

特集：健康危機管理 —産学官連携を通じて次の災害に備えるために—

<解説>

弁護士会の考える被災者支援と事業継続への平時の備え

津久井進

日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長

Bar Association considers victim support and peacetime preparation to business continuity

Susumu Tsukui

Japan Federation of Bar Associations Disaster Reconstruction Support Committee Chairperson

抄録

被災者は、生命、健康、財産など人生全体に及ぶ広範な人権が毀損される。法制度が社会インフラである以上、人権擁護の担い手である法律家にとって被災者支援は本質的な使命である。

被災時の法律相談の機能として、(1)精神的支援機能、(2)情報提供機能、(3)紛争予防機能、(4)パニック防止機能、(5)立法事実収集機能がある。全体・長期的視野に立つと(5)が重要である。日本の災害法制は、既往の災害に場当たりに立法した“つぎはぎ”の集大成でいびつだ。新たな災害で浮き彫りになった現場の課題を、法律相談を通じて収集・整理し、「立法事実」に組成して法制度の創設・改善に結びつけることが肝要である（立法のPDCAサイクル）。その際、現場目線や様々な分野の専門的知見が欠かせない。法律家は、医療、保健、福祉、経済、文化、学術、市民活動等との連携を図らなければならない。「災害ケースマネジメント」はその実践例である。

特に、災害直後に適用される基本的法制である「災害救助法」には問題が多い。立法事実の収集や立法PDCAがうまく働かず、(1)制度運用が古すぎ、生命最優先・被災者中心になっていない点、(2)ノウハウやスキルが低水準で推移している点、(3)住まいの仕組みが不合理である点は見直しが必要である。平時から多分野で問題意識を共有する必要がある。平時において、法制度を学び、実践により不備を抽出し、異分野の専門職能と連携しながら、それを改善する営為こそ「備え」である。

事業活動継続の策定に、法律家の果たす役割は大きい。企業等の団体が存続するためには、(1)企業自身の身を守ることが重要とされるが、(2)地域社会も含めた顧客、取引先等のステークホルダーの維持、(3)従業員の保護・安全確保はBCPの必須事項である。BCP策定は企業の法的責任であり役員の法的義務である。とりわけ従業員をはじめとする構成員等に対する安全配慮義務は要注意。その不備は発災後の災害リスクにとどまらず、その後の訴訟リスクにも発展する。東日本大震災では多くの訴訟が提起され、賠償責任が肯定された日和山幼稚園事件等と、否定された七十七銀行事件等があるが、危機時における安全配慮義務が重視されている点で共通する。さらに大川小学校事件（高裁判決）では、災害前から適切な防災計画を策定する組織的な責任が認定され、災害対策は新たなステージに突入した。

連絡先：津久井進

〒666-0832 兵庫県西宮市甲風園1-8-1-5F

1-8-1-5F Kofuen, Nishinomiya-shi, Hyogo 662-0832, Japan.

Tel: +81-798-68-3161

Fax: +81-798-68-3162

E-mail: tukuil@nifty.com

[平成31年4月9日受理]

キーワード：人権，法律相談，連携，災害救助法，安全配慮義務，BCP

### Abstract

Victims often suffer violations with regard to their human rights such as life, health, and property. Supporting such victims is the mission of a lawyer.

Legal advice implies (1) to cheer up, (2) to provide information, (3) to prevent conflict, (4) to prevent panic, and (5) to investigate the facts of the law.

The process of enacting a law also requires a PDCA(Plan-Do-Check-Action) cycle.

Lawyers need to work with healthcare, health, welfare, economics, culture, academia, citizenship, etc.

The Disaster Relief Act has many problems. A review is thus necessary.

During peacetime, it is important for experts in different fields to work together.

When developing a BCP (Business Continuity Planning), it is necessary to refer to precedents. It is first to save lives.

In particular, it is necessary to pay attention to safety obligations.

There are several court cases, but we have to make use of these lessons.

