処二ややもすれハ公儀御礼の前後を争ひ申され候へとも、公儀明白に被仰付十ヶ年以前二條於御城諸礼次第穿鑿におよひ候、其時此方ハ正僧正、信淨院ハ大僧正たる故力、枝方より先へ御礼可申旨御理り申され候へ共、本寺と云家督たるによりて此方先へ御礼申上候、東照權現以来も終二信淨院先へ御礼申され候例無之候

一、開山以降、代々大谷本願寺と申来候、本寺のしるしにハ古今東山大谷に開山の旧跡此方の領分にて御代々の御朱印所持候、惣而開山以来兄弟の次第を不論讓状を以、我宗の証文証跡相伝いたし四百年におよひ相続仕来候、是本寺の証跡歴々分明にて枝方末寺のしるしにハ開山以来相伝之書物一通も有間敷候、今迄ハ此御理り口上にて相すみ来り候へ共、度々前後の争ひ申され候うへハ、年月もとをくすきさり事なりし時ハ若公儀にハ何れを本寺ともいつれを末寺とも御存知なきやうにか罷成り候、なげかしく存□をかへりみす開山以来、本寺相承之次第を書付候ハ、此趣被達叡聞者尤可為本意也

本史料の箇条書きの第一条目には、親鸞以降の相続が「家督の人」を本寺として、兄弟においても混乱なく順調に相続されてきた歴史的経緯を述べた上で、教如と准如によつて、本願寺が分立して以降、教如が「信淨院」「信門跡」と称し、「本寺」として社会的に活動している様子を非難していることが理解できる。「門跡」および「本寺」として、公

儀にも「申擴め」ていることを親鸞の教えに背く行為であるとしている。また、西本願寺には「本願寺影堂留守職」と記された讓状があることを述べている。本条では、西本願寺が「本寺」であるとする強い姿勢を読み取ることができる。次条においては参内順序について直接の言及がなされており、寛永十一年（一六四三）、徳川家光への対面においては、東本願寺より先に対面が計画されていたが、「本寺と云家督たるによりて」西本願寺の先の対面が沙汰されたことを述べている。こうした対面順は、家康以降、常に西本願寺からであったことが述べられている。最後の条においては、東本願寺には開山以来の相伝の書物が一通もないことを申し述べ、「今迄ハ此御理り口上にて相すみ来り候へ共、度々前後の争ひ申され候うへハ、年月もとをくすきさり事なりし時ハ若公儀にハ何れを本寺ともいつれを末寺とも御存知なきやうにか罷成り候」として、現段階は口上にて落着いている状況ではなく、公儀の認識としても「何れを本寺ともいつれを末寺とも御存知なきやうに」なっていると厳しく批判している。

つまり、本書状では、西本願寺が「本寺」であるという「本寺相承之次第」を強く訴え出ているのである。また、本史料の内容は、寛永二十年（一六四三）の時点で、幕藩制国家における本願寺教団の承認が流動的であり、東本願寺を門跡として認知していく一方、西本願寺との深い軋轢が起こっている状況を示すものとなっている。

第二に、(三)の東本願寺に傾斜した裁定についてである。延宝九年（一六八一）、当時、靈元上皇の側近であり、朝廷主勢力であった花山院定誠は本一件に対して、「延宝九年鷹司前関白殿江花山院殿内証被申者、始一兩年者裏方より先二参内、其後者隔年前後二朝拜候、登無左候ハ、六、七年も又者十年迄者裏方より先二参内、其後隔年二有之候者明春より願可相調旨御沙汰之由也⁸³」という態度をとる。一兩年中は東本願寺より先に参内させ、その後は隔年ごとに入れ替えるとの指示内容である。西本願寺が同意しない場合は、十年までは東本願寺を先に参内させるといふ強い意思を示すものであった。また、この沙汰の一年前の延宝八年（一六八〇）五月三日には、西本願寺は武家伝奏の花山院定誠と今出川経季、関白鷹司房輔、京都所司代戸田忠昌に積極的に働きかけを行うが、「追而可得御意候」「口上覚書も御留置候」と、西本願寺を等閑視したものであった⁸⁴。西本願寺は、公儀によつて本願寺を相承する「本寺」としての地位

を東本願寺に奪われかねない状況に陥っていたのであった。

さらに、この沙汰から九年後の元禄三年（一六九〇）十月十一日には、年始の参内が滞ってから約五十年後に、本門寂如と新門住如のはじめでの参内が執り行われるのだが、この際、靈元上皇は寂如と住如に対し、これまで東西本願寺の参内時に四足門透垣内にて下乗していた先例があるにも関わらず、退出時には四足門透垣外で乗輿するよう仰せ渡しを行った。この仰せ渡しは翌年五月に解決するまで、朝廷内人間関係を巻き込みながら大きく紛糾することとなる⁽⁴⁰⁾。

このような状況を鑑みたととき、東西本願寺の分立によつて、両本願寺が「自己の正当化」を計るため、近世における門跡の制度化に積極的に関わろうとしていることが理解できるだろう。前節にて検討してきた綱吉代替における御祝儀献上に並々ならぬ拘りを有していたこと、また、誓詞提出や江戸参向において、西本願寺が京都所司代と緊密に連絡を取りながら慎重に進めていたのは、明らかにその競合の対象として東本願寺が存在したからに他ならない。「延宝誓詞」の提出が一方的な上からの幕藩制国家の宗教統制ではなく、下からの両本願寺による形成があったと考えられよう。そして、その背景には、こうした東西本願寺の確執と競合、組織的強化という意図があったのである。このように考察を深めていくと、青木氏の代替誓詞が東西本願寺教団に限られたという注目される見解が、現実味を帯びてくるのではないだろうか。

三、西本願寺末寺の「天保誓詞」提出の一樣相

前章までにおいて、西本願寺の「延宝誓詞」提出の状況と動向を考察し、「延宝誓詞」提出が東西本願寺の確執と両本願寺の社会的認知と組織的強化という意図を背景に、在地側からの要請が大きな要因であったことを指摘した。本章では、西本願寺末寺における「天保誓詞」提出の一樣相を示し、誓詞が「上からの統制」と「下からの形成」によって成り立っていた一事例を示したい。本事例は誓詞提出が儀礼化・慣例化された段階の事例であり、限られた地域における一事例であることをふまえて、慎重に考察するものとする。

西本願寺末寺の誓詞提出は、国ごとに、本末関係によつて、本寺より末寺へと上寺からの指示で制度化されていたと考えられる。文化八年（一八一二）に編纂された「諸事心得之記⁴⁰」によると、「御末寺江誓詞被仰付候御連署左之通」「山城国御触左之通」という項目が見られ、本末関係を通して、国ごとに制度化されていた。安政五年（一八五八）の第十四代家茂代替において、播磨国内の金福寺末寺には、翌年に上寺である金福寺を通して、以下のような廻文が流されている⁴¹。

今般就御公儀御代替ニ付去ル嘉永六寅年之通誓詞可差上条被仰出候間来ル四月朔日ヨリ四月限ニ不残上京可被申候、尤留主居無僧ニ至迄上京可有之候、今度之儀者格別之以御慈悲不日ニ御用相済ニ取斗茂被為在候間得其意急々上京可被致候、委細者別書ニ調メ申渡候間可得其意候、以上

未二月

京 西六条 金福寺

本史料より、金福寺末寺に誓詞提出の指示があつたことが明らかであるが、後略部分にはすでに安達氏が指摘しているように、「木仏寺号御礼」「寺内人別書」「門徒家内書」「自剃刀住寺看住者御元書」などの書類を持参し、本寺の承認を受けることが記されている。また、負担する費用も明確に指示がなされており、誓詞御礼や三季冥加の上納金額が明記されている。青木氏によると東本願寺派の場合、時期は不詳であるが、三等衆は金百疋、飛檐は金二両、平僧は銀五匁であつたという。また、天保代替における三季の御礼は東派では、一家衆は銀二両宛年に三度、飛檐衆は銀一両宛、平僧衆は銀二匁宛であつたという⁴²。金福寺末寺には、「自庵自剃刀住持願立入用銀 式百六拾匁五歩」「看住前同行入用銀 七拾九匁」などが指示されており、部落寺院においても、自庵と看坊との差異を設けながら、誓詞御礼の金額が定められていた。こうした誓詞提出への入用金は、惣門徒によつてまかなわれていたと考えられ、多くの負担を強いられていたと推察できる。また、路銀や宿泊費などを含めると、さらに負担は大きかつた。

こうした史料から、本寺からの統制が儀礼化・慣例化されており、本寺からの制度的側面が強かったことが明確であるが、本山である本願寺の誓詞提出が東西本願寺の確執と両本願寺の社会的認知と組織的強化という意図を背景に有していたように、末寺においても、上からの一方的な統制が全末寺血誓提出を成功させたとはいえない。そこには、在地のさまざまな要因が絡んでいた。例えば、「天保誓詞」提出の際に、氷上郡金福寺末法中の八力寺が本寺への誓詞ではなく、法中内における独自の誓詞を取り交わしている⁴⁵⁾。

誓詞規定

一、今般御公儀御代替二付、誓詞被仰付奉敬承候、就中、此度厚御教諭奉蒙難有奉恐承候、依之各寺心得方簾々左之通從

一、御本山被仰出候御下知、謹而可奉敬、勿論從前々被仰出御法度之趣弥堅相守門徒教導無懈怠出精可仕事

一、御本山三季上納之儀年々無懈怠相勤可申儀者勿論中山上寺之届無相違可致事

一、御本山御使僧、弥大切二崇敬可仕事、附り、中山并二銘々差支之節代僧差向有之候共、不如法之儀無之様相用可申事

一、僧分者不及申門徒中二至迄中山輕存間鋪事

一、銘々寺壇不和合之節相速逐吟味難為住職非分之輩者、其旨中山江訴曲事可被申附事

一、葬式仏事無懈怠可相勤事

一、門徒布施物不冥加之者有之候ハ、相速ニ教示可致事

附人僧分同行宜からずして、みだりに信施越費候ハ、仏祖之冥罰可蒙事、門徒中においても不施不信之輩者可為同断事

一、於門徒中勝手に葬式取行ひ候者も間々有之由惣而寺法制禁ニ候間、右等之輩者已来宗判相除可申事

一、博奕懸之諸勝負者、御公儀御法度之事ニ候得者、弥堅相守可申儀勿論門徒入魂之仁ニ被勤候共、不実之行ひ致間鋪事

一、毎月両親命日等堅固ニ可相勤可申事

一、他国之僧入込候節者、早速手次寺江相届、其差図ヲ請可申事

右之条々堅相守可申候、若一ヶ条ニ而茂背相用不申輩者、現世者法中附合被相除忽洩如来之本願蒙祖師冥罰永可墮地獄者也、仍而誓詞規定如件

第一条は序条であり、第二〜四条までは本山への誓詞的内容、第五〜六条は「中山」である金福寺への忠誠を誓う内容である。第七〜十二条は寺院、あるいは、門徒が佛法を遵守すべき在地の誓約内容を具体的に記している。これらの条々を遵守しない場合は、法中から除外するという強い姿勢を述べている。法中でのこうした独自の誓詞は在地における秩序維持への要請から成り立つものと考えられよう。それは以下の事実によつて理解できる。

この誓詞提出から二年後の天保十年（一八三九）、寺法に背く寺院を法中から除外するという儀定書が出された。儀定書には「先年従御本寺血誓被仰出候趣ニ付以来互ニ御寺法之趣太切ニ相守候処、今度西中村正福寺海了子死去之節坂本村仏照寺是越取置致し、依之七日市村照蓮寺ヨリ銘々中へ打出候故ニ「統令儀定」⁶⁶⁾と記されており、葬式への取り決めに背く寺院に対して、その寺院を法中から除外する旨の儀定が取り交わされたのである。

このように、法中での秩序維持への要求から、代替誓詞提出を機会として、法中での独自の誓詞規定が策定されたと考えられよう。つまり、誓詞提出自体は本山である両本願寺によつて指示されたことであるが、その内実を見ると、在地の状況に応じて、制度の維持や利用が行われたのである。西本願寺と公儀の関係ばかりでなく、本寺である本願寺と末寺との関係においても、「上からの統制」と「下からの形成」が相互規定的に、双務的に進行していたと言えるだろう。

おわりに

以上、「延宝誓詞」を中心に將軍代替における東西本願寺誓詞の分析を通して、明らかになった諸点をまとめておく。

(一) 両本願寺による第一回目の誓詞（慶安誓詞）、および、第二回目の誓詞（延宝誓詞）の提出は、後光明天皇即位に際して、東西本願寺の参内順をめぐる一件（東西本願寺参内一件）の最中であつた。また、両本徳寺は末寺を誘引し、組織的安定を図ろうとしていた時期であつた。「延宝誓詞」提出の背景にはこうした両本願寺の葛藤があつた。

(二) 延宝八年（一六八〇）五月、綱吉代替にあたつて、西本願寺寂如は祝儀のための江戸参向を京都所司代戸田忠昌に働きかける。しかし、西本願寺側は参向延引が申し付けられ、その後も忠昌との交渉を継続して行つた。

(三) 綱吉代替の「延宝誓詞」提出は、延宝八年（一六八〇）七月に、東本願寺常如から京都所司代戸田忠昌に誓詞提出の願いが出されたことが契機となる。その後、忠昌の使者である酒井周安より西本願寺に誓詞提出の意向伺いがあつた。西本願寺寂如は誓詞提出の意向があること、忠昌に一任することを伝えた。

(四) 延宝八年（一六八〇）七月十一日、寂如と忠昌は直接会談し、「慶安誓詞」では興正寺や良如の「令弟」とともに誓詞提出したこと、將軍宣下が終わっていない間は遠慮していた状況を伝え、誓詞提出を申請しなかつたことへの理解を求めた。西本願寺は東本願寺に追隨する形で、「延宝誓詞」の申請を行つた。

(五) 以上から、「延宝誓詞」提出時点において継続的で強固な制度が見受けられないことから、両本願寺への誓詞提出指示が継続し一貫した幕府の体系的な宗教統制として計画されたものではないことが明らかになつた。

(六) 「天保誓詞」における水上郡金福寺末法中による独自の誓詞規定を通して、法中での秩序維持への要求から代替誓詞を機会として独自の誓詞規定が策定されたことを明らかにした。こうした事例から、在地の状況に応じて制

度の維持や利用が行われた。

このように、「延宝誓詞」提出時の西本願寺の動向、および、「慶安誓詞」並びに「延宝誓詞」提出の背景と両本願寺の状況を明らかにすることで、誓詞提出は東西本願寺の確執と両本願寺の社会的認知と組織的強化を意図した在地側の要請が大きな要因であったことを示した。加えて、西本願寺末寺である水上郡金福寺末の法中の事例をもとに、末寺の誓詞提出の段階においても、在地側の秩序化の要請があったことを明らかにした。つまり、誓詞提出は「上からの統制」と「下からの形成」の相互規定的・双務的関係性があったのである。青木氏が仮説的ではあるが主張している誓詞提出が東西本願寺に限られていたという見解は十分に射程内に捉えられるのではないだろうか。

最後に、今後の課題を敷衍しておく。

第一に、本願寺内の誓詞関係史料の分析を通して、さらに各代替における誓詞提出状況を詳しく検討していく必要性についてである。本寺には各代替時における各地からの血誓、諸記録が残存していると考えられる。こうした本寺の史料を検討し、さらに誓詞提出の状況を考察していきたい。

第二に、両本願寺末寺の誓詞提出の様相を、「上からの統制」と「下からの形成」によって成り立っていた事例をさらに集め、検証していく必要がある。本稿で検討した事例が単なる一事例にすぎないのか、多様な地域でみられる事例なのかを考察していきたい。安達氏によると、水上郡金福寺末法中の独自の誓詞規定は同郡本照寺末正覚寺文書にも同様の性格の史料が見られるという⁴⁰。在地側の多様な状況が自主的な誓詞提出を行った事例をさらに検証していくことが必要である。この点は朝尾直弘氏が身分制論において、「地縁的・職業的身分共同体」という概念で指摘された研究視角⁴¹と関連させ、さらに精緻に考察していきたい。

第三に、東西本願寺の分立と門跡の近世化による両本願寺の身分的地位確保を、幕府権力と朝廷権威の双方の分析を通して総体的に捉える必要性についてである。周知のように、本願寺は永禄二年（一五五九）、顕如の門跡補任によっ

て国家的認知とその特権を得る。門跡の新参者である両本願寺は、門跡機能の近世化によって身分的地位の確保に、より力を注がねばならなかった。「禁中並公家諸法度」によると「摂家門跡、親王門跡之外之門跡者、可為准門跡事」とあり、規定上は本願寺門跡は「准門跡」であるが⁴⁸⁾、摂家門跡・宮門跡を意識した身分的地位の確保のために、幕藩制国家の確立期から安定期、特に寛永期から元禄期（一六二四～一七〇三）にかけて、献身的に朝廷権威への接近を図る⁴⁹⁾。こうした朝廷権威への接近と、国家安全祭祀などの朝廷機能を自己内に巧みに取り込みながら実質的に権力を有した幕府への接近の双方を、総体的に検討することで、東西本願寺分立後の両本願寺の身分的地位確保への葛藤が見えてくる。

註

- (1) 第一回目の誓詞である四代家綱誓詞の第一条では「東照権現様、台徳院様、大猷様」と三代を列記していたが、第二回目以降では「御当家御代々」としていた（青木忠夫『本願寺教団の展開・戦国期から近世へ』〈法藏館、二〇〇三年〉二五一頁）。
- (2) 赤松俊秀・笠松一男編『真宗史概説』（平楽寺書店、一九六三年）三三二頁。
- (3) 安達五男『被差別部落の史的研究』（明石書店、一九八〇年）二四二～二四八頁。
- (4) 拙稿「播磨国部落寺院の『講』の自律性・本末・触頭制度との関係を中心に」（『人権教育研究』第一巻〈日本人権教育研究学会、二〇〇一年〉三七～三八頁）。のちに、同『浄土真宗と部落寺院の展開』（法藏館、二〇〇七年）所収。
- (5) 青木前掲書、二二九～二七八頁。
- (6) 桃園恵真氏は、薩摩国における真宗禁制の諸説を整理・批判し、島津家十五代貴久の実父である忠良による政治的・政策的な意図によるものと考察している（桃園恵真『薩摩真宗禁制史の研究』〈吉川弘文館、一九八三年〉一一～三九頁）。
- (7) この研究視角は近年の拙稿の論点に通底しているものである。拙稿①「近世西本願寺末正光寺の『貴族化』と朝廷権威」（『法政論叢』第四七巻第一号〈日本法政学会、二〇一〇年〉）、同②「元禄期における准門跡西本願寺の朝廷権威の獲得」（『西本願寺下乗一件』を中心として）（『政治経済史学』第五四一号〈政治経済史学会、二〇一一年〉）、同③「元禄三年『西本願寺下乗一件』の要因と背景」（『憲法論叢』第一八号〈関西憲法研究会、二〇一一年〉）、同④「近世西本願寺門跡の地位獲得と葛藤」

- 〔『日本歴史』第七七一号〈日本歴史学会、二〇一二年〉〕など。
- (8) 青木前掲書、二四一頁。
- (9) 本来ならば、西本願寺（本願寺史料研究所）に所蔵されている「慶安誓詞」関係の史料を閲覧した上で考察を進めるべきであるが、残念ながら「代替誓詞」関係史料の閲覧許可を頂戴できなかった。本稿においては限られた史料の中から、推察していく研究方法をとらざるを得ない。
- (10) 本史料群は、①「寛永年中御参内一件」、②「延宝八年御参内之儀西東争論之儀二付書附」、③「延宝年中御参内一件」、④「元禄十年於関東公儀被仰立年始御参内一件」、⑤「從貞享元年到享保六年御参内一件書類」、⑥「延享年中御参内一件」と表記された史料群六件と表書きのない史料群一点の計七件によって構成されている。なお、史料引用にあたっては、包みに記された表記名を併記する。
- (11) 本願寺史料研究所蔵史料。本史料の他に「長御殿日次」「長御殿日次之記」と呼ばれる「日次記」も存在する。
- (12) 「是ハ公方様御他界ニ付」との記事がみえる。
- (13) 「日次記」延宝八年（一六八〇）五月十三日条。
- (14) 同右。
- (15) 同右。
- (16) 「覚書」（延宝八申年御参内之儀西東争論之儀二付書附）西本願寺文書）七月二日条。
- (17) 同右。
- (18) 同右。
- (19) 同右。
- (20) 酒井周安の詳細は「覚書」には記されていない。京都所司代にて任を有する一人であると考えられる。
- (21) 「覚書」（延宝八申年御参内之儀西東争論之儀二付書附）西本願寺文書）七月十日条。
- (22) 同右。
- (23) 蓮如の「抑当寺之事は忝も亀山院・伏見院両御代より勅願所之宣をかうぶりて異于他在所なり」（帖外五十九）の言葉に起因するものと推察できるが、勅願寺としての初見史料は宗外文書に本願寺の文言がはじめて見られる兵部卿宮令旨、つまり、元弘二年（一三三三）における本願寺ならびに久遠寺を祈祷所とする後醍醐天皇の皇子護良親王の令旨となる。

