

博士論文審査の結果報告

学位申請者氏名： 室田 哲男
論文タイトル： 大規模自然災害の応急対策における国・地方間関係に関する研究
— 一国及び都道府県の責務・権限強化の在り方について —
論文提出日： 2020年 12月18日（金）
論文発表会開催日： 2021年 2月4日（木）
審査委員会開催日： 2021年 2月4日（水）
論文最終版提出日： 2021年 2月19日（金）
学位名： 博士（政策研究） = Doctor of Policy Studies
審査結果： 合格 ・ 不合格

審査委員（主査）： 飯尾 潤（本学教授）
審査委員： 竹中 治堅（本学教授）
審査委員： 鈴木 潤（本学教授、博士課程委員会委員長代理）
審査委員： 大杉 覚（東京都立大学 教授）

I. 論文要旨

本論文は、超広域的な巨大災害の応急対策における役割分担に関して、国・都道府県・市町村の関係（国・地方関係）の観点から、とりわけ国と都道府県による関与のあり方に焦点をあてて考察した論文である。危機への対処は、現場の判断で対処することが重要であるため、災害対策基本法（災対法）などにおいては、現場の市町村が第一次的に対応することを原則としてきた。しかし、大規模災害においては、広域的視野から人的・物的資源を配分し、事態に即した臨機応変の対応のために通常とは違う仕組みが求められ、国や都道府県の役割が大きくなるべきだと考えられる。実際に、阪神淡路大震災以来、東日本大震災をはじめとする災害において役割分担に関わる問題が顕在化し、そのたびに法令の改正が行われてきた。本論文は、そうした経緯を詳細に検討し、災害対応に関わった実務家としての経験を活かしつつ、法制度が実際の連携協力に与える影響を具体的な事例を通じて明らかにし、現行法制に残る問題点を指摘して、政策提言につなげている。

序章では、本書の問題意識とともに、災害対策法制、緊急事態条項、東日本大震災の災害対応、その他近年の大規模災害対応、米国の災害対応システムとの比較といった先行研究を紹介したうえで、国・地方関係に焦点を当て、関連の問題を網羅的に検討することで課題を浮き彫りにすることが本論の目的とされる。

第1章では、まず日本における地方自治制度と地方分権改革について整理したうえで、災対法における国・地方関係のほか、災害救助法や自衛隊法、警察法、消防組織法など災害応

急関係法、あるいは原災法や国民保護法などにも範囲を拡げて、そこにおける国・地方関係を具体的に検討し、全体像を明らかにしている。

第2章では、東日本大震災において、実際にどのようなことが行われ、どのような問題が生じたのかを、市町村の行政機能低下、国・都道府県・市町村の間の情報共有、領域を超えた広域避難、国の実働機関との連絡調整、広域応援実働機関への受援体制、自治体間の応援・受援関係、実働機関の広域応援の実態といった項目別に詳細に検討している。そこでは当事者としての経験も加味して、法制度と緊急行動との関係を個別に検討して、どのような課題があるのかを明らかにした。そして、東日本大震災を受けた国や都道府県における制度や計画の見直しを詳細に検討している。

第3章では、東日本大震災以降の災害として、伊豆大島土砂災害、広島豪雨災害、常総市鬼怒川水害、熊本地震、平成28年台風10号災害を取り上げ、それぞれについて国・地方関係を中心に応急対策における課題を整理し、またそれを受けた個別の制度改革が紹介されている。ここでは、災害の種類が異なれば、また違った課題が明らかになることが示されている。

第4章では、今後予想される巨大災害として、南海トラフ巨大地震、大都市圏における大規模水害、原子力災害と自然災害の複合災害を取り上げ、それぞれに対応する計画などについて検討し、事前の避難勧告、事後の広域避難、全国的視野に立った救助活動、緊急援助隊の出動と自治体あるいは他機関との連携といった課題別に、具体的に想定される問題点を応急対策の措置ごとに検討している。