**keywords:** human rights, legal advice, work with, the Disaster Relief Act, attention to safety obligations, BCP

(accepted for publication, 9th April 201)

## I. はじめに～災害の本質は人権毀損

自然災害によって人々は様々な被害を受ける。被災者の受けたダメージは、生命、健康、財産、生きがい、アイデンティティといった個人的なものをはじめ、就労、他者との人間関係、地域コミュニティといった社会的なものも含め人生全体に広範にわたる。このダメージの本質は人権の毀損である。人権 (human rights) とは、人間であることに基づいて享有される普遍的権利であり、わかりやすく言えば「人として生きる当たり前のことから」だ。日常的に当たり前に得られていたものを突如として喪失する、それが災害なのである。災害は人権に深刻な危機をもたらすインシデントである。

法制度は人権を保障し、それを社会の中で実現するとともに、多くの人々の人権相互の調整を図るために存在するインフラである。そうだとすると、被災者支援は、法制度というインフラの本質的な使命であり、その担い手の一翼を担う弁護士などの法律家は、強い使命感をもって従事しなければならない。

## II. 弁護士会が整備した体制

平成7年に阪神・淡路大震災が発生した当時、被災地に勇敢に駆け付ける消防隊や自衛隊員と違って、「弁護士はお呼びではない」と受け止めるのが一般的であったし、誰よりも弁護士自身がそう感じていた。目の前に立ちふさがる瓦礫の山の前で、細腕で非力な自分に何ができるだろうか？と弁護士が無力感に打ちひしがれるのも無理はなかった。

しかし、その後の有珠山噴火 (平成12年)、宮城県沖

地震 (平成15年)、新潟県中越地震 (平成16年)、能登半島地震 (平成19年)、新潟県中越沖地震 (平成19年) 等を経て、日本弁護士連合会 (日弁連) は「全国弁護士会災害復興の支援に関する規程」を制定の上、災害復興支援基金を創設するとともにワーキンググループを発足させ、被災地支援体制を構築し、会を挙げて被災者の人権回復に尽力するようになった。平成19年にはワーキンググループを災害復興支援委員会に改組し、全都道府県から委員を選出し、全国規模で災害対応できる人的環境を整備した。

平成19年には被災者生活再建支援法の改正を求める意見を取りまとめ (6月14日付「被災者生活再建支援法改正についての意見書」及び7月26日付「被災者生活再建支援法改正についての追加意見書」)、与野党等に対する積極的なロビー活動を行った。同年11月には改正が実現し、被災者の生活支援に現実に役立つ制度に大きく改善された。こうした実績を契機に、制度提案や立法提言が日弁連の活動の大きな柱に位置付けられることとなった。

そして、平成23年には東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故が発生し、日弁連は「人間の復興」を旗印に掲げ、あらゆる部署が被災者支援を最優先課題に掲げ、全国総がかりで被災者支援活動を展開した (図1)。

## III. 法律相談の役割～弁護士会の活動

東日本大震災の被災地は広範にわたり、各地で法律相談が行われた。災害時に行う相談活動には、①精神的支援機能 (=被災者の不安を受け止め、生活上の心理的重荷を軽減する)、②パニック防止機能 (=被災直後の社



図1 発生した災害と日弁連の組織・活動の系譜

会的混乱を、法の支配が働いていることを一人ひとりに示すことで平穏化する), ③紛争予防機能 (=災害後に起きるトラブルを、適切な情報や基準を予め示すことで予防し、エネルギーを生活再建に向けさせる), ④情報提供機能 (=行政の発信する一斉の情報提供と異なり、一人ひとりの状況やニーズに応じた適切な情報を提供する), ⑤立法事実収集機能 (=被災地の課題を立法事実として収集し、法制度の改善につなげていく) という役割があり、その機能が大いに発揮された。震災直後から翌平成24年5月までの集計相談件数は4万0396件にのぼった。

相談の実施に当たっては、研修の実施、資料・書籍等の情報の提供、人員の確保、電話回線の確保、開催場所(役

所や避難所等)との調整、費用の調達など、弁護士会のリソースを総動員する必要があった。小規模会である岩手弁護士会は他会への応援要請を決断し、東北弁連に加え、空路が開通していた北海道弁連、近弁連の応援を得て、チームを組んで相談活動を展開した。連携の先例となる優れた対応となった。日弁連は、相談内容を集計し、逐次、分析結果を公表した(図2)。最終版は平成24年10月の「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第5次分析)」となる。分析により相談ニーズが地域ごとに違っていることが浮き彫りになった。たとえば、宮城県では都市部が被災して賃貸借や工作物の相談が多かったのに対し、岩手県では過疎高齢化が進んだ沿岸部が被災したため相続関係や震災関連法令に関する相談が多く、福島