- (24) 龜山本徳寺貞照院（良如息女）が龜山本徳寺配下の寺院五十余坊を従え、東本願寺派に転じて船場本徳寺に所屬した事件。詳しくは『播州真宗年表』（真宗文化研究会、一九九八年）七二頁。
- (25) 『覚書』（延宝八申年御参内之儀西東争論之儀二付書附「西本願寺文書」延宝八年（二六八〇）七月十九日条に「此度二不限裏方より八御届も無之、ケ様二御使罷下候事有之様二存候、此方二八周安被存候通、度々二越前守殿へ被仰達御指図之上被遣候」などの記事がある。
- (26) 同右、「御門跡様御不審思召候」との記事がある。
- (27) 「日次記」延宝八年（二六八〇）閏八月十四日条に、「今度將軍宣下為御祝義江□□御使者下間少進御下被成候処ニ、去八月二十三日首尾能御祝義献上」との記事がある。
- (28) 『本願寺年表』一四二頁。
- (29) 『本願寺史』第二卷、一〇一頁。小泉義博『本願寺教如の研究』上・下（法藏館、二〇〇四・二〇〇七年）に詳しい。
- (30) 「大谷本願寺通記」卷三、良如条。
- (31) 近世国家権力と宗教の問題の研究は、高埜利彦氏の研究を起点として、近年、活発化している。高埜利彦『近世日本の国家権力と宗教』（東京大学出版会、一九八九年）。こうした問題関心から編集したものととして、井上智勝・高埜利彦編『近世の宗教と社会（二）国家権力と宗教』（吉川弘文館、二〇〇八年）がある。
- (32) 仙田善雄『近世前期の寺社行政』（『日本史研究』二二三、一九八一年）、のちに、同『幕藩権力と寺院・門跡』（思文閣出版、二〇〇三年）所収。
- (33) 本願寺への法度は出されていない理由として、東西本願寺の分立によって末寺の状況を把握できる状況ではなかったことや（青木前掲書、二五〇頁）、家康が岡崎城時代に苦しめられた経緯から本願寺への法度提出に慎重になった（圭室文雄『江戸幕府の宗教統制』〈評論社、一九七一年〉二〇頁）という指摘がある。
- (34) 仙田善雄『門跡の身分』（堀新・深谷克己『江戸』の人と身分…権威と上昇願望』〈吉川弘文館、二〇一〇年〉）に詳しい。
- (35) 高埜利彦①『幕藩制国家安定期』（宮地正人・佐藤信・五味文彦・高埜利彦編『新体系日本史Ⅰ国家史』〈山川出版社、二〇〇六年〉）、同②『近世門跡の格式』（井上智勝・高埜利彦編『近世の宗教と社会（二）国家権力と宗教』〈吉川弘文館、二〇〇八年〉）に詳しい。
- (36) 前掲④拙稿、高山嘉明「東西本願寺の『先進』相論・その裁定からみる公儀の特質」、『国史学研究』三四（龍谷大学国史学

研究会、二〇一一年)。

- (37) 「武家伝奉江良如書付」(「寛永年中御参内一件」西本願寺文書)。
(38) 「公儀江参内付願書控」(「元禄十年於関東公儀被仰立年始御参内一件」西本願寺文書)。
(39) 久保貴子氏の明らかにしたところによれば、定誠は小倉事件の引き金となった靈元天皇の儲君をめぐる五宮擁立を積極的に画策している。延宝六年(一六七八)には「得此時花山院前大納言阿天氣、先以^{愛宕}女^殿位定仁和寺令人寺」(「基熙公記」)延宝九年(一六八二)九月十八日条とあるように、五宮擁立の妨げとなる二宮を仁和寺門跡の附弟に定めた。定誠は五宮の外祖父松木宋条の従兄弟にあたり、五宮擁立によって朝廷内の勢力拡大をもくろんでいた。また、小倉事件の半年後の近衛基熙を超越しての一条兼輝の関白就任においては、朝廷内で協議することなく、沙汰を直接聞いたのは花山院定誠であったという(久保貴子「近世の朝廷運営」〈岩田書院 一九九八年〉一〇三〜一二三頁)。
- (40) 久保前掲書、一三八〜一四二頁に概要が記されている。なお、この事件の詳細については、前掲②・③拙稿にて論じている。
- (41) 西本願寺の末寺・門徒からの本尊・聖教の下付、官位昇進などの願書の受理に際し、本山役人の実務担当者の取扱い心得を集記したものの。
- (42) 「公儀代替二付血誓廻文」(『仏教と部落問題関係史料集成』第一巻、史料一一八)。なお、青木忠夫氏によると、部落寺院の誓詞提出への参加は宝暦代替であるとされているが、播磨国部落寺院である正福寺が誓詞提出を行ったとする史料が残存している(同、史料一〇九)。
- (43) 安達前掲書、二四六頁。
- (44) 青木前掲書、二七〇頁。
- (45) 『仏教と部落問題関係史料集成』第一巻、史料一六四。
- (46) 同右、史料一六六。
- (47) 安達前掲書、二四八頁。
- (48) 朝尾直弘「近世の身分制と賤民」(『部落問題研究』六八、一九八一年)、のちに、同『朝尾直弘著作集』第七巻(岩波書店、二〇〇四年)に所収。
- (49) 門跡寺院は寺院法度の対象であるが、門跡自体は出自において禁中並公家諸法度の対象である。本願寺門跡の位置づけはなお検討が必要である。高梵氏もまた、この検討の必要性を述べている(前掲高梵②論文、二〇一頁)。また、橋本政宣氏は本法度

の特質や各条文の校定と注解を行い、座次問題についても詳しく論究している。橋本政宣「禁中并公家中諸法度の性格」(『近世公家社会の研究』(吉川弘文館、二〇〇二年))。 ②・③・④拙稿にて論じている。 ⑤朝廷権威への接近については、前掲②・③・④拙稿にて論じている。

政治報道とマス・メディア

—新聞・雑誌・漫画が描く「橋下市政」—

茨木 正治

第一章 問題の所在

二〇〇八年一月二七日の大阪府知事選挙で当選し大阪府知事となった橋下徹氏は、二〇一一年一月に任期三か月を残して府知事を辞職し、任期満了に伴い大阪市長選挙に立候補した。同年一月二七日の大阪市長選挙で現職候補を破って当選し、一月一九日に大阪市長に就任した。すでに、橋下氏は、二〇一〇年四月に地域政党「大阪維新の会」を設立しその代表となっていた。また、同じ日の大阪府知事選挙には、「維新の会」幹事長の松井一郎氏が当選した。府知事時代から強権的な手法に関わらず世論の高い支持を得ていた橋下氏は、この二〇一一年一月の「大阪W選挙」の大勝や、「維新の会」の進展を契機として、「ポピュリスト」として注目されるようになった¹⁾。

では、橋下氏のどこがポピュリストなのか。そもそもポピュリズムとは何なのか。

メディアと政治との関連でいえば、たとえば、日本における国政レベルで世論支持の高かった、田中角栄、中曽根康弘、小泉純一郎という歴代の首相のメディア利用に類してポピュリズムと評することがある（大嶽二〇〇三、二〇〇六）。しかし、こうしたメディア利用は、与党内での支持基盤の脆弱性を発端とした結果であると指摘されている（北山ほか二〇〇九）。

むしろ、中央政府への——間接民主主義への閉塞感が、人々の自らの政治参加の欲求の高まりとして「橋下市長」を

望むという地方政治の新しい動きとして「橋下政治」を考える場合がある。これに対しても、はたして多様な価値観をもつ人々すべてが政治参加を可能にしているのかという問いが発せられる。政治参加は限定された層であり、その他の人々は、むしろ、「恨み／ルサンチマンの政治」のように「気分」(feeling/sentiment)のみで現実政治に「参加」している(山口二〇一〇、宇野二〇一〇、吉田二〇一二)のではないか。

そもそも、ポピュリズムは多様な姿をもち、定義も曖昧(吉田二〇一二、日本選挙学会二〇一二)であると考えられる。したがって、そこに関わるメディアの機能や役割もまた一様ではない(谷藤二〇〇五)。本稿では、「あえてポピュリズムの定義を確定せず」「橋下市政」をポピュリズムと決めずに、「橋下市政」、「橋下現象」と称されるものを、マス・メディアがどう描いたかをたどる。そして、そこから得られたものについて、政治報道が持つ大衆支持の高い政治スタイルひいてはポピュリズム研究を改めて整理し検討する手掛かりとしたい。

第二章 研究動向

日本におけるポピュリズムとメディアについての先行研究を、政治学と社会学(マスコミ論)から整理する。(現代政治分析では総じて個別研究となっている(大嶽、二〇〇三、二〇〇八)⁽²⁾)

政治学においては、これに対して総じて政治思想・理論において、ポピュリズムの形態を政治体制や背景となる民主主義思想から説き起こしていく研究がある(吉田二〇一一、宇野二〇一〇)。吉田(二〇一一)によれば、ポピュリズムは「国民に訴えるレトリックを駆使して変革を求めるカリスマ的な政治スタイル」(吉田二〇一一、一四)と定義され、共同体から価値を剥奪された「人々」の価値回復の「ロジック」とカリスマリーダーによる変革運動からなると述べている(吉田二〇一一、一九〇―二)。これらの研究では、歴史的、制度的アプローチをとるため、マス・メディアとポピュリズムの関係よりも、「ルサンチマンの政治」(宇野)のように、ポピュリスト(リーダー)と「人々」(フォロワー)との関係に焦点が当てられ、メディアは「国民に訴えるレトリック」の伝達手段であるという位置づけにとどまる。

社会学（マス・メディア（マスコミ）論）においては、「政治に対して直接・間接の影響を及ぼしうるメッセージの構築、伝達、受容、処理を含むもの」の研究（山腰二〇二二、一）と定義される政治的コミュニケーション研究（山腰二〇二二）において、言説研究や、ラディカルデモクラシー論への言及をも示唆する興味深い研究がみられる。マスコミ効果研究における経験学派の「送り手中心の視点」に対して、批判学派は、一九八〇年代に、メディアの受け手を「読み手」（藤田一九八八）と位置付ける能動的受け手論を提示した。山腰は、さらにこれを展開させ、受け手が享受する読みが主流にならないことを、ヘゲモニー論を援用して、多様な読みの「偏在」を明らかにし、また対抗的読みがもつ言説が主流の意味を持つためには基盤にラディカルデモクラシーに基づく言説分析が必要であると説く。

こうした研究動向をふまえ、本論文では、分析概念としては、内容分析研究に関連して質的分析としての批判的言説分析ないし画像分析としてのマンガ研究を使用した。メディア言説には一定の布置状況があり、「橋下市政」を描くときにも、各メディアがそれぞれ異なった視点（新聞は事実をもとに俯瞰的に、雑誌はより鳥瞰的に、漫画は前者二項を総合した独自の視点で現実構成する）で「橋下市政」が構成されていることが予期されるからである。

第三章 「橋下市政」報道における新聞・雑誌・漫画の内容分析

1 目的

本論文の内容分析の目的は、新聞・雑誌・漫画における「橋下市政」言説の布置状況を明らかにすることである。そのため以下の仮説を提示し検証する。

- ① 「雑誌・新聞の「橋下報道」には差異があり、各新聞・雑誌においても差がみられる」
- ② 「漫画は新聞・雑誌が触れていないところから本質に切り込んでいる」

2 分析方法

(1) 分析対象

二〇一一年二月一日から二〇一二年五月三十一日までの「朝日新聞」、「読売新聞」、「毎日新聞」の東京版・大阪版に掲載される「橋下市政」に関する記事、写真、論説、投書を対象にした。各紙データ・ベース（聞蔵Ⅱ）、「ヨミダス歴史館」、「毎案」の上記期間に「橋下 or 維新 but (明治 or 昭和)」の条件式で検索した結果をもとにテキストを抽出した。

雑誌は、社団法人日本雑誌協会 (JMPA) が公開している雑誌印刷部数において、部数一位から六位までの一般週刊誌（「週刊文春」、「週刊現代」、「週刊新潮」、「週刊ポスト」、「週刊朝日」、「サンデー毎日」）から上記期間内の発行日のものを、分析対象とし、新聞と同様の項目を抽出した^⑧。

漫画は、上記新聞、雑誌に掲載されている一コマ漫画（カートゥーン）と雑誌掲載の四コマ漫画（コミック・ストリップ）のうち、「橋本市政」を扱っているものを対象とした。

(2) 分析単位と測定方法

分析単位は、新聞は記事・写真・論説（コラム、寄稿論説含む）・投書（コメント・川柳を含む）、雑誌は記事、写真（グラフィックを含む）、論説・投書、漫画は一コマ、四コマの個々の一作品である。新聞・雑誌は主要見出しが言及する範囲のテキストを一単位とした。

測定方法は、事前に新聞・雑誌の記事をもとに見出しを抽出し、それをもとにKJ法によって、十項目を抽出した。その項目に上記分析単位に応じて該当する記事・写真（見出し）・論説・投書の件数をカウントした。その数値をクロス表にして、時系列ないし各新聞・雑誌別の比較を行った。項目は以下の通り。

① 「都構想」、② 教育（職員）基本条例、③ 君が代・日の丸条例問題、④ 市職員「制度改革」、⑤ 財政・制度「改革」、⑥ 震災対応、⑦ 原発（再稼働）、⑧ 中央政府・政党の対応、⑨ 「大阪維新の会」⑩ 「その他」

また、質的分析として、漫画については、先行研究の分析方法（茨木一九九七、二〇〇七）に従って上記の新聞・雑誌から得た項目を軸にテーマを分類するとともに、テーマを構成するレトリックないし画像の構造について図像解剖学

的手法を用いて考察した。

この漫画が扱うテーマについて、新聞・雑誌の上記諸要素がどのような表現で語っているかを、見出しをもとに考察し漫画の分析と比較した。

3 分析結果

(1)概観

一新聞

1.記事

二〇一一年二月一日から二〇一二年五月三十一日までの「橋下市政」に関する新聞三紙の報道総数は、三〇一三件で、内訳は、「読売新聞」一一四九件、「朝日新聞」一〇三七件、「毎日新聞」八二七件であった。(表1)から「橋下報道」の下位カテゴリー別にみると、三紙に共通して出現している項目は、「⑤ 財政・制度改革」(五三四件)が二割弱、次いで「④ 市職員「制度改革」」(四三六件)が一分半弱、「② 教育(職員)基本条例」(四〇一件)がほぼ同じ割合で続く。母集団が大版版を採用しているために、東京最終版とは異なった「地元志向」がみえる。

項目	12月	1月	2月	3月	4月	5月	計
①「都構想」	31	9	11	6	7	7	71
②教育(職員)基本条例	37	19	37	21	12	20	146
③君が代・日の丸条例問題	1	7	4	12	0	0	24
④市職員「制度改革」	4	12	42	41	27	24	150
⑤財政・制度「改革」	46	46	23	19	24	18	176
⑥震災対応	1	3	0	5	0	1	10
⑦原発(再稼働)	4	12	20	13	44	33	126
⑧中央政府・政党の対応	21	17	19	12	20	7	96
⑨「大阪維新の会」	10	17	26	24	16	24	117
⑩その他	34	22	31	9	14	11	121
計	189	164	213	162	164	145	1037

朝日新聞(2011・12~2012・5)

	12月	1月	2月	3月	4月	5月	計
①「都構想」	33	10	27	16	15	4	105
②教育(職員)基本条例	25	23	26	31	9	26	140
③君が代・日の丸条例問題	1	11	9	11	1	0	33
④市職員「制度改革」	17	14	31	45	24	34	165
⑤財政・制度「改革」	46	39	41	26	31	17	200
⑥震災対応	2	3	5	5	1	6	22
⑦原発(再稼働)	2	6	12	6	47	30	103
⑧中央政府・政党の対応	25	17	25	9	14	7	97
⑨「大阪維新の会」	11	16	38	30	17	38	150
⑩その他	31	15	25	21	16	42	150
計	193	154	239	200	159	204	1149

読売新聞(2011・12~2012・5)

	12月	1月	2月	3月	4月	5月	計
①「都構想」	20	10	15	4	10	7	66
②教育(職員)基本条例	24	17	24	22	9	19	115
③君が代・日の丸条例問題	0	5	11	8	5	1	30
④市職員「制度改革」	10	15	33	32	14	17	121
⑤財政・制度「改革」	44	29	27	15	22	21	158
⑥震災対応	3	1	4	3	1	1	13
⑦原発(再稼働)	2	8	13	9	26	26	84
⑧中央政府・政党の対応	22	9	19	7	7	7	71
⑨「大阪維新の会」	6	10	19	14	8	17	74
⑩その他	22	4	13	19	16	21	95
計	153	108	178	133	118	137	827

毎日新聞(2011・12~2012・5)

(表1) 新聞記事における「橋下市政」

新聞別にみると、「朝日新聞」では、「⑦ 原発（再稼働）」が二六件と四番目に多く取り上げられている。その他、特徴としては、「① 都構想」や「⑧ 中央政府・政党の反応」が三誌ともに頻度が低かった。「都構想」は、選挙終了時には比較的新聞の関心を集めていたが、徐々に関心は失われていく傾向が見られた。「⑧ 中央政府・政党の反応」は、「原発」再稼働を橋下市長や松井府知事が容認したことが契機となって変化が考えられる（脅威からバッシングへなど）が、調査期間内では主要な関心事とはなりえなかった⁽⁴⁾。また、「③ 君が代・日の丸条例問題」については、三誌ともに関心が低かった。

2. 論説・コラム・投書

「朝日新聞」については、「⑩ その他」（五六件）には、橋下市長のパーソナリティや市政への姿勢、各政策の総括的な意見が二月と五月に集中した。具体的には、新市長・知事への期待を込めた肯定的な論説はあまりなく、組合攻撃や、教育基本条例への批判（管理化への懸念）、ないし市長が代表となっている「大阪維新の会」が提案した「家庭教育支援条例案」が持つ不備（障害者及びその家族への偏見・差別）への批判が相次いだ。

また、「② 教育・職員基本条例」（四〇件）については、条例案の可決時期（二月、三月）と五月に多く出現した。論点は、小・中学生の「留年」、条例案の議会審議の不十分さについてであった。賛否は批判的な内容が肯定的態度の倍を占めた。特徴的な出来事に対応して論点となるを持つ項目として、以下の二項目がある。「⑨ 大阪維新の会」では、捏造された労組の選挙協力リストを議会で利用したことと発覚後の対応に批判が集中した。「⑦ 原発（再稼働）」では、三月一五日の原発住民投票の却下と五月の市長の原発容認姿勢を受けて、三月と五月にほぼ集中している。これらに対する賛否はほぼ拮抗していた。

「読売新聞」については、「⑩ その他」（二三件）と「⑨ 大阪維新の会」（二二件）が目立った。「⑦ 原発（再稼働）」は常に社論が一定しており、橋下市長の「変節」も主張には変化が見えなかった。「⑩ その他」については、ポピュリズムへの危惧をもちつつも内容は多様であった（メディアや国民に橋下市政登場の責任を負わせる意見や、個別政策

への意見（「外交に不向き」、「まちづくり」（西成特区はボトムアップで）、「橋下現象」は一時的（など）。「⑨ 大阪維新の会」に関しては、二月に最頻値を得たが、中央政界への影響力期待、放縦さへの不安など、判断保留が相半ばしている。また五月には「家庭教育支援条例案」問題を受けて、「維新の会」への批判が強くなっていった。

「毎日新聞」では、「⑩ その他」（二八件）では、橋下市政への関心で最頻値を示したが、それ以降も継続して登場している。民意とその熱狂的な状況への危惧も「読売新聞」と同様明示されている。「⑨ 大阪維新の会」では、二月の「船中八策」提案への意見が多いものの、「維新」を通じて既成政党への批判を持たせて論じているものがよく見られる。この項目の件数が五月に上昇したのは、「家庭教育支援条例案」問題への批判（条例案そのものの稚拙さ、党としての対応の遅れなど）によるものであった。

2 週刊誌

1. 記事

記事については、（表2）のように、「⑧ 中央政界の対応」が八五件と最も多く、次いで、「⑩ その他」（七七件）、「⑨ 大阪維新の会」七一件、と続く。「その他」の内訳は、橋下市長のパーソナリティや「大阪W選挙」と次期総選挙結果と「橋下首相」待望論などが含まれ、「記事」と「論説（意見）」「予想」が混在しているものが多い。また、橋下市長のパーソナリティに関する記事の内訳は、中央政界の政治家・官僚との関係を示唆したり、政局の変動を示唆したり（前述の「橋下首相」や「橋下内閣」などの語にみられるような）して①から⑨までの項目と重複する要素をもっていた。

項目	毎日	ポスト	朝日	現代	新潮	文春	計
①「都構想」	6	5	0	0	0	1	12
②教育（職員）基本条例	0	5	0	0	0	3	8
③君が代・日の丸条例問題	0	13	0	0	0	0	13
④市職員「制度改革」	12	23	1	7	6	5	54
⑤財政・制度「改革」	4	18	2	0	0	1	25
⑥震災対応	0	0	0	0	0	0	0
⑦原発（再稼働）	1	1	9	0	0	2	13
⑧中央政府・政党の対応	41	10	13	7	1	13	85
⑨「大阪維新の会」	23	5	5	8	5	25	71
⑩その他	4	2	7	31	4	29	77
計	91	82	37	53	16	79	358

（表2）「主要」週刊誌項目別記事数（2011年12月～2012年5月）

記事について、各週刊誌の掲載に特徴があるかどうかを見ると、掲載数は「サンデー毎日」（九一件）がトップで、次に「週刊ポスト」（八二件）と「週刊文春」（七九件）で、これら三誌が上位集団を占める。次に「週刊現代」と「週刊朝日」と続き、「橋下報道」が最も少ないのは「週刊新潮」の一六件である。

「サンデー毎日」は、「橋下市長」と中央政界との関係が中心で、記事の最大値と呼応している。「週刊ポスト」は、「④ 市職員「制度改革」と⑤ 財政・制度改革」と「橋下市政」の実質的部分に焦点を当てて、かつ「改革」を支持する基調で記事を構成している。

以下に記述する週刊誌については、上記分類項目における頻度に偏りがあり、「傾斜配分」をしている。「週刊文春」と「週刊新潮」は、掲載件総数に差異はあるが、扱っているテーマは「⑨ 大阪維新の会」と「⑩ その他」の橋下市長のパーソナリティに関するものである。また、「週刊現代」では、「④ 市職員「制度改革」と⑨ 大阪維新の会」に、「週刊朝日」は、「⑦ 原発（再稼働）」に焦点を当てて掲載している。「週刊現代」では、前述した「サンデー毎日」に関する記述と同様、市職員と労組と橋下市長の対立を描写することと、「維新の会」の中央進出を危惧することを描いており、それは、中央政界への批判となっている。しかし、調査対象時期後半になって「週刊現代」の記事は「中央政界批判」からその手段である「強力なリーダーシップ」「決められる政治」を強調するようになり、それによる政治の変革を「待望」する扇情的な見出しに変化してきている。なお、「週刊朝日」には、具体的には、原発住民投票や再稼働に対する中央政府への批判が掲載されている⁵⁾。

2. 写真の見出し

写真見出し総数の順位は、首位の「週刊文春」と「サンデー毎日」が入れ替わっただけで記事総数の順位と違いはみられない。ただし、「週刊文春」の写真見出し総数は他の五誌をはるかに凌駕する。内容のカテゴリー別でも、記事とほぼ同様の順位を示した。少なくとも記事一件に一枚の写真ないし半分以上の見出しがつけられる。これに対して新聞「写真」はそれほどの枚数はない（表3）。