第5章では、これまでの議論を総合して、巨大災害時の応急対策における国・地方関係の課題をまとめ、結論としている。まず、現行制度が、市町村第一主義を基本原則としていること、災害対策のかなりの部分を国・地方のそれぞれが融合的に実施していること、国の実働部隊が分立的・分離的に行動すること、垂直的統合に加え自治体間の水平的連携が必要な場面があることの問題群に分け、それぞれに一定の問題があるとされた。これに対して、まず都道府県の権限を強化すべき点が論じられる。具体的には、市町村の警戒・避難対策について積極的助言を超えた強い権限を都道府県に与えること、都道府県災対本部に域内防災関係機関の連絡調整機能を持たせること、都道府県災対本部の国・広域応援機関との連絡調整機能を強化することなど、連絡調整機能を中心とした都道府県の権限強化が必要であるとされる。また、国家的緊急事態と見なされる巨大災害においては、応急対策の各側面に国・地方関係の課題があるので、それに対応して、国の統一的基準の下での避難勧告をはじめとする避難措置をとるべきこと、広域避難に対応して国が避難先の確保などの役割を果たすべきこと、国が救助に係る資源配分の調整をすべきこと、都道府県が出す緊急援助隊に関して国の指揮・調整機能を強化すべきことといった課題があり、それらを解決していくことが必要であるとされた。

第6章では、前章の結論を受けて、国・地方関係において必要な改革として、都道府県・国の責務あるいは権限の強化策として、どのような制度改革が必要かを論じている。都道府

県の権限強化に関しては、分野によっては近年の改正で強化されているにもかかわらず、使いにくい面があることから、第5章で指摘した課題を中心に、発動される条件を明示して規定が加えられるべきであるとする。そして、都道府県の責務・権限を明確化することが、対策本部の標準化などを通じて実効性を向上させるとしている。また、国の権限・責務の強化については、避難勧告指示・誘導等の避難措置、都道府県域を超える広域避難先の確保、被災者救助といった分野ごと、あるいは内閣総理大臣による是正措置について、具体的な特別ルールおよび適用要件を提起した。また、国の指揮・調整機能強化に関しては、巨大災害における消防応援等を法定受託事務に変更するほか、国の指示権の範囲を拡大し、また指揮支援部隊の国直属部隊化するなどの方策が述べられ、その適用条件が検討されている。こうした措置により、累次の改正でも強化されなかった側面が改められ、課題解決につながっていくとしている。

II. 審査報告

2021年2月4日のオンラインによる論文発表会に引き続いて、飯尾潤・教授（主査）、竹中治堅教授（副査）、鈴木潤・教授（博士課程委員会委員長代理）、大杉寛・東京都立大学教授（外部審査委員）の4名からなる審査委員会がオンラインで開催された。そこで出された意見のうち、主なものとして共通理解に達したのは、おおむね次の通りであった。

（1）災害対策に関する法令について、国・地方関係の焦点をあてて、その構造や、累次の改正などを含め、制度の全体像を広い範囲にわたって緻密に検討し、再構成していることは重要な功績である。

（2）東日本大震災などの災害において、法制度がどのような実質的な意味をもっているのかを、実務家としての経験を活かして詳細に検討し、具体的な改革案につなげているのは高く評価できる。

（3）ただ、論点の明確化のために、法制度の整備が現実にもどのような意味をもっているのかを、少し具体的に書き込んだ方がよい。

（4）災害対策関係法令の制定・改正背景をより詳しく説明すれば、問題の理解が深まると思われる。

（5）米国の比較から生まれた演繹的アプローチから予想される結論と、本論の結論の違いを、結論の部分に追記した方がわかりやすくなる。

（6）関連事項を全て書き込もうとして冗長になる傾向があるので、論文題名を含め簡略化し、全体としてメリハリを付けるほか、自身の経験に基づく箇所には注を付けるなど、文章・形式を整え、読みやすく修正すべきである。

審査委員の投票の結果、中央値が5であったため、必要な修正についての確認は、主査に一任して、それを前提に合格とすることとした。

Ⅲ. 最終提出論文確認結果

審査委員会の指摘に基づいて本人が作成した修正稿について、委員会から委任された主査が点検し、必要な修正が行われていることを確認した。

Ⅳ. 最終審査結果

審査委員会は、本論文が、巨大災害における国・地方関係において、どのような問題があるのかを、多岐にわたる現行法政を詳細に検討するだけでなく、東日本大震災以来の災害における実態と累次の制度改革を、再検討したうえで、さらに残る問題を明らかにして、解決策を提起した論文であり、本学の博士論文にふさわしい内容であると判断した。そこで、審査委員会として、室田哲男氏に、博士（政策研究）の学位が授与されるべきであると結論する。