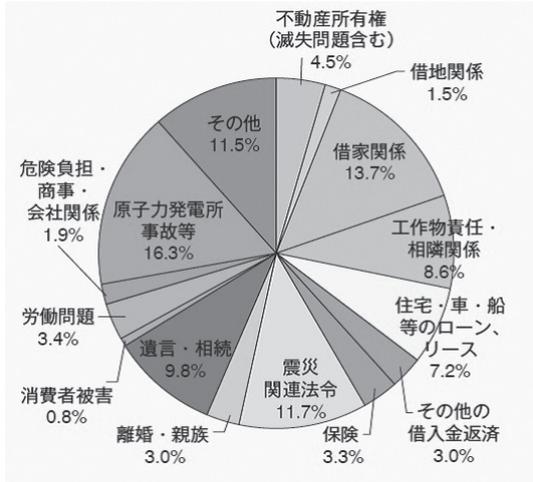


図2 法律相談の内訳

県では圧倒的に原発事故に関係する相談が多かった。こうした相談分析の結果が立法事実となり制度改善につながっていった。他方、4万件の相談から1000件を抽出して整理した「東日本大震災無料法律相談事例集」を1万部作成して関係先や研究機関等に配布し、各所の施策や研

究に寄与した。

#### IV. 立法提言

法律相談の機能のうち、全体・長期的視野に立ってみると、特に立法事実収集機能が重要である。日本の災害法制を俯瞰すると、これまで起きた災害に場当たりの立法した“つぎはぎ”の集大成というべき状況で、体系はいびつであるといわざるを得ない。したがって、そのまま自然に任せれば適切な解釈・運用がなされるとは期待できない。そうだとすると、新たな災害で浮き彫りになった現場の課題を、法律相談を通じて収集・整理し、「立法事実」に組成して法制度の創設・改善に結びつけて現場に返すことこそが肝要である。いわば立法のPDCA (Plan-Do-Check-Action) サイクルである。

相談分析の結果、被災ローンに苦しむ事例が際立った。自宅を購入して3時間後に津波に流されたという事例もあった。早くから被災ローンの減免の制度提案を行い、日弁連会長が現地視察の際に記者会見するなど積極的なメディア活用のほか、精力的にロビー活動を行った結果、平成23年7月に個人債務者の私的整理に関するガイドラインが創設され、私的整理スキームで債務の減免を行う

日付	日弁連の提言		日付	実現した法律・制度
2011/4/22	東日本大震災で生じた二重ローン問題などの不合理な債務からの解放についての提言	➡	2011/8/22	被災ローン減免制度(個人版私的整理ガイドライン)
2011/5/19	東日本大震災復興支援緊急措置法骨子案(第1次案)	➡	2011/11/14	株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法
2011/5/26	相続放棄等の熟慮期間の伸長に関する意見書	➡	2011/6/21	相続放棄等の熟慮期間の延長に関する特例法
2011/5/26	震災都市借地借家臨時処理法の早期改正を求める意見書	➡	2011/9/30	震災都市借地借家臨時処理法不適用決定
			2013/9/25	大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法成立/震災都市借地借家臨時処理法の廃止
2011/5/27	東日本大震災及びこれに伴う原子力発電所事故による被災者の救済と被災地の復旧・復興支援に関する宣言	➡	2012/3/23	東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律
2011/6/23	災害弔慰金の支給等に関する法律等の改正を求める意見書	➡	2011/7/25	災害弔慰金支給等法改正(同一生計の兄弟姉妹も支給対象とした)
2011/7/29	被災者生活再建支援法改正及び運用改善に関する意見書	➡	2011/8/23	災害弔慰金と被災者生活再建支援金の差押え禁止
2012/2/16	福島復興再生と福島原発事故被害者の援護のための特別立法制定に関する意見書	➡	2012/6/21	原発事故子ども・被災者支援法成立
2013/7/18	東京電力福島第一原子力発電所事故による損害賠償請求権の時効期間を延長する特別措置法の制定を求める意見書	➡	2013/12/4	原発事故による損害賠償請求権の消滅時効特例法成立
2014/3/19	復興事業用地の確保に係る特例措置を求める意見書	➡	2014/4/23	東日本大震災復興特別区域法改正