次に、特徴として、見出しによる「敵の創出」が見られることがあげられる。たとえば「週刊ポスト」では、「④ 市職員・「制度改革」」に（二一件）の中に、価値判断が含まれている見出し表現が目につく。たとえば、労組叩きや職員の不祥事（2／3号、職員汚職2／24号⁶⁾）をとりあげて、その謝罪シーンに「公開謝罪は橋下人気をさらに高める材料になった」の見出しをつけることで、「大阪市の制度疲労」を強調する「前提」をちらつかせる。また、大阪市交通局の建物の写真に付けられた見出しは、「市内一等地にそびえ立つ」（3／2号）、「市内一等地に巨大なビル」（4／27）である。さらに、地下鉄なんば駅のホームで電車が入ってくる写真には、「公営事業による制約が利便性を損なう面は多い」（3／2）との見出しが付けられている。

3. 論説・コラム

総数としては、記事（三五八件）、写真見出し（二三六件）に比べて、八八件と少ない。項目別にみると、「⑩ その他」が五三件と論説全体の六割を占め、それ以外の項目がほぼ均等に掲載されている。「⑩ その他」項目を仔細に見ると、政策や維新の会の動き、および中央政党的動きはそれほど問題視していない。むしろ、「W選挙」結果と国政への懸念、橋下市長のリーダーシップやパーソナリティ、「橋下現象」を支える「民意」や人々の気分、人気、メディア批判（ポピュリズムを煽っているなどという）など、ポピュリズムの構成原理に向かうテーマを論点としている。こうした傾向は週刊誌ごとの有意な差は見られない。

項目	毎日	ポスト	朝日	現代	新潮	文春	計
①「都構想」	0	0	0	0	0	8	8
②教育（職員）基本条例	0	11	0	0	0	3	14
③君が代・日の丸条例問題	1	8	0	0	0	4	13
④市職員「制度改革」	1	21	0	4	3	7	36
⑤財政・制度「改革」	1	8	2	3	1	2	17
⑥震災対応	0	0	0	0	0	0	0
⑦原発（再稼働）	0	2	9	0	0	1	12
⑧中央政府・政党の対応	17	5	13	3	1	20	59
⑨「大阪維新の会」	10	0	1	2	2	17	32
⑩その他	12	2	6	8	6	11	45
計	42	57	31	20	13	73	236

（表3）主要週刊誌項目別写真見出し数（2011年12月～2012年5月）

(2) 個別内容分析

週刊誌における概観でみたように、記事内容において最大値を得たのは、「橋下市政」ないし「維新の会」に対する「⑧ 中央政府・政党の対応」であった。この項目を時系列的に整理した結果、以下のようにほぼ各月ごと一項目ごとに登場する下位項目を抽出した。

① 「大阪W選挙」の結果と国政への影響予測、② 第四六回衆議院選挙予測と「維新の会」橋下市長の影響（その一）、③ 維新の会による「船中八策」、④ 小沢一郎氏の動向や石原慎太郎都知事による新党と橋下市長との関係、⑤ 渡邊恒雄（読売新聞グループ本社会長・主筆）氏と橋下氏の「諍い」、⑥ 第四六回衆議院選挙予測（その二）

全体としては、大阪市長・府知事選挙の衝撃によって生じた、国政への「漠然とした不安」が①の内容を持つ見出しによって表現され、それが、二度の衆院選予測（②と③）で昂進していく（④では衆院選で議席数において、橋下維新が躍進し、既成政党特に民主・自民が退潮することを示し既成政党の体たらくを批判していたのが、⑤では政治構造の変化にまで予見した見出しになっている）様子が描かれている。

①では、「大阪W選挙」とポピュリズム政治（「民意」重視の姿勢と迅速な対応）が、国政政治家の震撼と、橋下・維新への擦り寄り行為に関する記事が掲載されている。それに加えて、「週刊新潮」では、橋下・維新の脅威が既成政党に「選挙制度改革」を想起させているという趣旨の見出し（「橋下」大阪市長が恐ろしくて「中選挙区制」へ先祖返り）（「週刊新潮」3/29）が登場している。

②は、維新の会が次期衆院選で圧勝することが、既成政党壊滅状況と並んで表現されている。③の衆院選予測は、橋下・維新の脅威という内容ではあるが、④が獲得議席数を強調していたのに対して、「週刊現代」の四月に「前倒し」された記事内容には、「橋下」「維新の会」近畿地区で全勝！（4/14）、「橋下徹が総理大臣になる日」（5/5・12）、「好きでも嫌いでも「次の総理」に橋下徹——世の中はこうやって変わっていく」（5/19）、「日本が変わる「脱原発」「脱官僚」「脱小沢」でまっぴき新しい政治が誕生する」（5/26）などと、「橋下ならば日本政治が変わる」という「主張」

にまで昂進しているものもある。

再び③に着目して見出し表現を見ると、「サンデー毎日」のように橋下・維新が国政を支配するという「能動的な表現」(橋下、次なる標的は「国会乗っ取り」(12/11)。「みんなの党」丸呑み(12/18))と、「週刊文春」「週刊朝日」のように橋下・維新に国政を篡奪され、追従するという受動・消極的な表現(「週刊誌報道に同情する前原氏」「渡辺喜美代表は一支援者扱い」「橋下氏を褒めちぎる小沢氏」(週刊文春12/29)、「庄勝 橋下徹大阪市長にすりよる無節操な御仁たち」)、「すりよる自民に事情抱える公明」(週刊朝日)に分けられる。

第四章 考察

1 個々のメディア・テキストにおける「橋下市政」報道

(1)新聞

1 記事

「朝日新聞」が、「⑦ 原発(再稼働)」を重視したのは、以下のように説明できる。大阪府知事ないし市長の原発の「容認」まで分析期間対象としたために出現頻度が 増加したともいえるが、当該新聞の姿勢(原発是非の住民投票問題を多く取り上げていることから)もうかがえる。また、「⑤ 財政・制度改革」「④ 市職員「制度改革」」に比べて、「⑦ 原発(再稼働)」が特定新聞の関心事に終わったのは、前者二項目が、ポピュリズム戦略としての「敵の創出」に成功した(「⑤ 財政・制度改革」では、議会議員、「④ 市職員「制度改革」」では組合をそれぞれ標的とした)のに対して、後者では原発容認の態度を大阪府・市がともに表明したために、関西電力を攻撃目標にできなくなったことが理由としてあげられる。

「③ 君が代・日の丸問題」への各紙の関心の低さは、「国旗・国歌法案」がすでに成立しており、国旗・国歌そのもの問題をとり上げることが国旗・国歌を遵守することは必要という「前提」からはずれているという「価値基準」が

作られていたと見ることが出来る。

2 論説・コラム・投書

新聞記事との整合性を持たせていることが社説のみならず投書にも見られるのは三紙変わりがない。問題となる出来事についての賛否両論を若干の時差は保ちつつも「併記」している。しかし、その「併記」状況やバランス感覚は、新聞ごとに違いが見られた。「朝日新聞」は総じて「橋下市政」に投書については地域の温度差はあるものの批判的であり、記事や社論を構成する社説や解説、記名入りコラムなどの好意的あるいは様子見報道に比べてバランスを取っていた。「毎日新聞」は、大阪版での記事の好意的対応に準ずる形で投書欄投稿が構成されていた。「読売新聞」は「橋下市政」と距離を置く記事の姿勢に対応したテーマ・争点（直接的・地域的な「挿話的争点」ではなく比較的広範囲対象の「主題的争点」——国政との関係、維新の会の政策など——）を対象としてバランスを取っていた。

(2) 週刊誌

1 記事

⑩ 「その他」項目が週刊誌において、他の項目と関連する報道となっているのは、週刊誌報道では、橋下市長の「人格」を基盤として、それに基づくリーダーシップ、政策遂行を伝えようとするところに、そこに直接関り合いない概念である政策や指導能力を「入力」しようとする試みがなされる傾向が見える。このように「人柄」に焦点を当てることで、「橋下現象」を読み手に身近なものにすることを意図しているように見られる。反面こうした、「人柄」と「政策」の「接合」は、それ以外の「人柄によらない政策」「リーダーシップ」「国政選挙と政局動向」についての議論を隠蔽する。たとえば、決断力があることや「決める政治」が強調されれば、決断すべき内容や決断までの過程は無視される。これによって、読み手の「橋下市政」に対する客観的な読み方が制約され「あの人なら何かやってくれる」という漠然とした期待感のみが重視され、結果白紙委任状を手渡すことにもなりかねない。

また、④ 市職員 制度改革」項目において「サンデー毎日」が、「橋下＝善、労組＝悪」の善悪二元論で記事を構

成することは、この二項対立から、「労組叩き」という新自由主義志向と「敵の創出」という、統治側のポピュリスト戦術をそのまま報道してしまい、それについて当該メディアがまた読者がどう対処すべきかが見えなくなってしまう。

2 写真の見出し

新聞と異なり、週刊誌の写真に付される見出し（キャプション）は、記事掲載でもグラビアでもいづれにせよ、漫画の見出しや「吹き出し」などの画像内外の文字の働きに似て、写真の内容説明（「事実描写」）を超えた「論評」として読み手の読みを制約する働きを持つ（茨木、1997, 2001）。いいかえれば、読者のテキストの理解は、他のテキストやジャンル、テーマからの引証によっておこなわれるという「間テキスト性」(Fairclough, 1992)を刺激する。本稿では、「週刊文春」における⑧ 中央政府・政党の対応」に関する「橋下報道」に顕著である。

本論文の、新聞と週刊誌の写真見出し掲載の比較から示された、週刊誌写真の見出しが写真の枚数に近いほどの数あることは、「橋下市政」報道における週刊誌写真は新聞写真とは異なった役割が期待されているとみることができるとも。

また、「橋下市政」に関する写真に付加された見出しの分析から、週刊誌における写真見出しは、記事と併せて「読む」（記事と写真「間テキスト性」の読み）ことを暗に求められているのではないかとみられる。たとえば、前述した大阪交通局や地下鉄なんば駅は、それ自体では何も語ってくれない。しかし、上記のような見出しが付き、記事に、「ナニワの「流血の政変」追跡レポート」、「橋下市長が労組の牙城・市交通局に送り込んだ「リストラの鬼」、「柔道五段の猛者」年収1000万のバス運転手」といった見出しがつけられ、これらに接すると、あたかも建物が擬人化され、かつ悪の権化になったような印象を読み手に与える。

3 論説・コラム

週刊誌における「橋下市政」に関する論説・コラムの少なさは、「⑩ その他」項目が全体の六割を占めかつ「⑩ その他」項目の細目についてみるときに、ポピュリズムの構成原理への志向が見られたことから、大阪市長の政策につ

いては、週刊誌には地域の問題という認識がみられる。加えて、「その他」項目の詳細な検討から、「橋下市政」のポピュリズムを前提にして論じていこうとする姿勢は読み取れる。他方「論説」の少なさを、週刊誌の属性（論説と記事の境界の曖昧さ）に求めることの根拠として、「週刊ポスト」の対応がある。連載コラムやエッセイには、「橋下現象」への言及は一件しかなかった。これは、橋下氏の対応の早さと批判の鋭さ（騷擾さ）に論者を巻き込まない配慮であろうかあるいは、パーソナリティやポピュリズムによる「民意」に関する論説は、事実上読者を敵に回す可能性があることを意識したのか、いずれにせよ、週刊誌組織として対応するという姿勢を見せたのは、論説と記事の扱いの「融通無碍」さにあると見ることができる。

2 新聞・雑誌漫画にみる「橋下市政」

(1)新聞漫画と「橋下市政」

「朝日」三点、「毎日」八点、「読売」九点で、いずれも1コマ漫画であり、一二月の橋下・松井の「大阪W選挙」前後と、「大阪維新の会」と既成政党・政治家との接触時にテーマおよび発表時期が集中している。

その内訳は、本稿のカテゴリーでいえば、「⑩ その他」が六点、「⑨ 大阪維新の会」が五点、「中央政府・政党の対応」が五点、「⑦ 原発（再稼働）」が二点、および中央政界事情が二点である。

この作品群では、中央政界の視点、東京⇨全国の読者の視点とみなして描かれているものが多い。その意味で、「橋下政治」⇨「地方政治」という枠組みから出発している。中央政界が「橋下・維新」を意識している（迎合・反発している）という構図で、「橋下・維新」を介在した中央政界批判を意図している。その意味で、「橋下市政」や「橋下市長」という面は後景に追いやられ、「維新の会代表橋下徹」に力点が置かれている。

新聞政治1コマ漫画は、限られた画面の中に多くの内容を凝集させることが多く、今回の「橋下市長」を素材にした作品群にも、複数のテーマが内包しているものが多い。

具体的には、中央政府や政治家の反応を描く政治漫画が同時に橋下「ポピュリスト」という定義づけを、個人の能力と民意という二つの側面から描き出そうとしているのも、この時期の作品の特徴である。

たとえば、「毎日」(11・11・29)では、サッカーのヘディングシュートを橋下が決めようとしている画である。橋下の個人技(パーソナリティーやリーダーシップ)を彷彿させると同時に、鉢巻に「維新」、ユニフォームに「大阪」の文字と「松井一郎知事・維新の会幹事長」の似顔絵がついている。また、「読売」(11・12・22)では、中央政界の諸氏を手玉に取るマジシャン橋下の姿に「維新の会」とロゴが入り、キャプションも「中央」の威信(傍点)は?とある。このような、画像を決める要素としての文字、装飾、背景等、画の中の諸要素が、作品の多様な読みを決める。こうした要素である、テレビ政治でいえば「スタイル」(Corner and Pels 2003: 45)あるいは「マルチメディア」(藤田 2006: Van Leeuwen and Kress 2006)と「イメージ」(意味合いを考慮すれば、また、政治「コマ」漫画 (political cartoons) がもつ情報容量は複数の入れ子構造を必要とする(茨木 1997) ことから見れば、この「毎日」の作品は、「橋下「維新」があつてこそ中央政界が関心・懸念・脅威感を得、かつその後迎合・反発・抑圧といった態度に出ることになることを示しているのである。

ポピュリスト橋下というイメージを、地方政党を使った、強力なリーダーシップに求めたのが先の「毎日」の新聞政治「コマ」漫画であつた。もう一つの「ポピュリスト橋下」を表象する「民意」「人気」の高さについては、「毎日」が「行列のできたこ焼き屋」(11・12・23)、「恵方巻を行列して大阪市の方角に向いてかぶりつく」(12・2・3)の二点を掲載している。新聞「コマ」漫画では、そうした人気とリーダーシップが「橋下」個人の姿に収斂していく。たとえば、「既成プールの命がけ種目 消費税アップアップ」(「読売」12・4・10)では、消費税プールの悪戦苦闘する野田首相ら既成政党をプールサイドで冷笑する橋下市長の姿を描く。その他、「人気」と「リーダーシップ」を収斂させた橋下市長(代表)の姿は、黒船(「八策船」)の旗(「読売」12・2・11)のほかに次のような作品に表れている。亀井静香前国民新党代表が、国民新党の玉に乗って、政策を曲芸でもてあそぶ奇術師・ピエロの姿で描かれている。その画におい

てところの背景として怒っている姿（「読売」12・2・21）などにみられる。

(2) 週刊誌政治漫画と「橋下市政」

1 概説

「週刊ポスト」が一点、「週刊朝日」が三点、「サンデー毎日」が二点の計六点が調査対象期間中に抽出された雑誌政治漫画である。このうち、カートゥーン（二コマ漫画）は三点であった。（本稿では、連載ストーリー漫画をコミック——分析対象としていない——とし、それとの比較において、カートゥーンとコミック・ストリップ（四コマなど比較的コマ数の少ないマンガ）を位置付けている。したがって、カートゥーンとコミック・ストリップの内容上の区別はしていない。）

テーマ別では、橋下市長のパーソナリティや指導力を、「既成政党」とのかかわりで描いたものがある。それらには、「⑩ その他」が、パーソナリティ（独裁・専制君主）（「週刊朝日」12・1・20）、「⑨ 維新の会」「船中八策」（「週刊朝日」12・3・2）、リーダーシップの強さ（「週刊朝日」12・2・17）を、が含まれる。また、もうひとつ、独裁者・専制性を、個別の政策とからめて描くものがある。それは、「① 都構想」（「週刊ポスト」12・1・13／20）、「③ 君が代・日の丸問題」（「サンデー毎日」12・4・1）、「④ 市職員制度改革」（公務員いじめ）（「サンデー毎日」12・4・22）に見ることができる。

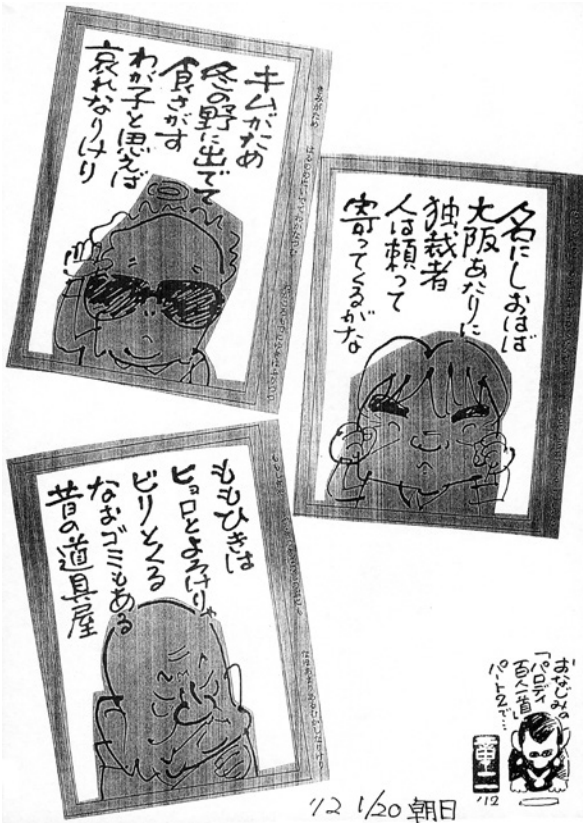
2 週刊誌漫画と他メディア

これら週刊誌漫画のテーマは、新聞漫画や週刊誌、新聞の記事・論説とどのような表現上の違いが見られるであろうか。以下で検討する。

1. (週刊朝日) 12・1・20)・橋下市長自身および所属政党の影響力

「おなじみの「パロディ百人一首」パート2で…」と作者が画像内で語っている(図1)ように、元歌は三条右大臣の「名にしおはば 逢坂山のさねかづら ひとにしられでくるよしもがな」である。形式上、文化的ほのめかしのレトリックが用いられているが、内容の対応はない。むしろほかの二名(「天衣無縫・融通無碍」の芸風をもつ五代目古今亭志ん生(1890-1973)、後継者(金正恩)の行く末を案じ死去した金正日(1941-2011))と並列して描かれていることに意味がある。独裁者の中にある天衣無縫さ、子供つぼさを描こうとしているのであろうか。

独裁・専制性と人気をつなぐものとして「子供つぼさ」を見出したことは、この時期の新聞漫画には見られない特色である。前述した「毎日新聞」掲載の二点の政治漫画(「行列のできるたこ焼き屋」(11・12・23)、「恵方巻を行列して大阪市の方角に向いてかぶりつく」(12・2・3))に代表されるように、「橋下人気」を描いてはいるが、人気という現象を記述し、それと国政との関係(支持率低い内閣や支持政党なしが多数を占める現実)に言及することが多く、その人気の原因については言及(表現)していない。また、週刊誌記事では、橋下市長の「子供つぼ



(図1)

さ」のマイナス面（幼児性）についての言及は見られる（「橋下徹氏が小誌〈週刊文春〉などを名指して「バカ」連発」、「週刊文春」12/3、「橋下徹大阪市長の品格を問う」、「週刊朝日」5/25）などがあるが、「人気」を分析するための要因の一つとしてみなすという視点は見出しには出てこない。

では、新聞の「論説」はどうか。この場合、社説やコラムではなく、投書欄、すなわち「声」「かたえくぼ」（「朝日新聞」）「みんなの広場」「ふんすい塔」（「毎日新聞」）、「気流」「USO放送」（「読売新聞」）などや、各紙掲載の川柳も含めて考える。たとえば、「橋下徹様、元大阪住民より」（「朝日新聞」「声」西部版 11・12・1）では、関西弁を使い、子供に諭すようにして、「バカ」発言を諷刺、知事時代の公約無視、弱者切り捨てを批判している。人気そのものを肯定してはいないが、橋下人気がその「子供っぽさ」にあることを踏まえた発言ではある。文化還元主義と選挙結果分析に「橋下人気」を限定しているきらいはあるが、似たようなとらえ方に、「読売新聞」の政治部次長・津田歩氏の解説記事（「いちびり」か「市振り」か）（11・12・8）（東京）がある。「いちびる」という大阪ことばは、子供が調子に乗って騒ぐことを意味する。ここから派生した「いちびり」はノリの良い人という意味になり、大阪の有権者の閉塞感と相俟って橋下氏の市長当選の要因の一つになったのであろうとしている。

上記からみると、一コマ漫画の内容において、その凝集性ならびに解説と評論の性質をもつことが改めて確認される。「週刊朝日」（12・1・20）が描いた橋下市長の人気の背後にある子供っぽさは、いかえれば「独裁者は善人の顔をしてやってくる」ならぬ「子供の顔をしてやってくる」であろうか。政治が一つの芸という技能である（岡、一九七二）とすれば、橋下市長のこうした「魅力」も意識の有無にかかわらず、政治を表すものであるといえよう。実際、「維新の会」に集まってくる人々には様々な思惑があることは既に知られている（「週刊文春」）。橋下支持の「民意」も一枚岩ではない。「政策の内容はともかく」「あの人なら」の気分が、基盤となっている（山口二〇一〇、中島 宇野）。したがって、たしかに「子供っぽさ」のみで「人は頼って寄ってくる」のではない。しかし、「子供っぽさ」が「親しみやすさ」を生み、リーダーの資質の構成要素になるとする可能性は否定できないことがこの性にマンガから示唆され

よう。

個別の政策にこの「子供っぽさ」が投影されると、容易に「独裁性」「専制性」に転化する。「週刊ポスト」(12・1・13/20)は厳密には橋下市長は主役ではないが、一コマ目の橋下市長の描写が彼の特性を物語っている。ナチス・ドイツをかたどった大阪市の市章付きの帽子を被った橋下市長が、「大阪府」の地図を背景に「敬礼」(ナチス式ではないが)をしている。また、「サンデー毎日」(12・4・1)では、二コマ目に校長役で、校長役で登場して、「特定のモデルはいます」という説明語句が挿入されている。卒業式における教員の君が代斉唱状況を監視していたことをさらに進めて、その模様をビデオ録画してあるとしたところに「専制性」を描こうとしたことがみえる。さらに、「サンデー毎日」(12・4・22)では、(大阪市)職員に対して「ワンマン社長」のような振る舞いが描かれている。

2. 大阪維新の会と関連した橋下のパーソナリティ：「船中八冊」(「週刊朝日」12・2・17)

この一コマ漫画は、一月末に橋下市長・維新の会代表が示唆した「大阪維新の会」のマニフェスト「船中八策」(維新八策)——三月一〇日原案公表、七月五日最終案提示——にひっかけて「時の人」八名にそれぞれ当人にはないものを補ってもらうために「読ませる」書籍をあげている。(田中直紀防衛大臣——当時——には、五木博之『下山の思想』(幻冬舎新書、二〇一一年)、小沢一郎氏には、山路徹『口説きの技術』(角川書店 二〇一一年)などを読ませている)。橋下氏には桐生典子『ええかつこしい 評伝 石津謙介』(朝日新聞出版社、二〇一二年)を「勧めて」いる。「ええかつこしい」を単なる見栄張りだけでなく、VANを創設した石津氏のダンディズムをも含めることでリーダーとしての資質を求めている。求めているのはある意味、リーダーとしての行動の自制であるとすれば、維新の会の代表と首長の兼任やの問題提起をしていると見ることもできる。新聞・週刊誌では、「大阪維新の会」は、個別の問題は別として、中央進出による主要政党への脅威、それに伴う中央政界批判や政界変動の要因のようにとらえられていた。その際、首長と代表や委員長を兼ねることの問題性については、その文脈においては語られることは少なかった。こうしてみれば、これは主要な論点としては、新聞・週刊誌では取り上げられておらず異質な——あまり可視化されない——視点をこの

作品が示しているのと見ることが出来る。

3. 中央政府・政党の対応（週刊朝日）12・3・2）

「新聞漫画」や週刊誌記事では、橋下市長や維新の会に対する「⑧ 中央政府・政党の対応」における政治家は、個別政治家ごとか十把一絡げで扱われる場合と、この作品のように、与野党第一党の党首・閣僚とは異なって「石原新党」「亀井新党」「平沼新党」という新党結成の文脈において「維新の会」に向けて恭順、融和、拒否などの様々な対応をする場合の二つに大別される。

この作品は、後者に位置するが、擬人化に工夫がされている。橋下市長を「何でも吸い込む」エネルギーをもつ「強力クリーナー」に擬して、かつ「ハシズム」という言葉を用いてその専制性・独裁性と強力なリーダーシップを掃除機のエネルギーに象徴させている。

この「ハシズム・クリーナー」に吸引される客体は、石原慎太郎都知事、亀井静香・前国民新党代表、平沼赳夫・たちあがれ日本代表、渡辺喜美・みんなの党代表の四名である。彼らを語るのに「頑固なもの、厄介なもの、骨っぽいもの」という言葉を用いている。彼らは、新党結成に関心のある人たちであり、民主・自民に比して「第三極」を構成せんとする橋下氏の勢いに様々な形で——独自性を主張しつつ——関与しようとする。その独自性の表現が上記の「頑固」、厄介、骨っぽい」である。橋下氏との関係において、石原氏以外は新聞・週刊誌記事ではあくまで客体としてそれぞれの主張については見出しでは表現されることはあまりない。これに対して、はっきりとこのカートゥーンでは——モノかつ塵芥としてではあるが——描き出しているところに特徴が見いだせる。

第五章 結論と課題

1 結論

「橋下市政」報道について、メディアアごとの言説の布置状況を明らかにすることが本稿の目的であった。そのために

提示した仮説について、以下のような知見が得られた。

仮説①「雑誌・新聞の「橋下市政」報道には差異がある」ことについては、記事においては、新聞と雑誌では「橋下市政」報道の低位項目について差がみられ、新聞は「地元志向」、雑誌は「中央志向」が見られたことから、検証されたが、論説については、新聞・雑誌の件数に差はあるものの、内容の項目として差は見られず、検証できなかった。また、新聞ごと、雑誌ごとの違いも、記事において細部の違いはあったが、全体としては差は見出せなかった。したがって、仮説①は記事にのみ検証された。

仮説②「橋下市政」を描く漫画は、新聞・雑誌と異なる視点を持つ」については、新聞漫画は、人気とリーダーシップが「橋下」個人の存在として収斂されることを、さらに雑誌漫画は、上記の人気とリーダーシップをつなぐものとして「子供っぽさ」があることを見出した。また、この二点は新聞、雑誌の記事・論説では、若干の類似例はあるもの、見出すことは困難であった。ここから、新聞・雑誌漫画間の独立性は抽出できず、むしろ記事や論説と異なった視点は見出すことができた。したがって、仮説②は、新聞・雑誌との比較のみ検証できた。

2 課題

本稿は、「橋下市政」のポピュリズムとされる性質にマス・メディアがどのように関与しているのか、どの程度関与するのかを、明らかにしようとしたが、いくつか課題が残った。

第一に、全体像の把握に焦点を当てたために、メディア言説の特質が十分見えなかった。個々の事例における言説の構築過程をより精査に行うことと、政策過程分析で用いる様な枠組みとの組み合わせが、比較的ミクロな分析を志向する言説分析や内容分析とマクロな政策の分析をつなぐ手立てになると考えられる。

第二に、漫画とほかの画像との比較をする必要がある。週刊誌写真の見出しは画像と切り離された表現をする場合がある。その意味で本文や記事見出しとの親和性が高い。また、投稿川柳やコント、投書がもつ新聞記事・論説との整合

性の他に、記事との逸脱性を見ることによって、漫画表現との類似性をはつきりと見出すことができるであろう。そうすることによって、ポピュリズムにおける「民意」の問題を、メディアが描く「民意」の実態を描き出すことによって明らかにする可能性が大きくなる。

註

(1) 「朝日新聞」によれば、橋下氏とポピュリズムと関連させた記事が二〇一一年から二〇一二年にかけて二六件登場している。この時期においてもすでに、二〇一一年三月八日「(二〇一一統一地方選) 争点は、議会はどうかあるべきか」で橋下⇨ポピュリズムと位置付けている。「読売新聞」では二〇一二年二月八日に「大阪都構想 識者に聞く」の中で村上弘・立命館大学教授による言及がある。

(2) この点は山口(二〇一〇・一七七一―一七九)も指摘している。

「政治的判断」(一九五八年)において、丸山は政治に失望するのは政治に過度の期待をかけるからであり、政治は「悪さ加減」の選択であるから、地道に粘り強く訴えかけていくこと、いわば漸進主義的な政治的思考と行動を求めている。ポピュリストを求める、強いリーダーシップを求めるということは、過度の期待をかけることに等しい。さらに、「政治的判断」とは、「方向性の認識」があつて初めて「現実的な判断」ができる、とも述べている。ポピュリストにカリスマ的リーダーシップを求めることは、その場合、人々の意識は「民意」ではなく、「大衆の気分」に随していることになる。

(3) 週刊誌においては、発行日と発売日がおよそ二週間ほどずれる。そのため、掲載記事が半月遅れの可能性もある。ちなみに、JMPAにおける二〇一二年四月から六月までの印刷部数公表(算定期間中に発売された一号あたりの平均印刷部数)は、「週刊文春」(698,834部)、「週刊新潮」(577,718部)、「週刊現代」(551,012部)、「週刊ポスト」(457,667部)、「週刊朝日」(215,350部)、「サンデー毎日」(125,459部)である。

(4) このあたりは、週刊誌が役割を肩代わりしているともいえる。すなわち、橋下・松井の個人への醜聞、維新の会の名簿流出(「週刊ポスト」8/10)などが、パッシングの一例として挙げることができるが、調査期間の制約上本稿で直接言及することはできなかった。

(5) ただし五月発行日の週刊誌に限定したため、調査期間中の週刊誌には、五月末の近畿圏の首長の「態度変容」についてはみられない。

(6) 本稿で引用する表記については、週刊誌は「誌名(本文中にあるときは省略)、月/日(発行日)」、新聞は「紙名(本文中にあるときは省略)、西暦下2桁・月・日」とする。

参考文献

- Cornet, J., and D. Pels 2003. 'Introduction'. In J. Cornet and D. Pels(eds.), *Media and the Respinning*. Sage.
- Fairclough, N. 1992. *Discourse and Social Change*, Polity.
- 藤田真文 一九八八 『読み手』の発見——批判学派における理論的展開『新聞学評論』第三七号、六七—八二。
- (他) 二〇〇六 『テレビニュースの社会学——マルチ・モダリティ分析の実践』
- 世界思想社。
- 茨木正治 一九九七 『政治漫画』の政治分析』 芦書房。
- 二〇〇一 『新聞写真にみる大阪府知事選挙——写真・記事の分析をもとに——』
- 『選挙研究』第一六号 一二五—一三四。
- 二〇〇七 『メディアのなかのマンガ——新聞コママンガの世界——』 臨川書店。
- 北山俊哉・久米郁男・真淵勝、二〇一〇 『はじめて出会う 政治学 第3版(補訂)』 有斐閣。
- 丸山真男、一九五八—一九五九 『二〇一〇 「政治的判断」(『信濃教育』第八六〇号、一九五八年七月 信濃教育会)、『丸山真男集 第七巻 一九五七—一九五八』 岩波書店 一九九五年、三〇五—三四五/杉田敦編『丸山真男セレクション』 平凡社ライブラリー七〇〇、二〇一〇年、三四二—三九〇)。
- 日本選挙学会、二〇一二年 『分科会G 地方選挙とポピュリズム』(二〇一二年五月二〇日 日本選挙学会総会・研究会 於筑波大学)
- 岡 義達 一九七一 『政治』 岩波新書。
- 大嶽秀夫 二〇〇三 『日本型ポピュリズム』 中公新書。
- 二〇〇六 『小泉純一郎 ポピュリズムの研究』 東洋経済新報社。

- 田中愛治 二〇一二 「増える無党派層 ぶれない指導者待望」 (『読売新聞』 論点二〇一二年八月三日 東京版)。
- 谷藤悦史 二〇〇五 「ポピュリズムとマスメディア」 『マス・コミュニケーション研究』 第六七号 一九七―一九九。
- 宇野重規 二〇一〇 『へ私』時代のデモクラシー』 岩波新書。
- Van Leeuwen, T. and G. Kress 2006 *Reading Images* Routledge.
- 山口二郎 二〇一〇 『ポピュリズムへの反撃——現代民主主義復活の条件』、角川 one テーマ21新書
- 山腰修三 二〇一三 『コミュニケーションの政治社会学——メディア言説・ヘゲモニー・民主主義』 ミネルヴァ書房。
- 吉田 徹 二〇一三 『ポピュリズムを考える——民主主義への再入門』 NHKブックス1176 NHK出版。

ティーパーティー運動と原意主義

—両者の共通項と乖離点—

団上智也

一、はじめに

周知のように、ティーパーティー運動 (Tea Party Movement) には、その名が一七七三年のボストン茶会事件 (Boston Tea Party) に由来するとともに、税金はもうたくさんだ (Taxed Enough Already) の意味が込められている。この運動は、二〇〇八年のリーマン・ショック以降の景気低迷・経済停滞に対応する経済の立て直しや、破綻寸前の企業・個人救済のための大規模な財政支出、およびそれに伴う政府による市場介入と政府規模の拡大、さらに保険購入義務化を掲げる医療保険制度改革法への反動として登場してきたものである^①。ティーパーティー運動の支持者は、彼らの理念を主張するに当たり憲法に強く依拠すると同時に、ポケット版の憲法を持ち歩いて憲法条文を復唱・暗記するなどしている。そして、その憲法条文を解釈・理解するに際して、原意主義 (originalism) の解釈方法を採用していると言われる^②。例えば、エリザベス・フォーリー (Elizabeth Price Foley) は、ティーパーティー運動の原理の一つが原意主義にもとづく解釈であると主張しているし^③、レベッカ・ジートロウ (Rebecca E. Zietlow) は、「ティーパーティー運動の指導者たちは原意主義を擁護してきたし、中核的な原則の一つとして憲法への原意主義的アプローチを採用してきた」^④と述べている。

このような見解に鑑みて、本稿では、ティーパーティー運動と原意主義の関係について若干の考察を加えることにす

る。もし、原意主義が何らかの形でティーパーティー運動と密接に関係していると考えられるならば、それはこの運動が他の市民運動がそうであったように、憲法論的な基礎付けを得ることになり、その結果、ティーパーティー運動およびそれを支える憲法理論としての原意主義の将来が開かれたものになるように感じられるからである⁶⁰。

まず、原意主義という憲法解釈方法論の意味内容から確認しておきたいと思う。

二、原意主義の意義

原意主義とは、憲法訴訟において裁判官がとるべき憲法解釈の方法に関する理論である。すなわち、憲法解釈において裁判官は、憲法の制定時に憲法制定者が意図していた、あるいは理解していた憲法の意味を探求し、その意味に基づいてのみ眼前の事件を解決すべきであるという憲法解釈方法論のことである⁶¹。この理論は、ウォーレン・コート(Warren Court)やバーガー・コート(Burger Court)において修正第一四条や修正第九条が広義に解釈された結果、あまりにリベラル過ぎた判決が下されたことに対する批判として、一九七〇年代に提唱された。例えば、初期の原意主義論者であると共に裁判官でもあったラオウル・バーガー(Raoul Berger)は、その著『司法による政治』(Government By Judiciary)(一九七七)において、次のように述べている。第三九合衆国議会における議論と関連する歴史資料を精査した結果、修正第一四条の本来の目的は、その当時基本的と考えられていた権利(契約の締結、財産の保持、法の平等な利益を享受する権利等)を黒人にも保障しようとした一八六六年の公民権法(Civil Rights Act of 1866)に憲法的な基礎付けを与えることだけであったことが分かる⁶²。つまり、平等保護条項(equal protection clause)は黒人に対する差別的な立法を排除しようとしたものであり、デュー・プロセス条項(due process clause)は司法手続きにおける差別を禁ずる純粋に手続的な意味において考えられたものである。したがって、ウォーレン・コートに見られたようなデュー・プロセス条項に基づく違憲判決は、立法者によって本来意図されたものではなく、裁判所の権限を超えたものであり、裁判官の政策的判断を組み込んだものに過ぎない。このような裁判所による憲法の改変は、司法部による権力

の寡尊に他ならず、それ自体が違憲である。制限された政府という憲法の基本原則からすれば、権力の制限が肝要なのであり、裁判所といえどもこの原則から外れることは許されない。憲法の内容を変更するという権限は裁判所には与えられておらず、それは憲法に明文で規定されている修正手続きに則つてのみ認められるものである⁸⁾。バーガーによれば、憲法制定者の意図が明白で憲法の文言の意味が特定可能である場合には、裁判官はそれに拘束されるが、意図が不明確であつたり、文言自体が漠然として意味が不明瞭な場合には、裁判官は個人的な選好が判決に紛れ込むことを防ぐべく解釈を回避すべきなのである。このようなバーガーの主張に見られるように、司法部の自制を担保するために憲法制定者の意図によつて裁判官を拘束しようとする点⁹⁾が、原意主義の特徴である。例えば、他にも、アール・モルツ (Earl Maltz) は「裁判官は、関連する憲法規定に関して、憲法制定者の意図に導かれるべきである」¹⁰⁾と述べ、ロバート・ボーク (Robert H. Bork) 裁判官も「憲法制定者の意図こそが憲法判断の唯一の正当な基盤である」¹¹⁾と主張している。

では何故、裁判官の自制を求めるのに憲法制定者の意図が重要なのであろうか。エドウィン・ミース (Edwin Meese) によれば、その理由は三点あるという。まず第一点は、憲法制定者の意図を順守することによつて、政治的争いから憲法を隔離することができるということである。彼が言うには、「憲法制定者の意図を解釈することで、イデオロギー的な偏向によつて損なわれることのない原則を憲法にもたらしることができる」¹²⁾すなわち、憲法そのものへの忠誠を保つ解釈方法として、原意主義は現在係争中の政治問題から裁判所を中立の立場に立たせることができるのである¹³⁾。第二に、民主政の擁護に貢献するということである。つまり、本来理解されていたと同様の意味において憲法条文を解釈することにより、その条文を制定・批准した民主的多数派の永続的で普遍的な意思を裁判官は表明することができる¹⁴⁾。第三点として、憲法制定者の意図を重視する原意主義により、「不変かつ法的に拘束力を持つ意味を有する文書」として憲法が維持されることである。ミースの信するところでは、憲法の主要な目的は、一時的な熱狂や熱情が基本的な価値や原理に置き換わることを防ぐことにあるが、制憲者の意図から離れた憲法解釈は憲法の永続性を損なう恐れがあるのである。すなわち、彼が言うには、「憲法制定者の意図による制約を裁判所が感じない時に問題が生じる。そ

のような場合、裁判所は憲法に（内容を）付け加えたり、または（憲法条文を）無視したりする誘惑に駆られるかもしれない。こうすることによって、裁判官はしばしば、自らが行ってきたことを正当化してきた。それは、あたかも彼らが憲法以外にも（解釈基準となる）伝統を持つているかのように振る舞うことである。そして、その伝統とは、原理や意味が成文の文書に基づくものではなく、それゆえ司法部の判断でたやすく変化しうるものである。¹⁴ 要するに、原意主義は、一過性に過ぎない裁判官の政治的見解を解釈から排除することによって、憲法や憲法に規定されている価値や原理を保持しようとするのである。¹⁵

ところで、かねてより原意主義は保守的な憲法解釈方法論であると言われてきたが、それは、この理論がウォーレン・コートやバーガー・コートのリベラルな判決に批判的であったことのみが理由ではない。保守を強く標榜していた共和党レーガン政権（Reagan Administration）下において、政権の正当な憲法解釈方法として唱道されたことも大きな要素である。例えば、一九八五年七月九日、ワシントンで開催されたアメリカ法律家協会（American Bar Association）の会合において、当時の司法長官であったミースは、次のように述べている。「憲法制定者の意図という法学を要求することが当政権の政策であったし、これからもそうであり続けるであろう。我々が提起し参加する訴訟においては、司法判断の唯一信頼できる指針として、憲法条文の本来の意味をよみがえらせるよう努力するつもりである。」¹⁶ そして彼は、レーガン政権を回想した論文においても原意主義に言及している。「おそらく、レーガン政権のもっとも重要な業績は、憲法制定者による理解という法学を復活させたことであった。…レーガンの指導の下、憲法制定者による意図という法学をよみがえらせることが私の責務であった。」¹⁷ また、それ以外にも、原意主義が保守的な理論と看做される別の要素としては、ウイリアム・レーンクイスト（William H. Rehnquist）、アントニン・スカリア（Antonin Scalia）、クラレンス・トーマス（Clarence Thomas）とった原意主義者と目されている裁判官が、保守的な政治的心情を有していると言われていることも影響していると考えられよう。¹⁸

さて、このように保守的な憲法解釈論として登場してきた原意主義と、同じように保守的な主張を行うテイパー

ティー運動とはどのような関係にあると考えられるだろうか。ここではまず、ティーパーティー運動の理念と原意主義の共通項と思われる点について概観してみたいと思う。

三、ティーパーティー運動の理念と原意主義の共通項

ティーパーティー運動の理念の中核は、個人の自由、自由市場経済、減税、制限された政府⁽⁹⁾、および州権の尊重である。これらを主張するに際し、ティーパーティーの活動家たちは、憲法をその政治哲学の基盤として引用する⁽¹⁰⁾。なぜならば、市場経済に介入し、企業・個人を救済するための資金源として増税する政府は、制限された政府という原則に背くうえ、州権を侵害し、個人の自由をも脅かす存在であり、このことは憲法および憲法に規定された価値や原理に反することになる。これは、憲法の破壊に等しい。したがって、このような誤った道に踏み込んだ合衆国を回復するためには、憲法制定者が考案したオリジナルの憲法に立ち戻り憲法の精神をよみがえらせなければならないと、ティーパーティーの活動家たちは考えるのである⁽¹¹⁾。一例として、ティーパーティー運動のオビニオン・リーダー的存在であったサラ・ペイリン(Sarah Palin)は、「我々は、建国者や建国の文書(憲法)が意味していたものに立ち返るべきである」⁽¹²⁾と主張している。ティーパーティー運動の支持者にとって、連邦政府の規模と機能の拡大方向への変化は望ましくないからぬものであるだけでなく、アメリカの基本的原理にそぐわない。それゆえ、ティーパーティー運動は、アメリカの性格を形成する基本原理を憲法の中に位置づけ、これらの原理を回復することによってのみ、国家を破壊から救うことができると信じているのである⁽¹³⁾。このような信念は、多くのティーパーティー団体の主張にも見られるところである。例えば、フリーダムワークス(Freedom Works)代表のディック・アーミー(Dick Arney)とマット・キブ(Matt Kibbe)の共著『我らに自由を：ティーパーティーの約束』(Give Us Liberty: A Tea Party Manifesto)の中の第四章「我らが表わすもの」(“What We Stand For”)においては、次のように述べられている。

「①、憲法は良い政府の青写真である。

第一に、何よりも、ティーパーティー運動は政府における憲法上の原則を回復することに関わっている。我々の国家は自由を確信しており、集団や特殊利益団体の権利ではなく、個人の生命・自由及び幸福追求という不可譲の権利を擁護することに専念してきた。憲法の奇跡は、制限された政府と個人的自由の保護への専念という単純な特質にある。

我々の建国の父たちは、高圧的な連邦政府から個人を守るため、私有財産と法の支配に基づく憲法体制を考案したのである。アメリカ人の自由は、創造主によって付与された個人的権利に基づいており、憲法で保護されている。これらの中でもとりわけ、我々に家族を養わせ、自身の幸福を追求させてくれるのが、経済的自由である。二〇〇年以上にわたってアメリカ市民は、夢を追い家族を養育するのに個人的及び経済的自由を活用してきた。その道に沿って、我々は、繁栄する国家を築いたのである。アメリカの富は偶然などではなく、自由の直接の結果なのである。

大きな政府を唱道する者は、このことを理解していない。…二〇一〇年に成立した医療保険法の下で、政府は、望もうと望まないと関わらず全ての個人に政府承認の保険を購入することを義務付けた。政府は、私の体ではなく、私の自由を守ることに専念すべきである。

建国者たちは、正しく必要なことのみを行う政府を案出したのであり、それゆえ、残余は州と個人に委ねられたのである。…

ティーパーティー運動は、単に放っておいてくれと頼んでいるだけである。連邦政府は、我々人民が憲法を通じて委任した権限のみを行使すべきなのである。

②、自由な社会では、行動が結果をもたらす。

ティーパーティー運動の第二の主要テーマは、個人的責任の喚起である。建国の文書は、個人が自身の夢を追い、自身の成功と失敗に責任を抱かせるよう制度設計している。ティーパーティーは、結果の平等ではなく、機会の平等を重視する。我々にとって、集団以上に個人の権利が全てなのである。…

③、連邦政府は支出中毒にかかっている。

事実上すべてのティーパーティーの集会で見られる第三のテーマは、政府があまりに多くを支出する一方で、不公平にも我々の子供や孫にそのツケを払わせることを目論んでいるという確信である。

ティーパーティーの活動家たちは、市場の見えざる手の反対が政府の見えざる足たということを理解している。政府により支出された全てのドルは、民間部門から取り上げられたものである。…

今日の支出は明日の税金である。ティーパーティーが支出に抗議する時はいつでも長期的視点に立っており、将来の課税に反対しているのである。税金が高くなるにつれ我々の生活水準は低下し、市民に残される選択肢と夢はますます少なくなるのである。

④. 我々の肥大化した官僚機構は巨大すぎて維持できない。ティーパーティーの活動家に共通している第四の主要テーマは、政府があまりに大きくかつ侵略的に成長してきたという理解である。…

民間部門と政府の関係は、馬と騎手の関係に似ている。勝利をもたらす組み合わせは、敏捷かつ軽量の騎手と強力で駿足の馬である。騎手があまりに大きくなりすぎた上に馬が飢えている場合、遂には、騎手の重みで馬は潰れてしまうだろう。

肥大化した公的部門は、極めて必要な資本投資を民間部門から奪ってしまう。資本は肥料の様なものである。すなわち、資本が民間部門に広がれば経済は成長するが、政府に齎されるとより多くの政府が出現するのである。…」⁸⁰

他にも、ティーパーティー・パトリオッツ (Tea Party Patriots) は「我らの使命」として「財政責任、憲法上制限された政府、及び自由市場というアメリカ建国の理念を回復することである」⁸¹と宣言し、ティーパーティー・エクスプレス (Tea Party Express) は、「ティーパーティーの価値観を擁護すると共に、アメリカを『丘の上の輝ける都市』(“shining city on a hill”) にした憲法の理念にこの国を回帰させる、保守派の候補者および大義を特定し、これを支持するものである」として、「財政的救済措置の中止、政府規模の縮減と政府介入の抑制、増税阻止、オバマケア廃止、放埒な政府支出の停止、アメリカの繁栄への回帰」という六つの理念を表明している⁸²。さらに、ティーパーティー・ネーション (Tea Party Nation) は、「建国の父たちによって書き記された神授の個人的自由を望む同志からなる参加者主体の団体であり、我々は、制限された政府、表現の自由、修正第二条、アメリカの軍隊、国境と国家の安全の重要性を信ずるものである」⁸³と主張し、一七七六年のティーパーティー (1776 Tea Party) は、「憲法を本質的に保守的なものとして擁護する。我々は、道に迷った人々にとっての灯台、すなわち建国の父たちの元々の意図 (original intentions) への道程を照らし出す光として奉仕する」と宣言し、その中核的理念として政府の規模縮小、国家予算の均衡、赤字支出の廃止、財政的救済と景

気刺激策の撤回、減税、および政府拡大の阻止等を謳っている⁸⁰。

以上、代表的なティーパーティー団体の主張を概観したが、ここで注目されるのは、いずれも憲法および憲法制定者への言及が含まれていることである。特に、一七七六年のティーパーティーでは、「建国の父たちの元々の意図」とはつきり憲法制定者の意図に依拠することが言明されている。オリジナルの憲法への回帰を標榜するティーパーティーの理念からすれば、憲法や憲法制定者に言及することは当然であるかもしれないが、憲法と憲法制定者の双方を重視するという点で、心情的に原意主義と共通する要素が認められるのではないだろうか。そして、このような心情的親和性は、両者による変化への抵抗という点でも裏付けられる。先述したように、原意主義は憲法の永続性・連続性を担保しようとすることを目的とするが、それは換言するならば、憲法の意味が時代とともに変化することを忌避するということである⁸¹。他方、ティーパーティー運動においては、それが国家の原点回帰を標榜するものである故に、「社会変化を求める理念の創造者ではない」⁸²のであり、むしろ変化しつつある米国社会に異を唱える存在である。こういった両者の性格においても、そこに強い共通性が存在することが垣間見られるのである。

ただし、この共通項が本当に実質を伴うものであるのか、すなわち、ティーパーティー運動の支持者が憲法解釈方法論としての原意主義を理解したうえで、憲法や憲法制定者に言及しているのかどうかは、また別の分析が必要と思われる。そこで、次に、ティーパーティー運動の実際の行動について見ていきたいと思う。

四、ティーパーティー運動の憲法解釈にみられる問題点―原意主義との乖離

先述してきたティーパーティー運動の理念が最大の目的としているのは、二〇一〇年三月二三日に成立した医療保険制度改革法 (The Patient Protection and Affordable Act、以下、オバマケアと呼ぶ) の廃止・撤廃である。オバマケアとは、国民皆保険を目指したものであり、全ての個人に私的健康保険の購入を義務付けるものである。そして、もし政府承認の健康保険を購入しない場合には、年収の二・五%を上限とする罰金が科されるといえるものである。オバマ政権

(Obama Administration)によれば、個人に保険購入を義務付けるのは合衆国憲法第一条第八節第三項の通商条項 (commerce clause) に根拠があり、罰金の賦課も合衆国憲法第一条第八節第一項の課税権によって認められるという。それに対し、ティーパーティー運動の支持者は、保険購入の義務化は通商条項によって認められた連邦議会の権限には含まれず権限を逸脱したものであるとし、罰金の徴収も税金ではないのだから課税権によつては認められないと主張する。このオバマケアの合憲性を巡つて二六の州が訴訟を起こし、下級審では合憲、違憲それぞれの判決が出されたため、連邦最高裁判所に訴訟が持ち込まれ、今年の三月二六日から二八日までの三日間、口頭弁論が行われた。そして、六月二八日に最高裁において判決が下され、オバマケアは五対四という僅差で合憲とされた。ロバーツ最高裁長官 (Chief Justice John Roberts) は、医療保険を購入していない国民に対して罰金を課すことは税金として合理的に位置づけられる可能性があり、憲法はこのような税金を認めているため、保険購入義務付けは合憲と判示したのであった⁸¹⁾。ここでは、ティーパーティー運動の主張と原意主義の関係という観点から、ごく若干の考察を試みたいと思う。まず最初に、通商条項の内容に関する問題について見てみたい。

(1) 内容面・通商条項解釈の問題

合衆国憲法第一条第八節第三項では、「連邦議会は、諸外国との通商、州際通商およびインディアン部族との通商を規制する権限を有する」と規定されている。もし、ティーパーティー運動が主張するように、保険購入の義務化が通商条項によって認められた連邦議会の権限には含まれず、その権限を逸脱したものであるとするならば、当該条項を狭義に解釈する必要が出てくるであろう。例えば、通商条項の目的は、市民がある州から他の州へ商品を交換したり通商したりする方法を規制したり、州によって設けられた国内通商への障壁を除去したり、国内経済や外国貿易の増進目的で外国との商品のやり取りを規制する規則を制定する権限を議会に与えることだけにある、というような解釈である⁸²⁾。しかしながら、通商条項に関する解釈に関しては、建国期においては、緩やかな広義の解釈が行われていたようである。

一つの参考事例として、一七九一年の合衆国銀行設立に関するトーマス・ジェファソン (Thomas Jefferson) とア

レキシサンダー・ハミルトン (Alexander Hamilton) の議論が挙げられよう。ジェファアソンによれば、合衆国憲法は、憲法によつて合衆国に委ねられず、またそれによつて禁止されていない権限の全ては、それぞれの州および人民に留保されるという原則の上に築かれたものである。合衆国銀行を設立する権限は連邦議会には付与されていない。というのも、憲法に列挙されている権限の中にはこのような権限は含まれていないからである。合衆国銀行の設立は、課税でもなく、金銭の貸借でもなく、通商規制にあたる措置を講ずるものでもない。さらに、このような権限は、課税権にも第一条第八節第一八項 (包括的立法権) の「与えられたすべての権限を行使するために、必要にして適切なるすべての法律を制定する権限」にも含まれない。もし、「必要にして適切な」という文言に幅広い自由な解釈を認めてしまうと、議会はその権限の境界線を越えることになり、無制限の権限を有することになる。このようなことは認められず、したがつて、通商条項を通じて立法権を拡張するような解釈は容認できないのである。このようなジェファアソンの主張に対し、ハミルトンは、列挙された権限に含まれない権限を行使することができないのは全ての政府が権限の委譲からなるという共和主義の原則の帰結であるとして、その主張を原則的に認める。しかしながら、個々の場合にどこまでの権限が移譲されているかは、政策に関する一般原理と政府の一般目的の問題であるとして、憲法の個々の規定に適切な推論と解釈を加える必要性があるとする。その際、権限には、含意によつて導かれるものと明記されたものの二つがあり、その両者とも移譲されたものとして扱うことができる。合衆国銀行を設立する権限は含意によつて導き出されるものであり、したがつて、明記された権限と同様に連邦議会はその執行を行うことが可能なのである。

結果的に、通商条項についての広義かつ柔軟な解釈を前提とするハミルトンの見解がジョージ・ワシントン大統領 (President George Washington) の採用するところとなり、合衆国銀行の設立が決定された⁸³⁾。このような見解は、合衆国銀行の合憲性が争われた一八一九年のマッカロック対メリーランド事件 (McCulloch v. Maryland)⁸⁴⁾ においてもジョン・マーシャル (John Marshall) 最高裁判官の意見に反映されていた。さらにまた、建国期において通商条項が広義に解釈されていた事例として、一八二四年のギボンス対オグデン事件 (Gibbons v. Ogden)⁸⁵⁾ も挙げられよう。この事

件の判決において、マーシャル最高裁判官は、以下のように判示した。「通商とは、売買を意味するのみならず、運輸やコミュニケーションなどのあらゆる商取引をも包含する。そして、通商が諸外国ないし諸州に及んでいる場合には、連邦議会の通商規制権が当該通商に及ぶことになる。このような通商を規制する連邦議会の権限は、本来の通商規制権である。さらに、連邦議会の通商規制権は絶対的であつて、連邦議会が最大限に行使することのできる権限である。したがつて、この通商を規制する連邦議会の権限は、アメリカ合衆国憲法によつて特に制約されている場合を除いて無制限に行使されることができる権限である。」⁶⁰このように述べ、マーシャルは通商条項に基づく連邦議会の権限を広義に解釈したのであつた。

さて、先述した原意主義の立場から考えるならば、これほど明確な憲法制定者の意図及び憲法文言の意味はないであらう。なぜならば、ジェファソン、ハミルトン、マーシャルのいずれも建國期に合衆国憲法制定・批准に大きく貢献した人物たちであり、彼らの見解がまさしく憲法制定者の意図の代表的な事例と思われるからである。だとするならば、もし原意主義の立場に立脚するという前提に立つならば、このたび争われている通商条項の解釈についても広義の解釈を認める必要が出てくるのではないだろうか。しかし、そうすると、ティーパーティー運動が望む狭義の解釈とは反対の方向に向かつてしまうことになる。現実には、通商条項を巡る最高裁の判決は、一九九五年以降狭義の解釈を行うようになつているといわれるように⁶¹、判決前には狭義の解釈が行われる可能性が高いと考えられていた。事実、判決においては、個人の保険購入義務化は連邦議会の権限には含まれないとして、五対四で通商条項の狭義解釈が示されたが、最終的には、課税権の広義解釈によつてオバマケアを合憲とする判断が下される結果となつた。判決の是非はさておき、あくまで純理論的に考えた場合、憲法制定者の意図を重視する原意主義に依拠するかぎり、今回の判決と同様の結果が論理的な帰結でありうるが、このような結果はティーパーティー運動の唱える方向とは異なるものと考えられるのである。

(2) 制度面…司法部の政治化

ところで、このオバマケアを巡る訴訟において、原意主義の観点からすると矛盾と捉えられなくもない点がもう一つ存在する。それは、司法部の政治化、換言するならば、裁判所が政治闘争の渦中に引きずり込まれるという恐れである。先にみたように、原意主義が望ましいとされる理由の一つとして、裁判所が政治の問題とは切り離されて中立性を担保できるということがあった。それは、裁判官を憲法制定者の意図によって拘束することで裁判官の個人的選好が判決に紛れ込むことが防止できると同時に、民主制が担保できるということであった。しかしながら、今回のオバマケアを巡る訴訟は、政治的に極めて重大な意義を有するものである。なぜならば、国民皆保険は民主党の悲願であっただけなく、オバマケアはオバマの肝煎りでもあったのであり、それゆえ、今年一月に行われる大統領選挙にも重大な影響を及ぼすと考えられるからである。今回、裁判所が担うことになったのは、そのような重大な事件である。これは、ミスが期待したような裁判所の政治化の回避とは異なる方向に進んでいると考えられよう。

五、結びに代えて

アレクシス・トクヴィル (Alexis de Tocqueville) は、その著『アメリカの民主政治』(Democracy in America) にあって、アメリカにおいては政治問題が早晚裁判所の前に持ち込まれると記したが、実際に裁判所はその時々の政治状況により毀誉褒貶の対象になってきた。それと同時に、形式法学やリアリズム法学など法学理論も発展してきたし、その他にも司法積極主義や司法消極主義といった裁判所の在り方を巡る議論や、解釈主義と非解釈主義または原意主義と生ける憲法論といった憲法解釈方法論も喧しく議論されてきた。このような伝統の中で、保守的な理念を唱えるティーパーティー運動の登場は、今後原意主義に何らかの理論的発展の契機を与えるものになりうるのか否かは興味のあるところである。また、その逆に、原意主義が憲法解釈方法論から変化して新たな憲法理論として再提示され、それがティーパーティー運動の理論的基礎として機能するようになるのかどうかも注視したいところである。ただ、現在のところ、それ

その立場は表面上は共通点があるように思えても、その本質的な性格は相容れないものであるように思われる。

- (1) 藤本一美・末次俊之『ティーパーティー運動―現代米国政治分析―』東信堂、二〇一一年、四、一四―一五頁。
- (2) 「ティーパーティーの妄想が国家を殺す」『ニュースウィーク(日本語版)』二〇一〇年一〇月二七日号、二四頁。
- (3) Elizabeth Price Foley, *THE TEA PARTY: Three Principles*, Cambridge University Press, 2012, p.19, 169.
- (4) Rebecca E. Zietlow, "Popular Originalism? The Tea Party and Constitutional Theory", 2011, p.6, available at http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=rebecca_zietlow.
- (5) 梅川健「ティーパーティー運動と『憲法保守』―経済保守と社会保守の連結の試み―」久保文明十東京財団「現代アメリカ」プロジェクト編著『ティーパーティー運動の研究―アメリカ保守主義の変容―』N T T出版、二〇一二年、一一四―一二九頁においては、原意主義が「憲法保守」という政治思想と結合することによって大衆化され、グラス・ルーツであるティーパーティー運動に浸透していったと指摘している。
- (6) 野坂泰司「テクストと意図―アメリカにおける原意主義・非原意主義論争の意義について―」樋口陽一・高橋和之編『現代立憲主義の展開 下』有斐閣、一九九三年、七三―七三六頁。
- (7) Raoul Berger, *Government By Judiciary: The Transformation of the Fourteenth Amendment*, 2nd ed., Liberty Fund, 1997, p.18-19, 37-51, 166-220; Jonathan O'Neill, *Originalism in American Law and Politics: A Constitutional History*, Johns Hopkins University Press, 2005, p.119.
- (8) 野坂泰司「最近の合衆国における『憲法解釈』論争の一断面―バーガーの問題提起に即して―」現代憲法学研究会編『現代国家と憲法の原理』有斐閣、一九八八年、二二八―二三〇頁。
- (9) Earl M. Maltz, "Some New Thoughts on an Old Problem―The Role of the Framers in Constitutional Theory", 63 B. U. L. Rev., 1983, pp.811-812.
- (10) Robert H. Bork, "The Constitution, Original Intent, and Economic Rights", 23 San Diego L. Rev., 1986, p.823.
- (11) Edwin Meese III, "The Supreme Court of the United States: Bulwark of a Limited Constitution", 27 S. Tex. L. Rev., p.464.
- (12) Robert Post & Reva Siegel, "Originalism as a Political Practice: The Right's Living Constitution", 75 Fordham L. Rev., 2006, p.552.

- (13) *Id.*, pp.552-553.
- (14) Edwin Meese III, “Our Constitution’s Design: The Implications for Its Interpretation”, 70 *Marq. L. Rev.*, 1987, p.387. 括弧内‘引用者注’。
- (15) Post & Siegel, *supra* note 12, pp.553-554.
- (16) Attorney General Edwin Meese III, “Speech Before the American Bar Association (Washington, D.C., July 9, 1985)”, in Steven G. Calabresi ed., *Originalism: A Quarter-Century of Debate*, Regnery Publishing, INC., 2007, p.54.
- (17) Edwin Meese III, “A Return to the Founders”, *Nat’l L. J.*, June 28, 2004, p.22.
- (18) Post & Siegel, *supra* note 12, pp.545-546.
- (19) ティーパーティー運動の最大の特徴は連邦政府権力の制限を最重視している点である。この点をおろして、特定の権利獲得を目標とした他の市民運動とは異なる存在である。(Ilya Somin, “The Tea Party Movement and Popular Constitutionalism”, 105 *Nw. Univ. L. Rev. Colloquy*, 2011, p.309.)
- (20) Zielow, *supra* note 4, p.2.
- (21) Jared A. Goldstein, “The Tea Party Movement and the Perils of Popular Originalism”, (Roger Williams University School of Law, *Legal Studies Research Paper Series*, Research Paper 102, 2011), available at <http://ssrn.com/abstract=1777466>, pp.829, 832-833, 837, 845.
- (22) Ellen, Sarah Palin Lectures Fox News Viewers: Our Constitution Creates Law Based on the God of the Bible and the Ten Commandments, *News Hounds*, May 7, 2010, available at http://www.newshounds.us/2010/05/07/sarah_palin_lectures_fox_news_viewers_our_constitution_creates_law_based_on_the_god_of_the_bible_and_the_ten_commandments.php. 括弧内‘引用者注’。
- (23) Jared A. Goldstein, “Can Popular Constitutionalism Survive the Tea Party Movement?”, 105 *Nw. Univ. L. Rev. Colloquy*, 2011, pp.291-292; Elizabeth Price Foley, “Sovereignty, Rebalanced: The Tea Party & Constitutional Amendments”, 78 *Tennessee L. Rev.*, 2011, p.755.
- (24) Dick Arney & Matt Kibbe, *Give Us Liberty: A Tea Party Manifesto*, Harper Luxe, 2010, pp.88-94.
- (25) Tea Party Patriots, <http://www.teapartypatriots.org/about>. 44段‘わびて掲げられた使命の具体的な内容について’ Mark Meckler & Jenny Behl Martin, *Tea Party Patriots: The Second American Revolution*, Henry Holt, 2012, p.22. 24段‘この説明やばい’。
- (26) Tea Party Express, <http://www.teapartyexpress.org/mission>
- (27) Tea Party nation, <http://www.teapartynation.com/>.
- (28) 1776 Tea Party, <http://teaparty.org/about.php>.

- (29) Zietlow, *supra* note 4, pp. 10-11.
- (30) Randy E. Barnett, “The Tea Party, the Constitution, and the Repeal Amendment”, 105 *Nw. Univ. L. Rev. Colloquy*, 2011, p. 282.
- (31) National Federation of Independent Business et al. v. Sebelius, Secretary of Health and Human Services, et al., 567 U.S. _____ (2012). 本来なら、本稿においても裁判内容について触れるべきところではあるが、ここでは立ち入らず他日の研究において考察したいと思ふ。
- (32) Randy E. Barnett, “The Original Meaning of the Commerce Clause”, 68 *U. Chi. L. Rev.*, 2001, p. 101.
- (33) 木南敦 『通商条項と合衆国憲法』 東京大学出版会、一九九五年、四〇—四七頁。
- (34) McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316, 4 Wheat. 316, 4 L. Ed. 579 (1819).
- (35) Gibbons v. Ogden, 22 U.S. 1, 6 L. Ed. 23 (1824).
- (36) 阿部竹松 『アメリカ憲法 第2版』 成文堂、二〇一一年、二一四—二五頁。
- (37) 同書、二一七頁。

オーストリアにおける連邦憲法上の財政規律の意義と限界

北村 貴

はじめに

本稿は、オーストリアにおける連邦憲法 (Bundes-Verfassungsgesetz: B-VG) 上の財政規律の意義と限界について考察することを目的とする。

現在の諸外国の憲法改正の動向の一つとして、「憲法による財政規律の強化」が挙げられる。過去十年間のOECD諸国を例にすると、オーストリア、フランス、ドイツ、スペイン、ハンガリー、イタリアが憲法改正による財政規律の強化を行っている。こうした動向の背景には、EUによる財政の健全化義務という規範的要因に加え、二〇〇八年に生じた金融危機の問題もあることが推察される。この点、本稿は、前述の諸外国の例の中から特にオーストリアを対象とする。具体的には、「連邦憲法及び連邦予算法律を改正する連邦憲法法律 (Bundesverfassungsgesetz: Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes und des Bundeshaushaltsgesetzes)」(BGBl. I Nr. 1/2008) の公布により発行した「オーストリア連邦憲法第九十九回改正」により生じた憲法上の財政規律を対象として、以下、論考を展開する。

本稿の構成は以下の通りである。まず、第一節では、研究対象となるオーストリア憲法について概括する。第二節では、オーストリア連邦憲法第九十九回改正の背景について論じる。第三節では、オーストリア連邦憲法第九十九回改正の概要について説明する。最後に、第四節で、第九十九回改正により生じた財政規律の意義と限界について考察する。

一、オーストリア憲法の概要

本節では、以降の論考の前提として、オーストリア憲法の概要について説明する⁽¹⁾。

オーストリアにおいて、憲法は多様な法源により構成されている。一般的に我々が「オーストリア憲法」と呼んでいるものは、前述の「連邦憲法」である。この連邦憲法がオーストリア憲法の中心となっている一方で、連邦憲法と同等の効力を有する法律である「憲法法律 (Verfassungsgesetz)」、同じく連邦憲法と同等の効力を有する条約である「憲法の地位にある条約 (Staatsvertrag mit Verfassung)」⁽²⁾、更に一般の法律及び条約の中の規定で、連邦憲法と同等の効力を有するものである「憲法規定 (Verfassungsbestimmung)」もオーストリア憲法の法源となっている。さらに、オーストリアは連邦制国家であるため、連邦を構成する九つの州には、それぞれ独自の州憲法 (Landes-Verfassung) が存在している⁽³⁾。本稿が対象とする憲法上の財政規律は、いずれも連邦憲法上の憲法規範である。

この連邦憲法上の財政規律の多くは、二〇〇八年一月四日の第九十九回改正により追加されたものである。オーストリアの憲法改正手続は、その改正内容によって三種類に分類される。第一に、一般的な部分改正であり、一般的な部分改正は、下院である国民議会 (Nationalrat) の総議員の半数以上の出席の下での三分の二以上の賛成により成立する。第二に、州の立法権及び執行権を制限することとなる部分改正であり、こうした部分改正には、一般的な部分改正のために必要な国民議会の賛成に加えて、州代表で構成される上院である連邦参議院 (Bundesrat) の半数以上の出席の下での三分の二以上の賛成が必要となる。第三に、全面改正 (Gesamtänderung) であり⁽⁴⁾、全面改正のためには、それぞれの部分改正の要件に加えて、国民投票に付さなければならず、有効投票の絶対多数による承認を必要とする⁽⁴⁾。本稿が対象とする第九十九回改正は、国民議会及び連邦参議院の半数以上の出席の下での三分の二以上の賛成により成立した改正であり、一九八六年の第五十七回改正以来の大規模な財政に関する憲法改正である⁽⁵⁾。

二、オーストリア連邦憲法第九十九回改正の背景

本節では、オーストリア連邦憲法第九十九回改正の背景について論じる。第一項では、政治経済学的な観点からの財政民主主義の限界について考察する。第二項では、オーストリアにおける財政問題及び連邦憲法の第九十九回改正の際にオーストリアが参考にした諸外国の先行事例について論じる。

(一) 政治経済学的な観点からの財政民主主義の限界

一般的な財政民主主義という概念は、「国民が選出した代表により構成される議会による財政活動の統制」と端的に表すことができよう。この議会による財政統制の憲法的淵源は、英国のマグナ・カルタにまで遡ることができ、現代において議会制民主主義国家と呼ばれる国家の財政活動は財政民主主義に基づいている。

この財政民主主義に関して、「議会による統制」という要件を満たしていれば、財政民主主義はその結果として、赤字財政をも容認するという問題点が生じる。この点、必ずしも財政赤字のない状態、すなわち均衡財政が望ましいというわけではない。例えば、短期的な財政収支を安定させることを最優先させた結果、マクロ経済の安定性やミクロの超過負担からみた効率性を損なうとする学説が存在する⁶⁾。「マクロ経済の成長力」、「民間の人々の貯蓄借金の行動」、「政府の効率性」の中長期的観点からは「良い財政赤字」も存在し得るとしているのである⁷⁾。

しかし、短期的な財政赤字の容認が積み重なった結果、長期的な財政規律までもが喪失してしまうことになる可能性も存在する。「合理的な賢人に財政運営が委ねられているならば、長期的な政策運営により財政赤字の問題は解消できる」とするハーヴェイロードの前提 (Harvey Road presumption) に対して、現実には財政統制は、賢人ではなく国会議員が担当する。国民の代表者である議員は有権者の支持を得て再選を望むため、減税や政府支出拡大といった政策を選択することを好む。その結果、長期的な視野での財政均衡も望めなくなるという問題点が生じるのである⁸⁾。

こうした問題点は、財政統制を担当するのが民主主義に基づき選挙された議員が担当するがゆえに生じるものであり、

財政民主主義の弊害又は限界の一つと言えよう。

(二) オーストリアにおける財政問題

多くの先進国のように、オーストリアにおいても一九九〇年代以降、慢性的な財政赤字が生じていた。こうした財政赤字に対して、オーストリア政府は、「予算執行機関における効率性に対するインセンティブの欠如」、「拘束力のない中期的な予算計画」、「予算配分と比較して不足する予算執行及びその成果に対する意識」、「単式簿記の原則に起因する包括的な連邦財政の状況のわかりにくさ」という問題点を認識しており、こうした問題点に対して、「柔軟化条項」を導入した⁹⁾。

また、オーストリアだけでなく諸外国においても、「財政規律の厳格化」、「中期的支出政策の策定」、「結果指向の財政の編成」、「複式簿記の要素の導入」、「財政の透明性の確保」などを掲げた財政改革が行われていた¹⁰⁾。オーストリア政府は、そうした諸外国における近年の財政改革を先行事例として参照した上で、連邦憲法の改正案を政府提出法案として国民議会に提出し、前節で記した憲法改正手続のうちの第二の手続により、第九十九回連邦憲法改正が成立したのである。

三、オーストリア連邦憲法第九十九回改正の概要

本節では、オーストリア連邦憲法第九十九回改正の概要について説明する。この点、第九十九回の連邦憲法改正は、二〇〇九年一月一日に施行されたものと、二〇一三年一月一日に施行されるものとの二段階構成となっている。従って、第一項で二〇〇九年一月一日に施行された改正の概要について、特に財政規律と財政計画の強化という観点を中心に説明する。第二項では、二〇一三年一月一日に施行される改正の概要について説明する¹¹⁾。

(一) 二〇〇九年一月一日に施行された改正

二段階改正のうちの第一段階である二〇〇九年一月一日施行の改正の主たる内容は、「国家目標規定の追加」と「連

邦財政枠組法律 (Bundesfinanzrahmengesetz) の制定」に大別される^④。

第一に、「国家目標規定の追加」に関して、第九十九回改正以前は、「経済全体の均衡の確保 (die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes)」を目標とする旨の規定が第十三条第二項に置かれていた。この従前の国家目標規定に対して、「持続可能性を考慮した予算 (nachhaltig geordnete Haushalte)」と「実質的な男女同権 (die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern)」という国家目標規定が追加された。特に後者の「実質的な男女同権」という点に関しては、前節で論じた「結果指向の財政の編成」とも関連している。すなわち、単に形式的な男女同権を掲げるのではなく、「予算執行及びその成果」という観点から男女同権を結果として実現することを指向する旨を掲げたと解することができる。

第二に、「連邦財政枠組法律の制定」に関して、財政に関する国民議会の権能として、従来は「連邦財政法律 (Bundesfinanzgesetz)」の制定が規定されていた。連邦財政法律とは、オーストリアにおける「予算」であり、オーストリアでは予算の法的性格は明確に法律として位置付けられている。この連邦財政法律の制定に加え、二〇〇九年以降は「連邦財政枠組法律」の制定も国民議会の権能となった^⑤。連邦財政枠組法律は、中期的な財政計画を定めるものであり、制定年度の翌年度から四年間の「項目ごとの歳出の上限」と「人員計画の概要」がその主たる内容として規定されなければならない。連邦憲法第五十一条第一項の規定によれば、連邦財政枠組法律による中期的な財政計画の範囲内で国民議会が予算である連邦財政法律を制定することが原則となっている。ここで注目すべきは、例外的に連邦財政枠組法律の上限を超過する場合の条件である。連邦憲法第五十一条第六項は、例外的に上限を超過できる場合の条件を「防衛事態 (Verteidigungsfall) 及び緊急事態 (Gefahr im Verzug) であり、かつ、支出補填が確保されている場合」と明確に定めているのである。

なお、その他の改正として、第五十一条第三項の改正により複数年度予算可能となり、第五十一条第四項の改正により暫定予算が簡易化し、更に第五十一 b 条第五項により予算執行事項に関する連邦財務大臣の定期報告義務が規定され

た。

(1) 二〇一三年一月一日に施行される改正

二段階改正のうちの第二段階である二〇一三年一月一日施行の改正の主たる内容は、「財政運営の原則の刷新」と「連邦予算法律 (Bundeshaushaltsgesetz) への授権の範囲の明確化」に大別される¹⁴⁾。

第一に、「財政運営の原則の刷新」に関して、「実質的な男女同権という目的を考慮した結果指向」、「透明性 (Transparenz)」、「効率性 (Effizienz)」及び「財政状況の可能な限り忠実な表現 (möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage)」という財政目標を規定する第五十一条第八項が追加される。第十三条において規定された国家目標に加え、更に財政に関して個別かつ詳細な目標規定が追加されるのである。これらは財政規律全体の方向性を示す「財政運営統一の原則」として位置付けられている¹⁵⁾。

第二に、「連邦予算法律への授権の範囲の明確化」に関して、「連邦財政枠組法律及び連邦財政法律の制定並びに他の連邦の財政運営に関する細則は、第八項の規定に対応する統一の原則に基づき連邦法律で定めるものとする」という第五十一条第九項が追加される。ここに規定される「連邦法律」とは、オーストリアにおける予算の原則等を定める連邦予算法律である。従来も財政運営の原則を規定することが連邦予算法律へ授権されていたが、二〇一三年発効の改正により、財政運営の原則そのものが刷新されたことで、連邦予算法律に授権される財政運営の原則についても詳細化が図られる。第五十一条第九項においては、「結果指向の財政運営 (第一号)」、「透明性の確保 (第二号)」、「連邦予算の編成 (第四号)」、「連邦財政法律及び連邦財政枠組法律の拘束力 (第三号及び第五号)」、「正負の会計積立金 (第七号)」、「インセンティブの仕組み (第十一号)」、「統制 (第十二号)」などの授権の範囲が各号列挙の形式で示されることになる。特に第十二号で規定されることになる「統制」に関して、二〇一二年までは連邦予算法律上の概念であるが、二〇一三年以降は連邦憲法上に規定されることになり、財政運営において「統制」が必須となる。具体的には、予算に対する影響の早期確認と是正の促進を目的とする「予算統制 (Budgetcontrolling)」、連邦が出資している法人に対する統制であ

る「出資・財政統制 (Beteiligung- und Finanzcontrolling)」、国家目標として規定される結果指向の予算が実現されているか否かを確認する「結果統制 (Wirkungscontrolling)」、人員計画に関する統制である「定員統制 (Personalkapazitätscontrolling)」の四種類の統制が連邦予算法律に規定されることになる⁸⁰⁾。

なお、その他の改正として、第五十一 b 条第二項の改正により連邦財務大臣による支出の留保のための要件が緩和された。また、第五十一 c 条第三項の追加により、超過支出に際しての同意に関して、従来は財務大臣の同意が必要とされているが、二〇一三以降は管轄の予算執行機関の合意の下で関係機関の長に授權することが可能となる。

四、オーストリア連邦憲法第九十九回改正の意義と限界

本節では、立憲政治経済学 (Constitutional Political Economy) におけるブキャナン・ワグナー仮説 (Buchanan-Wagner Hypothesis) について概説した上で、オーストリア連邦憲法第九十九回改正の意義と限界について論考を展開する。

(一) ブキャナン・ワグナー仮説

第二節第一項において、政治経済学的な観点からの財政民主主義の限界について説明した。この点、この財政民主主義の限界に対して、ブキャナン・ワグナー仮説は一つの解決策を提示している。ブキャナン・ワグナー仮説によれば、財政均衡を達成するためには「憲法における予算均衡の原則の明記」が有効であるとされる⁸¹⁾。

前述した財政民主主義の限界の問題の原因の一つとして、「政治家による短期的な政治寿命強化のための予算操作」が挙げられる。この短期的な政治寿命強化のための予算操作を防止するために、「立憲的段階」においてルールを制定し、「議会的段階」における政治家の行動を制限することを試みているのである。立憲政治経済学においては、憲法は「前もって合意された一組のルールであって、それに従ってその後の行為が遂行されるもの」と捉えられている⁸²⁾。ブキャナン・ワグナー仮説は、こうした立憲政治経済学における憲法観に則ったものであると言えよう。この憲法観に立脚した上で、議会的段階の選択行動を分析した結果、赤字財政の問題点を解決するためには立憲的段階が必要と主張しているのだ

る。

(一) 第九十九回改正の意義

第九十九回改正の最大の意義として、ブキャナン・ワグナー仮説において均衡財政を達成するための手段として挙げられている憲法における予算均衡の原則が強化されたことが挙げられる。

この点、従来のオーストリア連邦憲法第十三条にも「経済全体の均衡の確保」という規定が存在した。この規定も一種の財政規律の規定と解することもできる。しかし、従来の「経済全体の均衡の確保」という規定は、裏を返せば「経済全体の均衡の確保のためならば、財政均衡は求められない」という結果になる可能性がある。このオーストリア連邦憲法における「経済全体の均衡の確保」に類する規定として、ドイツ連邦共和国基本法第一〇九条に「経済全体の均衡の要請」という規定が存在するが、「経済全体の均衡の攪乱を防止するためであれば、公債による収入が事実上制限されていないに等しい」という批判がかつてシュタイン (E. Stein) なされた²⁰⁾。

このようにやや問題がある従来の「経済全体の均衡の確保」に対して、第九十九回改正により「持続可能性を考慮した予算」という国家目標が追加されたのである。公債発行の乱発による収入は決して持続可能なものではない。つまり、従来の「経済全体の均衡の確保」という規定に含まれる問題点がこの「持続可能性を考慮した予算」という規定により解決されたことで、第十三条第二項が「均衡財政条項」として位置付けられたと解することができる。

また、法律へ授権する内容に関しても、授権の客体の概念を連邦憲法で明示している点や、予算超過支出又は予算外支出を例外的に認める場合でも詳細な要件を規定し、均衡財政の実効性のある程度担保している点も第九十九回改正により生じたオーストリア連邦憲法上の財政規律の特徴として挙げることができる。

こうしたオーストリア連邦憲法上の財政規定は、昨今の世界的な財政問題に対する各国の憲法の規範統制による財政規律の試みの中でも評価できる点であり、第九十九回改正の意義であろう。

(三) 第九十九回改正の限界

前項で示した第九十九回改正の意義に対して、限界として指摘しなければならない点も存在する。

前節において、中期的な財政計画を定めるための連邦財政枠組法律の制定が、第九十九回改正により国民議会の権能となったことを示した。この連邦財政枠組法律に関して、確かに中期的な上限を規律することは均衡財政を達成するためには重要なことである。しかし中期的な上限を規律すると言っても、その上限に関して「明確な基準」が連邦憲法上に示されていない。第十三条第二項はあくまでも目標規定であり、連邦財政枠組法律の内容に対する直接的な規範性は有さないと解される。すなわち、上限が定められない以上、中期的な財政規律が形骸化する可能性がある。

この点は、第九十九回改正によって規定されたオーストリア連邦憲法上の財政規律の限界として指摘できよう。

(四) まとめに代えて——今後の展望——

これまでに論じてきたように、第九十九回改正により生じたオーストリア連邦憲法上の財政規律のための規定は、他国と比べても非常に詳細なものであり、また、立憲政治経済学におけるブキャナン・ワグナー仮説に沿ったものである。その意味で意義のあるものと評価できる一方で、中期的な財政規律の上限が連邦憲法上に規定されていないという限界もある。

この限界を克服するために、オーストリアにおいて財政規律に関する連邦憲法改正の準備が二〇一一年に開始され、現在進行中である。この改正は、ドイツ型の財政規律「Schuldenbremse」の導入を図るものである。すなわち、公債額対GDP比の上限を数値化し、歳出の上限を連邦憲法上に規定することの試みである。この改正が成立すれば、第九十九回改正の限界も克服されることになり、オーストリア連邦憲法上の財政規律はより評価できるものとなるであろう。

一方で、単に憲法を改正し、憲法上に財政規律のための規定を有するだけでは決して十分ではない。憲法問題においては、いかにして憲法の規定を現実のものとして実現するか、すなわち憲法の運用が重要となる。特に、財政問題と憲法との関係は他の憲法問題と比べても非常に政治的・経済的要素が強い問題であるため、財政規律の規定の解釈・運用

の重要性も高くなる。財政に関する憲法問題の背景にある、財政民主主義や均衡財政という憲法思想的なものと、オーストリアにおける政策過程、財政状況、欧州連合との関係などの時代的・状況的要請との相互関連性の中で、連邦憲法上の財政規律の規定をどのように解釈し、運用するかを考察していく必要性がある⁸⁰⁾。

- (1) オーストリア憲法の概要に関する代表的な文献として、Berka, W. (2010), *Verfassungsrecht*, 3. Aufl., Springer; Ohlinger, T. (2009), *Verfassungsrecht*, 8. Aufl., facultas.wuv. また、オーストリア憲法の概要及び2011年までの改正を反映させた連邦憲法の全訳を掲載しているものとして、渡邊互(二〇二二)、「各国憲法集(3) オーストリア憲法」『国立国会図書館調査及び立法考査局 基本情報シリーズ』(http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487776_po_201101c.pdf?contentNo=1)が挙げられる。
- (2) オーストリアの州憲法の特徴の一つとして、州憲法は連邦法律より上位の法規範となっている(Ohlinger, a. O., S. 28)。つまり、州憲法の内容を規制するには連邦の憲法(憲法法律や憲法規定を含む)によらなければならない。この点が、連邦法が州憲法に優位するドイツ(ドイツ連邦共和国基本法第三十一条参照)やスイス(スイス連邦憲法第五十一条第二項)と異なっている。
- (3) ここにある全面改正とは、単に全ての条文を改正する場合のみを指すのではなく、憲法の民主制、共和制、連邦制及び法治国家などの基本原理を改正する場合も、この全面改正に含まれるとされる(Berka, a. O., S. 33ff)。これまでに全面改正の手続で成立した改正は一九九四年に行われた欧州連合加盟のための第六十五回改正のみである。
- (4) 部分改正の場合でも、国民議会又は連邦参議院の議院の三分の二の要求があった場合には、国民投票が必要となる。
- (5) 連邦憲法は、二〇二二年六月末までに計百十四回改正されている。
- (6) 井堀利宏(一九九六)、「公共経済学の考え方」、有斐閣、一八五頁。
- (7) 井堀利宏(二〇〇〇)、「財政赤字の正しい考え方 政府の借金はなぜ問題なのか」、東洋経済新報社、三六頁、一一六―一二八頁。
- (8) Buchanan, J. M. and R. E. Wagner (2000), *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes (the Collected Works of James M. Buchanan, vol. 8)*, Liberty Fund, pp. 80-81, 164-166. なお、中村慎助・小沢太郎・グレーヴァア香子編(二〇〇三)『公共経済学の理論と実際』、東洋経済新報社、九七―九九頁。
- (9) Steger, G. und A. Pichler (2008), *Das neue Haushaltsrecht des Bundes*, Verlag Oesterreich, S. 7-11; 山岡規雄・北村貴(二〇一一)「財

政に関するオーストリア連邦憲法法律の改正」、『外国の立法』第二五〇号、一七二頁—一七三頁。なお、柔軟化条項とは、「特定のプロジェクトに限り、予算超過支出を許容する一方で、予算執行の際に節約した金額を部分的に当該プロジェクトを担当する部署の会計積立金の還元し、その職員の報酬に反映される条項」を指す。

(10) これら諸外国の例の詳細は、山岡・北村「前掲」、一七二頁を参照。

(11) 本稿の目的は、第九十九回改正により成立した連邦憲法上の財政規律の意義と限界について考察を加えることである。従って、改正内容そのものに関する詳細な論述は、紙幅の都合もあり、山岡・北村「前掲」に基づく必要最低限のものに留めることをあらかじめ明記しておく。なお、条文の翻訳に関しては、三輪和宏・山岡規雄・鈴木尊紘・北村貴(二〇一一)、「オーストリアの財政に関する連邦憲法法律の改正」『外国の立法』第二五〇号、一七八—一八二頁及び渡邊「前掲」を参照されたい。

(12) Lödl, M. C., (2008), "Die Reform des Bundeshaushaltsrechts", *Journal für Rechtspolitik*, 16(2), S. 105ff. に基づく分類である。

(13) 財政枠組法律は、連邦政府が法案を作成し、国民議会が法案を議決することにより成立する(連邦参議院は連邦の予算審議に関する権能を有さない)。連邦政府が期日までに提出しない場合には、国民議会の議員の決議により提出で、国民議会の決議の後政府が提出した場合には、どちらかを審議の基礎に置くかを国民議会が決定する。

(14) Lödl, a. a. O., S. 108ff. に基づく分類である。

(15) これらの財政運営統一の原則に関する規定の裁判規範性の有無は現時点では不明である。

(16) 統制の詳細に関しては、山岡・北村「前掲」を参照されたい。

(17) Buchanan and Wagner, *op. cit.*, pp. 80-81, 164-166.

(18) Buchanan, J. M. and G. Tullock (1974), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, p. vii.

(19) Stein, E. (2000), *Staatsrecht*, 17Aufl., Mohr Siebeck.

(20) 本研究は、科学研究費補助金(若手研究(B)課題番号 24730030)の助成を受けたものである。

契約締結前における一方当事者の情報提供義務・説明義務

—最高裁平成二三年四月二二日判決を素材にして—

牧野高志

一、はじめに

本論文は、主に契約の一方当事者が契約の締結に先立ち信義則上の説明義務に違反して契約の締結に関する判断に影響を及ぼすべき情報を相手に提供しなかった場合の法的責任につき検討を試みるものである。

この当事者間における契約締結前の情報提供義務および説明義務について明文規定を欠いている。それ故、学説上のみならず裁判上の争点として、その「解釈」が議論されてきた。その一つが今回考察する最高裁平成二三年四月二二日判決である。本論文では、改正案についても考察するが、その改正案において、判例実務が多分に反映されていることから、今後の改正案の方向性を定めるにあたって、この最高裁判決は注目すべきものであった。

一般に、この情報提供義務・説明義務は、「契約締結上の過失」理論（*ca. 理論*）の一形態と捉えられている。そして、この最高裁判決が出される前にも、学説および裁判において、この理論につき様々な検討がなされてきた。その中において、損害賠償請求ができることにつき、判例および学説の結論は一致しているといえるが、その責任の法的性質については確立されているとは言い難かった。それ故、最高裁平成二三年四月二二日判決は、契約準備段階の説明義務違反における「契約締結上の過失」という射程の限定された範囲であり、けして一般的な同責任の法的性質につき判断を示したのではないが、最高裁が判断を示した画期的なものと評価ができ、実務上、学説上及び今後の民法改正において

重要な意義を有するものといえる。

しかしながら、かかる最高裁判断は、被害者ともいえる一方当事者の利益を奪う結論に至っている。また、行政法規や特別法でも見られるように、「消費者保護」を図る現代の流れに適合するとも言いがたい。現代取引においては通常、申し込みと承諾の合致により契約を締結するということを単に形式的に把握するものではなく、段階的な準備交渉手続きの中で、両当事者が互いに歩み寄り、内容を煮詰めながら最終的な合意に達するというプロセスを踏むのがいわば取引の常態といえる。そうであるならば、準備交渉過程それ自体を規律する行為規範の定立が要請されるのであって、「契約締結上の過失」理論はまさにかかる要請に応える機能を有するものといえる。それにより、一方当事者の救済法理としての機能まで期待できるといえよう。

そこで、私は、被害者等の保護の観点から、当該最高裁判例の考察及びいわゆる「契約締結上の過失 (culpa in contrahendo)」理論として位置づけられる契約締結前における当事者間の情報提供義務・説明義務の法的性質について、さらには、現段階における改正法案の考察を試みたいと思う。

二、契約締結前における当事者の情報提供義務・説明義務

契約当事者間に情報を収集する能力や専門的知識において著しい格差がある場合には、当事者の一方から他方当事者に対して情報を提供すべき義務が課せられることがある。このような義務を情報提供義務または説明義務という¹⁰⁾。

本来、契約法の領域では、契約締結のための情報の収集やその分析は各当事者の責任であり、仮に情報の収集や分析の失敗によつて不利益が生じたとしても、その不利益は自ら負わなければならないことが原則である(「自己責任の原則」)。なぜなら、私的自治の原則の下では、契約の拘束力は両当事者の合意によつてのみ正当化されるが、その合意は、各当事者が自ら必要な情報を収集し分析して、当該契約が自己の目的に適合するか否かをよく理解した上でなされるはずだからである¹¹⁾。しかし、金融取引に代表されるような、現代社会における契約内容の複雑化・専門化、製品・サービス

の専門化、約款取引の一般化、そこにおける事業者と消費者との間の情報量およびその分析能力の格差を考えるならば、情報収集の私的自治をすべてにおいて適用すると、事業者に対する消費者に典型的に見られるように、情報力において劣る当事者は、自分の目的に適合的な契約を選択する自由を実質的に奪われるだけでなく、不本意な契約に拘束されることがありうる³⁾。そこで、当事者の一方つまりは事業者側に説明義務・情報提供義務を課すことにより、両当事者の情報力の格差が解消され、いわば取引社会における「当事者間の実質的平等」が実現される。契約締結過程において、十分な説明がなされず、あるいは、虚偽の事実が述べられたことが、契約締結後に問題になる場合が多々ある現代取引社会において、情報提供義務・説明義務は非常に重要な意義を有するものといえる。また、事業者からしてみれば、顧客の事業者に対する信頼確保、ひいては取引社会全体の安全化・活性化にも繋がるものといえる。

なお、その情報提供義務・説明義務の範囲は以下のようになっている。まず、①相手方の知識、経験、取引目的、資産状況に照らし不適合な取引および商品売買等を勧誘しない義務がある。そのため、不適合であり、リスクの高いことを情報提供しなければならぬ。これは適合を欠く当該取引に誘引することを禁止・排除するためである。次に、②相手方にとって重要な事項を説明・情報提供する義務である。相手方が意思決定をする上での要素の伝達である。これは、契約における自己決定原則を確保し、当事者間にある情報格差を是正するため、自己決定に必要な情報を提供するためである。さらに、③将来における変動が不確実な事実について断定的判断を提供しない義務がある。これは、事実を提供するのではなく、断定的な評価・意見を相手方に提供することにより相手方の意思形成を歪曲させることを禁止するものである⁴⁾。

それでは、契約締結前における一方当事者の情報提供義務・説明義務の法的性質について、裁判所はいかなる判断をなしたであろうか。

三、判例

(1) 事実の概要

本件は、信用協同組合である上告人の勧誘に応じて上告人に各五〇〇万円を出資したが、上告人の経営が破綻して持分の払戻しを受けられなくなった被上告人らが、上告人は、上記の勧誘に当たり、上告人が実質的な債務超過の状態にあり経営が破綻するおそれがあることを被上告人らに説明すべき義務に違反したなどと主張して、上告人に対し、主位的に、不法行為による損害賠償請求権又は出資契約の詐欺取消し若しくは錯誤無効を理由とする不当利得返還請求権に基づき、予備的に、出資契約上の債務不履行による損害賠償請求権に基づき、各五〇〇万円及び遅延損害金の支払を求めた事案である。かかる訴訟では、予備的請求である出資契約上の債務不履行による損害賠償請求の当否が争われた。以下、大阪地方裁判所、大阪高等裁判所及び最高裁判所の判断につき紹介する。

(2) 大阪地方裁判所判決（平成一八年（ワ）第九三三八号／判決日：平成二〇年一月二八日）⁽⁵⁾

説明義務は、原告らと被告との間で本件各出資契約が締結される前段階において生じたものではあるが、このような契約の締結に向けた交渉段階においても、当事者の一方又は双方が信義則上相手方に対して一定の注意義務を負う場合があるところ、この場合において、当該注意義務をめぐる当事者間の権利義務関係は、当該契約に付随して生ずるものであって、契約上の責任に含まれるものと認めるのが相当である。したがって、上記の説明義務違反についても、前記のとおり不法行為を構成するとともに、本件各出資契約上の付随義務違反にも当たり、債務不履行責任であると認めることができる。

(3) 大阪高等裁判所判決（平成二〇年（ネ）第六三二号、平成二〇年（ネ）第九〇七号／判決日付：平成二〇年八月

二八日) (6)

一般に契約が成立する前の段階における契約締結上の過失については、これを不法行為責任としてとらえることも可能であるが、むしろ契約法を支配する信義則を理由とする契約法上の責任（一種の債務不履行責任）として、その举证責任、履行補助者の責任等についても、一般の不法行為より重い責任が課せられるべきものにとらえるのが相当である。およそ、当該当事者が、社会の中から特定の者を選んで契約関係に入ろうとする以上、社会の一般人に対する責任（すなわち不法行為上の責任）よりも一層強度の責任を課されるべきことは当然の事理といふべきものであり、当該当事者が結果として契約を締結するに至らなかつたときは、一般の不法行為責任にとどめるべきであるが（不法行為責任と契約法上の責任とは法条競合の関係にあるとみられる）、いやしくもこれを動機として契約関係に入った以上、契約上の信義則は、その時期まで遡って支配するに至るとみるべきであるからである。

(4) 最高裁判所（平成二〇（受）一九四〇号／判決日付：平成二三年四月二二日）⁽⁷⁾

契約の一方当事者が、当該契約の締結に先立ち、信義則上の説明義務に違反して、当該契約を締結するか否かに関する判断に影響を及ぼすべき情報を相手方に提供しなかつた場合には、上記一方当事者は、相手方が当該契約を締結したことにより被つた損害につき、不法行為による賠償責任を負うことがあるのは格別、当該契約上の債務の不履行による賠償責任を負うことはないといふべきである。なぜなら、上記のように、一方当事者が信義則上の説明義務に違反したために、相手方が本来であれば締結しなかつたはずの契約を締結するに至り、損害を被つた場合には、後に締結された契約は、上記説明義務の違反によって生じた結果と位置付けられるのであつて、上記説明義務をもって上記契約に基づいて生じた義務であるといふことは、それを契約上の本来的な債務といふか付随義務といふかにかかわらず、一種の背理であるといわざるを得ないからである。契約締結の準備段階においても、信義則が当事者間の法律関係を規律し、信義則上の義務が発生するからといって、その義務が当然にその後締結された契約に基づくものであるといふことにな

らないことはいうまでもない。

(5) 考察

本件情報は当事者が契約を締結するかどうかの意思決定するにつき重要性が認められるものであることに疑いはない。この点、地裁及び高裁判決では、「契約締結上の過失」という明示はしていないものの、説明義務は契約締結前において生じるものではあるが、当事者の一方又は双方が信義則上相手方に対して負う付随義務として契約責任の一環としての位置づけを認め、かかる説明義務違反に違反した場合には債務不履行責任を負うとの結論に達している。かかる判断については、(結果的にこの責任に基づき損害賠償請求の一部は商事時効の5年により消滅しているとされたが)時効等の点で被害者及び消費者保護に繋がる判断だといえよう。

他方、最高裁における判断は、結論として債務不履行責任を否定するものである。これまでの最高裁判決において、例えば、最高裁判成一七年九月一六日判決は、宅建業者が契約の一方当事者から委託を受け、他方当事者から委託を受けていない場合に、委託を受けていない当事者に対して負う説明義務に違反した場合、「不法行為による」損害賠償責任を課していることから⁸⁾、整合性は保たれているといえよう。しかし、最高裁昭和五九年九月一八日判決では、直接的な債務不履行構成にはしていないものの、「契約類似の信賴關係に基づく信義則上の責任」とした原審を支持して、一種の契約責任を認めていることとの整合性に疑問が残る⁹⁾。また、これまでの裁判例と照らし合わせてみても、破棄型の事例とは異なり、有効な契約が成立していることから、存在する契約に基づく債務不履行責任の枠内での処理が可能だったはずである。さらに、「消費者保護」という観点から、この結論が妥当といえるであろうか。本件判決が採用した古典的な契約観によれば、契約の成否そのものを左右する重要な情報を事業者が自発的に提供しない場合には、すべて契約責任の枠外で紛争を処理することになる。しかし、そのような固執した考え方では消費者保護のために柔軟な解決を図ることができないであろう。つまり、不法行為責任と解することにより、時効期間及び立証責任の点のみなら

ず、何よりも被害者・消費者側が望むこと、すなわち契約の解除といった契約を白紙に戻す手段が完全に封じられてしまふことになる¹⁰⁰⁾。

四、情報提供義務・説明義務の法的根拠・法的性質

(一)「契約締結上の過失 (culpa in contrahendo)」理論について

この義務については、いわゆる「契約締結上の過失 (culpa in contrahendo)」理論との一内容として位置づけられている。当事者が締結した契約の内容がその契約締結当時から客観的に履行不能であるときは、その契約は原始的不能によつて無効となる。かかる理論は、有効な契約の締結を信頼した当事者の一方に、無効な契約締結をすることについて責めに帰すべき事由がある他方当事者に対する損害賠償請求を認めるものである。

そもそもかかる理論は、ドイツの学者ルドルフ・フォン・イエーリング (Rudolf von Jhering) が、契約が無効なのにこれを有効だと信じたために損害を被つた者はなんらかの賠償をも請求し得ないのは不当だと考え、一八六一年「契約締結上の過失若しくは無効または完成に至らざる契約における損害賠償」(Culpa in contrahendo oder Schadensersatz bei nichtigen oder nicht zur Perfektion gelangten Verträgen) という論文により発表されたものである¹⁰¹⁾。そして、それは単に学説にとどまらず、ドイツ私法学の主要な問題領域として判例に定着し、さらにドイツ債務法現代化法において、かかる理論は明文をもつて規定されるに至っている。また、我が国の学説においては、この責任の法的根拠を交渉当事者の信頼又は法定債権関係に基づく信義則上の義務に求め、これに伴い、その適用範囲を原始的不能による契約の不成立・無効の場合ばかりでなく、契約が有効に成立した場合、契約が準備交渉のみにとどまった場合、準備交渉において相手方の身体・財産を害した場合へ拡張してきている¹⁰²⁾。ただ、我が国における「契約締結上の過失」の議論は、漸進的ながら肯定的に採取されつつあり契約責任への親近性もうかがえるが、問題の体系的な位置・意義・範囲が未解明であつて、その総合的な検討は今後に残された課題であるといえる¹⁰³⁾。

(2) 契約締結前における当事者の情報提供義務・説明義務の法的根拠・法的性質

契約締結上の過失理論の法的性質に関し、判例及び学説上、大きく分けて、不法行為責任構成、契約責任構成（債務不履行構成）、および中間的責任構成が存する。この点に関し、私は、「信義則」を媒介として、契約責任である債務不履行構成を主張したい。そこで、まず、「信義則」の適用により原則論を拡張して契約責任を認めうる場面を、人的拡張、物的拡張（質的拡張）および時的拡張という場面ごとに考えていきたいと思う。

ア 人的拡張場面について

これについては、まず、「履行補助者の故意・過失」の議論がある。履行補助者とは、債務者が債務の履行のために使用する者をいい、個人間の小規模な取引においては債務者自身の行為による履行が可能であろうが、大規模かつ大量の取引において、または債務内容が債務者一人では実現しないようなものである場合には、補助者の使用が不可欠である。ことに、企業（法人）においては、履行行為は必ずといってよいほど他人（補助者）の行為を通してなざるをえない。このような履行補助者の作為・不作為によつて債務の不履行が生じたときに、帰責事由の存否は何人について判断すべきかが問題となる。この点、判例・通説上、履行補助者の故意・過失が債務者自身に帰責されるという結論では一致している⁹⁰。その法律構成として、「債務者の故意・過失と信義則上同視すべき事由」とし、民法の原則である個人主義的過失責任主義概念があるにもかかわらず、被害者救済の観点から、「信義則」を根拠に、債務不履行責任を負う人的な範囲を拡張している。また、いわゆる「安全配慮義務」もこの類型に該当しうると考える。安全配慮義務とは、「ある法律関係に基づいて特別な社会的接触の関係に入った当事者間において、当該法律関係の付随義務として当事者の一方または双方が相手方に対して信義則上負う義務」である⁹¹。そして、この義務の法的性質に関し、最高裁では昭和五〇年判決において安全配慮義務を承認して以降、いくつかの判決を重ねることを通じて、債務不履行責任としての性質を貫徹する一方で、不法行為責任としての性質を排除していったといえる⁹²。そして、信義則上、特別な社会的接触関係に入った者について広く安全配慮義務を認めることも可能であろう。例えば、雇用契約ないしこれに準ずる

法律関係の当事者でない相続人は、安全配慮義務違反による固有の慰謝料請求権が認められるかという問題がある。この点、東京地裁昭和五三年八月二二日（陸上自衛隊一〇二建設大隊事件）では、「債務不履行の場合といえども右不行と相当因果関係にあるものとして原告ら遺族固有の慰謝料請求権が認められるのが相当」としている⁷⁰。かかる安全配慮義務が認められたのは、公務員・労働者「側」の保護を徹底するためであると広く考えるならば、解釈論として、信義則により、その保護すべき人的範囲につき拡張してとらえることが可能であろう。

イ 物的拡張（質的拡張）場面について

これについては、いわゆる「積極的債権侵害・拡大損害」がある。これは、給付に際して、瑕疵ある物を給付したために、それ起因して相手方の生命・身体・財産的利益といった給付外利益を侵害した場合をいう⁷¹。裁判では、「売買の目的物を交付するという基本的な給付義務を負っているだけでなく、信義則上、これに付随して、買主の生命・身体・財産上の法益を害しないよう配慮すべき注意義務を負っており、瑕疵ある目的物を買主に交付し、その瑕疵によって買主のそのような法益を害して損害を与えた場合、瑕疵ある目的物を交付し、損害を与えたことについて、売主に上記のような注意義務違反がなかったことが立証されない限り、積極的債権侵害ないし不完全履行となり、民法四一五条により買主に対して損害賠償義務がある。そして、そのような売主の契約責任は、単に買主だけでなく、信義則上その目的物の使用・消費が合理的に予想される買主の家族や同居者に対してもあると解するのが相当である。」との判断がなされた⁷²。この場合、この給付目的物以外に損害が生じていれば、信義則を根拠にして、債務不履行に基づく損害賠償義務をみとめたものであることから、「信義則」を根拠に、債務不履行責任により保護される物的・質的な拡張を図つたものといえる。

ウ 時的拡張場面について

もともと「契約」とは、当事者間の合意によってその合意通りの債権・債務関係の発生を認めるものであり、その法的拘束力の根拠は、当事者間の「合意」にある。それゆえ、その合意の成立以前の場面において、契約規範が妥当しな

いはずであり、この意味で、契約締結過程における情報提供義務ないし説明義務の根拠を契約規範に求めることは、そもそも根本的な矛盾を含むものである⁸⁰⁾。だからこそ、最高裁判成二三年四月二二日判決は、合意の成立以前に契約規範が存在するのは「背理」であるとして、債務不履行責任を認めなかったのである。

しかし、そうだとしても信義則上の説明義務・情報提供義務を認めつつも、債務不履行責任ではなく、不法行為責任構成での解決を図ろうとするならば、前述のごとく、被害者・消費者保護が万全なものとは言えない。そこで、信義則により債務不履行責任を負わせる時的拡張を認め、広く被害者・消費者の保護を図るべきではないかと考える。この点、契約終了後においては、契約的拘束力の「余後効」としてなお信義上の義務が存在する⁸¹⁾。これに関する判例もある⁸²⁾。さらには、時的拡張の民法上の現れとして、委任契約終了後の受任者の応急処置義務を規定した六五四条がある。これは、受任者が委任契約終了後直ちに委任事務を中止すると、委任者に不測の損害を与える場合があることから、委任者保護の観点から、受任者側に応急措置義務を定めたものであり、この背後には信義則があるものと考えることができよう。このように、契約上の義務は給付義務に尽きるものではなく、契約から生じる付随義務が、契約の終了後にも信義則を根拠として認められ、その違反に対しては、一種の契約責任が生じると考えられる⁸³⁾。そして、契約履行段階に限らず、契約終了後にも認められる信義則上の義務が、契約締結前段階においても妥当することを否定する理由はなく、契約締結前にも当事者に契約上の拘束力を認めるべきではなかるうか。学説上、例えば、顧客の問い合わせに対する銀行の誤った指示、電気器具使用方法の誤った指示等といった原因による損害において、契約締結のための準備段階における過失とし、そうした指示が債務内容とならないために不履行の責任を課しえない場合にも、それを動機として契約関係に入った以上、契約上の信義則はその時期まで遡って支配すると考える説がある⁸⁴⁾。この説は、今日の契約理論の下では、契約上の義務に信義則上の諸義務が含まれることから、契約準備及び契約締結過程といった契約成立過程において当事者の一方がその責めに帰すべき事由によって相手方に損害を加えたときに負うべき賠償責任＝契約締結の過失責任も、信義則上の付随義務、その中でも調査告知義務違反に基づく一種の契約責任と解するべきとするものである⁸⁵⁾。

これは、契約締結のための商議を開始する瞬間から当事者は信頼関係に立つに至り、契約締結という共同の目的に向かって相協力すべき、一般市民よりも一層緊密な結合関係が構成され、そこに、相手方の人格や財貨を害しないという義務や相手方の意思決定について重大な意義を持つ事実の解明義務などを含んだ保護義務が発生しており、契約締結上の過失はこの保護義務違反ととらえることができるからである⁸⁶⁾。

このように情報提供義務・説明義務の法的性質を債務不履行構成と解した場合のメリットとは何か。確かに、時効期間や立証責任の負担という点でメリットがあるが、それ以上に、「契約解除」といった契約を白紙に戻す効果が期待できることではなかるか。この効果こそが、不法行為責任構成では達成できない、消費者・被害者が合理的に望む効果であるといえる。この点に関し、学説上、契約責任を認めるべきとする理由に「契約の解除」を挙げる見解もある⁸⁷⁾。ドイツにおいては、取引上の接触の開始により、債務関係に重大な義務が生じ、このような義務が侵害されることで損害賠償が生じうることは、古くから判例及び学説上承認されており、その結果、慣習的に認められるに至っていた。そして、二〇〇二年一月一日に施行された新債務法においては、*o.c.* 理論が明文で規定された。つまり、BGB 三一一条二項によれば、①契約交渉の開始、②当事者の一方が、将来生じる可能性がある法律行為上の関係を考慮して、相手方に、その権利、法益及び利益への影響の可能性を与え、または、相手方にそれを委ねる契約交渉の準備、③その他の類似的取引上の接触といった場面で、BGB 二四一条二項により、債務 (*Pflicht*) が生じるとされる。よって、売主等が情報提供義務ないし説明義務に違反すれば、BGB 二八〇条一項により損害賠償を義務付けられることになる。そして、この損害賠償請求権の法律効果は、BGB 二四九条二項により原状回復であり、相手方は、契約締結されなかったのと同様の状態に置かれなければならない、つまりは契約の解消をなし得る⁸⁸⁾。また、ドイツ判例においても、専門家と専門的知識のない者との間の契約のように、契約目的物の性能についての知識量が著しく異なっている場合に、専門家が相手方の無知に乗じて不当な取引を行わせた場合は、一方の説明が他方の契約の意思決定そのものに影響を及ぼすとして⁸⁹⁾に基づく契約の解除を認めているものがある。そして、その解除が認められる要件として、①契約交渉当事者間に

専門的知識や情報量の差があること、②有効な契約成立の障害となる事実が一方のみ知り得て、他方は知らないか又は知りえなかったということ、③解除を主張する側（主に消費者）が事実説明について相手方に説明を与えてくれるようなきっかけを作り出していたこと⁸⁰⁾、④説明を与えられなかった契約当事者が通常の説明を受けていたなら契約を締結しなかったということが挙げられる⁸¹⁾。これに対して、説明義務違反による契約締結を理由とする契約の解除を肯定することは、表意者の過失を要件とする契約成立上の瑕疵により契約の効力を否定することに他ならず、そのことは意思形成過程に瑕疵があつても不実説明に故意と違法性がなければ契約解消という救済手段が発生しないという、伝統的理解の下で詐欺取消制度に内在する趣旨に衝突するのではないかという批判がなされている⁸²⁾。また、契約上の債権・債務の発生根拠を当事者の意思に求める伝統的な契約法理論からはかなりの無理が生じることになる、つまり給付義務に付随する義務という位置づけでは、付随義務が余りに肥大化してしまうとの批判が考えられる⁸³⁾。しかし、債務不履行により解除原因が生ずるといふ民法の採用する解除制度に従つただけであり、決して詐欺取消制度の趣旨と衝突するものではないといえる。また、前述したドイツ民法及びドイツ判例が掲げた基準を参考にすれば、この肥大化に対する歯止めが可能であるといえる。

五、民法改正案の検討

契約締結前における当事者の果たすべき義務、つまり情報提供義務・説明義務につき最高裁判平成二三年四月二二日判決における補足意見は、その必要性を認めつつも立法政策の問題であるとした。この点に関し、二〇〇九年三月三十一日、鎌田薫博士を中心とした民法（債権法）改正検討委員会は、「債権法改正の基本方針」を発表した。さらに、二〇〇九年一月二十五日に、加藤雅信博士を中心とした民法改正研究会が「民法改正国民・法曹・学界有志案」を発表した。さらに法制審議会民法（債権関係）部会が平成二三年四月二三日に、「民法（債権関係）の改正に関する中間的な論点整理」を決定し、同年五月二十五日に、かかる決定事項について、「民法（債権関係）の改正に関する中間的な論

点整理の補足説明」を発表した。そこで、以下、「債権法改正の基本方針（鎌田委員会案）」と「民法改正国民・法曹・学界有志案（加藤研究会案）」の立法提案を比較・検討し、法制審議会の決定事項を紹介することとする。そして、今後の改正において参考になるのではないかと考えているのが「消費者取引法試案」である。これについても紹介してみたいと思う。

（1）基本方針（鎌田委員会案）³³

【3. 1. 1. 10】（交渉当事者の情報提供義務・説明義務）

〈1〉当事者は、契約の交渉に際して、当該契約に関する事項であつて、契約を締結するか否かに関し相手方の判断に影響を及ぼすべきものにつき、契約の性質、各当事者の地位、当該交渉における行動、交渉過程でなされた当事者間の取り決めの存在およびその内容等に照らして、信義誠実の原則に従つて情報を提供し、説明をしなければならぬ。

〈2〉〈1〉の義務に違反した者は、相手方がその契約を締結しなければ被らなかつたであろう損害を賠償する責任を負う。

現行民法において、前述のごとく、交渉当事者の情報提供義務および説明義務は存在しない。それ故、判例上、消費者等保護の観点から、信義則を根拠として、当事者に情報提供義務ないし説明義務を認め、損害賠償を認めるに至っている。どのような要件の下で情報提供義務・説明義務が発生するかについて、その要件を定式化することは、我が国の学説・判例に照らしても困難であるが、その判断に関わる考慮要素をできるだけ明確にすることが望ましい。この改正法案は、契約交渉段階において、当事者の一方は、①その契約に関する事項であり、②契約を締結するか否かに関し相手方の判断に影響を及ぼすべき情報を、③契約の性質、各当事者の地位、当該交渉における行動、交渉過程でなされた

当事者間の取り決めの存在およびその内容等に照らして、情報を提供し、説明をしなければならぬとするものである。情報提供義務・説明義務に関する従来の裁判例を参考に、情報提供義務・説明義務の有無の判断に際して考慮されるべき要素として列挙することにより、考慮要素の明確化を図っている。そして、情報提供義務・説明義務が一方当事者に課されるのが、相手方が契約を締結するかどうかを適切に判断することができるためであることからすれば、情報提供義務・説明義務は、これらの事項を対象とすることを明らかにすることが適切である。かかる趣旨の下、「当該契約に関する事項であつて、契約を締結するか否かに関し相手方の判断に影響を及ぼすべきもの」と規定している。そして、それら全体の指針となるべき概念は「信義則」である。「信義則」に従つて、具体的かつ個別的に義務の存否およびその範囲が決まってくるものであり、不明確さは残るものの、柔軟性が確保できると期待できる。また、契約締結上の過失における主要な法的効果は損害賠償責任であるが、本改正案は、「相手方がその契約を締結しなければ被らなかつたであろう損害」を負うとしている。ここでは、この責任の性質が債務不履行責任か不法行為責任かは明確となっていない⁽⁸⁴⁾。そして、その賠償の範囲については、本案については、「相手方がその契約を締結しなければ被らなかつたであろう損害」とし、具体的には、契約を締結するために要した費用などがこれにあたる。通常、損害賠償の範囲は、信頼利益と履行利益があるが、本改正案においては、信頼利益の賠償のみが認められ、義務違反がなければ得られたであろう利益つまり履行利益については含まれていない。さらに、契約の取消等、契約を白紙に戻す効果が本案においては明記されていない。この場合、詐欺（1. 5. 16）において、不実表示または沈黙による詐欺として別規定を設けていることから、かかる規定に委ねることとなる。

【1. 5. 16】（詐欺）

〈1〉詐欺により表意者が意思表示をしたときは、その意思表示は取り消すことができる。

〈2〉信義誠実の原則により提供すべきであつた情報を提供しないこと、またはその情報について信義誠実の原則によ

りなすべきであった説明をしないことにより、故意に表意者を錯誤に陥らせ、または表意者の錯誤を故意に利用して、表意者に意思表示させたときも、前項の詐欺による意思表示があったものとする。

この②の提案要旨として、かかる案は、現行民法でも「詐欺」の範疇に含めていた沈黙による詐欺に関する一般的な考え方をリステイトしているとしている。ただし、これを「詐欺」の枠内で規律するため、詐欺の要件として一般的に認められている故意要件がかかってくる。とすれば、表意者の側で、相手方に故意があることを主張・立証しなければならぬ。沈黙による詐欺の場合の故意をどのように理解すればよいかは、必ずしも明らかでないが、少なくとも表意者が当該情報を知らないことを相手方が認識していたことが必要となり、さらに、表意者に当該情報を告げなければならぬこと（違法性）を相手方が認識しながら、あえて告げなかったことも必要とされる可能性もある。いずれにせよ、相手方に過失があるとしても、詐欺の故意は認められない。この点については、特に消費者紛争を念頭に置いて、救済に限界があることがしばしば指摘されてきた。しかし、消費者契約かどうかにかかわらず、情報提供義務・説明義務違反による取消し一般に関し、故意要件を不要とすることについて、現在では、なおコンセンサスが得られているとはいえない。それ故、詐欺の範疇としてとらえずに、情報提供義務・説明義務違反から直接的に契約の取消し、もしくは、当該義務違反を根拠として契約の解除を導く直接的な条文の設置が必要とされよう。

(2) 民法改正国民・法曹・学界有志案（加藤研究会案）⁽³⁾

四五八条（契約交渉における説明義務と秘密保持義務）

① 契約交渉を行う当事者は、交渉の相手方が当該契約の締結にあたって当然知っておくべき不可欠な前提事情を知らないであることを認識し、又は認識することができた場合において、相手方の不知を放置することがその契約の性

質及び当事者の特性に照らし、(新) 第三条(信義誠実の原則と権利濫用の禁止) 第一項に反するときは、その事情を相手方に説明する義務を負う。

② 当事者は、契約の交渉によつて得た情報を信義誠実の原則に反して第三者に開示しない義務を負う。

③ 前2項の義務に反した者は、これによつて生じた損害を相手方に賠償する責任を負う。

この案については、情報提供義務・説明義務に違反した場合の効果として、「これによつて生じた損害」の賠償を定めている。この点、この案も、責任の法的性質が明らかにされていない。しかし、鎌田委員会案とは異なり、損害の賠償範囲が固定化されていないことから、事案ごとの柔軟な対応が可能となろう。つまり、一定の方向性は示しつつも、鎌田委員会案のように、固定化された定義は避け、解釈の余地を残すことで、個別具体的な事案ごとの解決を図ることができるといえよう。また、契約の取消等の効果については触れておらず、新56条「不実表示及び情報の不提示」に委ねる形となっている。なお、このような契約交渉段階での情報提供義務・説明義務は企業機密等の利益との調整が問題となるが、「第三者に開示しない」という守秘義務を課すことでこの調整が図られているのは評価に値する⁸⁶⁾。

五六条(不実表示及び情報の不提示)

① 相手方が提供した事実と異なる情報に基づき意思表示をした者は、それに基づく法律行為を取り消すことができず。ただし、提供された情報が事実であるか否かが、通常であればその種の法律行為をする者の意思決定に重大な影響を及ぼすものではないときは、この限りでない。

② 故意に、信義誠実の原則に反して提供すべきである情報を提供せず、又はなすべき説明をせず、それにより相手方に意思表示をさせたときは、前項の不実表示があったものとみなす。

この案においては、鎌田委員会案と同様、「故意」という主観的要件について立証の負担がかかる。やはり、鎌田委員会案と同様に、情報提供義務・説明義務違反から直接導かれる契約の解除等の規定が必要であることも否めない。

(3) 民法（債権関係）の改正に関する中間的な論点整理⁶⁷⁾

契約締結過程における情報提供義務・説明義務について、積極的な意見として、一方当事者が信義誠実の原則に基づいて説明義務を負うことがあること自体は判例・学説によって一般的に認められており、これを適切な形で明文化できれば規定を設けることを否定する理由はないとの意見や、消費者保護の観点から、説明義務等に関する規定を設けることは民事ルールにおける消費者保護を進める上で意義があるとの意見がある。一方で、明文化に対して様々な指摘がなされている。説明義務等の存否や内容は個別の事案に応じて様々であり、一般的な規定を設けるのは困難であるとの指摘、濫用のおそれがあるとの指摘、特定の場面について信義則を具体化することによって、信義則の一般規定としての性格が不明確になるとの指摘もある。また、情報提供義務・説明義務に関する規定を設ける場合の規定内容を検討するにあたっては、説明義務等の対象となる事項、説明義務等の存否を判断するために考慮すべき事項（契約の内容や当事者の属性等）等が問題になると考えられる。また、かかる義務違反の効果について、損害賠償のほか、相手方が契約を解消することができるかも問題になり得るが、この点については意思表示に関する規定との関係などにも留意する必要があるとされる。

(4) 消費者取引法試案

情報提供義務・説明義務について、平成二三年八月二八日に行われた平成二二年度近畿弁護士連合会消費者保護委員会夏期研修会「統一消費者法典の実現を目指して～消費者取引法案～」において発表された消費者法典試案を紹介することとする⁶⁸⁾。この試案は、二つの民法改正案に比べ、より消費者保護に配慮されているといえる。

1・3・1・2 (情報提供義務)

事業者は、消費者契約を締結しようとする場合において、あらかじめ、消費者に対し、当該消費者が契約の締結を決定するにあたり必要な事項について、当該消費者が理解できる方法で説明しなければならない。

現行消費者契約法では形式的には「努力義務規定」とされているが、この試案においては「しなければならない」と法定義務化されている。また、情報提供義務・説明義務の範囲についても、「当該消費者が契約の締結を決定するにあたり必要な事項」と明確化が図られている。さらには、説明の程度についても、消費者保護を全うすべく、「当該消費者が理解できる方法」という消費者側基準、それも、一般的消費者ではなく、個別・具体的に与えられた消費者を基準としていることから、より消費者保護目的が達成できると思われる。例えば、高齢者や障害者など、事業者に消費者の理解能力が客観的に判る場合にはその能力に合わせた説明をすべきことになる。そして、その情報提供義務違反の効果として、かかる違反があつた場合に「不当勧誘」に該当するとみなした上で⁸⁹⁾、取消権と損害賠償請求権を認められている。

1・3・2・5 (申込み等の意思表示の取消)

1 消費者は、事業者が1・3・2・1 (不当勧誘の禁止) 第一号に規定する行為をしたときは、消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示を取り消すことができる。ただし、同号に違反する行為がなかったとしても当該消費者が当該消費者契約を締結した場合はこの限りでない。

現行消費者契約法では第4条2項本文により、「取消権」を認めてはいるものの、不当な勧誘行為と意思表示との間の因果関係の立証責任を消費者側に負担させている(もつとも、「事実上の推定」により立証の軽減が図られている)。また、「故意」という事業者側の主観的要件についても消費者は立証責任を負担している。そこで、取消権の実効性を

図り、もって消費者保護を徹底すべく、本試案においては、原則として、不当な勧誘行為（この場合であれば、情報提供義務違反・説明義務違反行為）があれば取消しを可能とし、例外的に、ただし書きにおいて因果関係がない場合には取消できないこととされている（この因果関係の不存在は事業者側に立証責任がある）。

1・3・2・8（事業者の損害賠償）

1・3・2・1（不当勧誘の禁止）各号に規定する行為を行った事業者は、その勧誘行為が行われなければ消費者が被らなかつた損害を賠償する責任を負う。

現行消費者契約法では、このような損害賠償請求につき規定がない。それ故、情報提供義務・説明義務につき規定している同法3条1項を根拠に損害賠償してことになるが、同条項は形式上努力義務規定であり、解釈上法的責任を導くしかなかった（ただ、判例上は損害賠償を認めるものもあつた⁴⁰）。そして、明文上、消費者側の救済手段としては取消権、その効果としての原状回復請求権のみが認められているにすぎず、消費者が契約を取り消した場合に余分に消費した費用等の損害がある場合には取消だけでは損害は担保されないこととなり、消費者保護が徹底されていない。また、契約維持しつつ損害だけを賠償請求することを望む消費者の救済が図れていない。そこで、この試案では、損害賠償請求権を認め、取消権とともに損害賠償請求を認め、または契約の効力を維持しつつ損害賠償請求することを認めたものとして高く評価できる。

六、終わりに

以上、契約締結前における当事者の情報提供義務・説明義務について述べてきたが、その義務違反の処理に付き、被害者たる当事者が何を望むのが重要なポイントであると考ええる。この点に関して、民法の原則に従えば、「契約の締結」

が認められない以上、契約責任は観念できず、不法行為責任しか問えないはずである。しかし、この現代に至るまで、学説および判例は、結論の妥当性を追求すべく民法の原則論と衝突を重ねてきた。そして、この現代取引社会において契約締結前の時点から専門的知識が乏しい一方当事者の利益を保護すべき必要性が高まってきている。しかし、最高裁での結論は、この期待に応えるものではなかった。この点、民法改正案も情報提供義務・説明義務につき新しく明文規定を設けている。これら改正案において、現代における問題点を踏まえた上で消費者・被害者側救済の観点からの立法というものが重要視されよう。特に、その救済を徹底すべく、「契約の解除」もしくは「契約の取消」といった手段を情報提供義務・説明義務規定に取り入れるべきではないかと考える。これについては、消費者取引法試案やドイツ民法が参考になる。ただ一方で、あらゆるものを明確に明文化するのではなく、ある程度の抽象性を持たせることで、柔軟に対応できる条文形式を維持し、解釈上の問題点が生じた場合には、判例や学説でその問題を打破することも必要である。例えば、情報提供義務・説明義務が生じる基準、程度、および範囲等である。以上の点を考慮した形での民法改正に期待したい。また、このような情報提供義務・説明義務が明文化された場合に、民法領域以外の他領域、例えば、医療・福祉における情報提供義務・説明義務に対してどのような影響が出るのか、その関連性も今後の注目すべき検討課題であるといえる。

(1) 野澤正充『契約締結上の過失・情報提供義務』法セ六一五号九七頁。なお、我が国では、情報提供義務と説明義務はほぼ同意義で用いられるが、説明義務という表現は古くから用いられるのに対して、情報提供義務という表現が一般的に用いられるようになったのは、比較的最近のことであるが、そのきっかけの一つは、フランスにおける *devoir d'information* の訳語として情報提供義務という表現が用いられたことにあると思われる（馬場圭太『説明義務の履行と証明責任―フランスにおける判例の分析を中心に―』早法七四卷四号（一九九九年）五五四頁注（一一））。

(2) 野澤・前掲注(1) 九六一―九七頁。

- (3) 横山美夏『契約締結過程における情報提供義務』ジュリ一〇九四号一二九頁。
- (4) 今川嘉文『意思決定の不当干渉と情報提供義務』神院三九号第三・四号四八頁―四九頁。
- (5) 金判一三七二号四四頁。
- (6) 民集六五卷三号一四六八頁。
- (7) 民集六五卷三号一四〇五頁。
- (8) 集民二七号一〇〇七頁。裁時一三九六号四〇一頁。判タ一一九二号二五六頁。金判一二三二号一九頁。判時一九二二号八頁。従来、売主の説明義務として主に問題とされたのは、契約を締結するか否かに関する事項に関するものである。一方、本判決で問題とされるのは、契約の目的が円滑に達成しうるか否かに関する事項であって、その性質が異なるとされる。また、本判決で問題となった説明義務は、買主の生命に係わる説明義務である点も異なる(尾島茂樹『契約締結に際しての説明義務』民法百選Ⅱ〈第六版〉、一〇一―一頁)。
- (9) 民集一四二二号三二二頁。判時一一三七号五一頁。
- (10) この点に関し、本件のような重要な情報も契約の内容を構成していると考え方もある(宮下修一『契約の勧誘における情報提供』法時一〇三七号一二頁)。この考え方は、当事者の合理的意思を柔軟に解釈したものとして傾聴に値するものといえる。この場合、契約責任の範疇として捉えることも可能となる。
- (11) 山田晟『ドイツ法概論Ⅱ』(有斐閣、一九八七年、第三版)九六頁。松坂佐一『債権者取消権の研究』(有斐閣、一九六二年)一七六頁。
- (12) 高木多喜男『不完全履行と瑕疵担保責任』(一粒社、一九八〇年)一一頁。本田純一『契約締結上の過失理論』について「遠藤浩・林良平・水本浩監修『現代契約法大系 第一巻 現代契約の法理(一)』(有斐閣、一九八三年)一九三頁。近江幸治『民法講義Ⅴ 契約法』(成文堂、二〇〇七年、第三版)三〇頁。
- (13) 北川善太郎『契約責任の研究』(有斐閣、一九八二年)一九四頁。
- (14) 大審院昭和四年三月三〇日民集八卷三六三頁。
- (15) 最判昭和五〇年二月二五日民集二九卷二号一四三頁、最判昭和五八年五月二七日民集三七卷四号四七七頁。
- (16) 塩見佳男『債権総論』(信山社、一九九八年)一八三頁。
- (17) 下民三二卷一―四号三二二頁。一方で、最判昭和五五年一月二八日においては否定された。

- (18) 近江幸治『民法講義Ⅳ債権総論(第三版補正)』(成文堂、二〇一〇年)九二頁。
- (19) 岐阜地裁大垣支部昭和四八年二月二七日(いわゆる「卵豆腐事件」)判タ三〇七号八七頁。
- (20) 判時二一六号五九頁。
- (21) 本田純一『契約規範の成立と範囲』(一粒社、一九九九年)一三五頁以下。ただ、本田博士は、この拡張について、「積極的債権(契約)侵害」と捉えているが、私はそれとは区別した形で考えることも可能ではないかと考える。
- (22) 大阪地裁平成五年四月二一日判時一四九二号一一八頁。分譲住宅の購入者が販売会社を相手に同一分譲地の物件について値下げ何倍しない旨の合意等があったことを根拠に右物件を一定価格以下の代金で販売することを禁止する旨の仮処分申請が却下され他事例である。裁判所は、「契約の余後効的義務は信義則上の義務と観念される場所であり、これをわが民法において承認するとしても……」と一般的な契約終了後の義務に関して言及している。なお、余後効的義務に違反した場合の法的責任の性質は、裁判例の中にはこれを不法行為として構成するものもある(大阪地裁平成五年二月九日判時一五〇七号一五一頁)。
- (23) 本田・前掲注(21) 二五八頁。
- (24) 我妻榮『債権各論 上巻』(岩波書店、一九九八年)三八頁。
- (25) 北川善太郎「契約締結上の過失」『契約法大系』 契約総論(有斐閣、一九六二年)一三三―三四頁。なお、北川博士は、その前提議論として、「契約の前中後における当事者の一定の法的態度に対しても、そこに契約的保護に値する契約債権関係が発生していることから契約責任を考える余地がある」と指摘している(同書・二二二頁)。
- (26) 北川・前掲注(25) 二三四頁以下。松坂佐一『民法提要 債権各論』(有斐閣、一九九七年、第五版)三五頁以下。
- (27) 本田純一「契約締結上の過失理論」について「遠藤浩・林良平・水本浩監修『現代契約法大系 第一巻 現代契約の法理(一)』(有斐閣、一九八三年)一九九頁―二〇〇頁。
- (28) 半田吉信『ドイツ債務法現代化法概説』(信山社、二〇〇三年)一九四頁以下。川端敏朗『消費者契約法における説明義務情報提供義務』比較法制研究(国土館大学 第二九号)二六五頁以下。古谷貴之『ドイツ新債務法における瑕疵担保責任と契約締結上の過失の交錯』同志社法学第六〇巻五号八七頁以下。出口雅久・本間学『マンフレッド・レービッシュ ドイツにおける新債務法』立命三二二号四四一頁以下。
- (29) 契約前の説明義務は、例えば、相手方の利用目的等を認識することからはじめて基礎づけることができる(本田・前掲注(2) 二〇〇頁)。

- (30) 本田・前掲注(2)一九九二〇一頁。
- (31) 森田宏樹『「合意の瑕疵」の構造とその拡張理論(二)』NBL四八三号六一頁。また、商品先物取引における解除について、今西康人「契約の不当勧誘の私的効果について―国内公設商品先物取引被害を中心として―」『民事責任の現在の課題(中川淳先生還暦祝賀論集)』(世界思想社、一九八九年)二三四頁以下。
- (32) 内田貴『民法Ⅲ 第三版 債権総論・担保物権』(東京大学出版会、二〇〇八年)一三九―一四〇頁。
- (33) 民法(債権法)改正検討委員会編『詳細・債権法改正の基本方針Ⅱ』(商事法務、二〇〇九年)四三―四五頁。佐瀬正俊・良永和隆・角田伸一編『民法(債権法)改正の要点』(ぎょうせい、二〇一〇年)三〇―三二頁、八五―八六頁。
- (34) この改正法の中で、時効期間に関し、共通の準則が定められている。つまり、不法行為に基づく損害賠償請求の原則三年の消滅時効を定める七二四条が廃止され、債権全体が統一して「原則一〇年」という規定が置かれている。これによれば、時効の点に関し、責任の性質に差が生じてこないことになる。
- (35) 民法改正研究会編『民法改正国民・法曹・学界有志案』(日本評論社、二〇〇九年)一八九頁。
- (36) この点に関し、トヨタ法務会議 国内法分科会が二〇〇九年七月二三日に開催され、同様の意見が交わされている(平林美紀「企業法務との会話」民法改正研究会・前掲注(33) 一〇八頁)。
- (37) 法務省HP (http://www.moj.go.jp/shingit/shingikai_saiken.html) 『民法(債権関係)の改正に関する中間的な論点整理』(平成三年四月二二日決定) 七六頁。
- (38) 近畿弁護士会連合会 消費者保護委員会編『消費者取引法試案―統一消費者法典の実現をめざして―』(消費者法ニュース発行会議、二〇一〇年) 四四―四五頁。
- (39) 試案1・3・2・2第一項四号において、情報提供を怠った場合に不当勧誘とみなす旨が規定されている。
- (40) 例えば、東京地裁平成二二年二月九日がある。