図3 日弁連の立法提言と、成立した法律・制度の対応表

仕組みができた。8月に開始されたものの被災者の実情に合う制度になるまで1年以上を要し、普及方法や連携に問題を残した。

そのほか、東日本大震災において日弁連の要望が実現した立法・制度は多数あるが(図3)、うち3例を記す。①多くの死亡者・行方不明者が出た岩手県の沿岸部は司法過疎地であり、家裁での手続きも困難であるという事情を訴え、相続放棄の熟慮期間の延長の特例法が成立した。②阪神・淡路大震災の時に多くの課題が出た罹災都市借地借家臨時処理法について、東日本大震災での適用の見送りを求めたところ、不適用が決定した。③2011年5月に「同居の弟が震災で亡くなったのに災害弔慰金がもらえないのはおかしい」との相談がきっかけで、呼び掛けに応じた全国の弁護士が要請書を出し、日弁連も立法提言を行った結果、災害弔慰金等法が改正され、兄弟姉妹にも弔慰金が支給されることとなった。

加えて、原発事故被害に対する対応を特筆する。平成23年8月に原子力損害賠償紛争審査会が賠償基準についての中間指針を出したが、被害の実情と乖離していたため、日弁連は適正な損害賠償がなされるよう求めるとともに、被害者の実相を可視化するため「原子力災害被災者・記録ノート」を作成した。そして、原子力損害賠償紛争解決センターの設置を求め、平成23年9月に受付が開始されてからは、仲介委員や調査官に弁護士の推薦をするなどして運営に協力をしている。損害賠償請求権の消滅時効が懸念されたことから、平成25年7月に時効期間を10年に延長する立法提言を行い、関係者に積極的な働き掛けを行い、同年12月4日に「原発事故損害賠償請求権消滅時効特例法」が成立した。原発事故被害者の救済は、賠償のみによつてなし得るものではないことから、避難・滞在・帰還いずれの選択も自己決定権として保障し、医療、住宅、子どもの保護に関する施策を国が行うべきことを求め、平成24年6月に「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」(子ども被災者支援法)が成立した。

## V. 浮き彫りになった課題

その後も熊本地震や西日本豪雨など、被災地には今なお未解決の課題が多々あり、それが深刻化・複雑化している。特に災害関連死は、その実態が全く明らかになっておらず教訓化さえできていない。岩手・宮城・福島の違いも顕著である。事例のデータベース化と十分な検証が急務である。日弁連は、平成30年8月23日付で「災害関連死の事例の集積、分析、公表を求める意見書」を出して、これを提言している。

支援の枠組みから漏れ落ちて深刻な生活状況を余儀なくされている在宅被災者について、仙台弁護士会が中心になって支援団体とともに調査を行っていた。災害ケースマネジメントの早期実施が期待される(平成28年2月

19日付「被災者の生活再建支援制度の抜本的な改善を求める意見書」)。

こうした取り組みを実践する場合、現場目線や様々な分野の専門的知見が欠かせない。もう一步踏み込んでいえば「弁護士の独善」または「被災者目線の欠如」がないか常に自省する必要がある。その克服のカギは「他との連携」にある。行政との連携は当然。さらに災害ボランティア・NPOとの連携が必要であり、そして他職種・他士業との連携が重要である。特に被災者に寄り添いニーズを把握している医療系・ケア系・福祉系のボランティアや市民活動、専門職種と連携すると、活動は被災地に広く・深く浸透し、一人ひとりの被災者に届く支援となる。法律家は、医療、保健、福祉、経済、文化、学術、市民活動等との連携を図らなければならない。東日本大震災で得た最大の学びはそこにある。災害ケースマネジメントは連携の一つの実践例である。

平時から法制度を学び、実践により不備を抽出し、異分野の専門職能と連携しながら、それを改善する営為こそ「備え」である。

## VI. 災害救助法の課題

災害直後に適用される基本的法制である「災害救助法」には問題が多い。災害救助法は、避難所、炊き出し、物資提供、仮設住宅、障害物除去、遺体の埋葬まで、すべて災害救助法が規定している。災害救助法は被災者に身近な法律だ。しかし、災害救助法の存在感は薄く、それでいて、多くの被災者の不満の矛先が向けられるのも災害救助法である。

災害救助法は、大きく三つのことを定めている。第1は、災害救助を誰が行うのか、第2に、どのような救助を行うのか、そして第3はその費用を誰がどのように負担するのか、ということである。災害救助法は簡素な法律で、現場の行政担当者のために数多くの通知や通達が出され、その積み重ねが現在の運用基準となっている。通知や通達で基準を定める理由は、細かな基準まで法律で固めてしまうと硬直的になってしまうため、状況の異なる様々な災害に機動的・弾力的に対応できるようにするため下位の規律に委ねているのである。すなわち、肝要なのは機動性、弾力性だ。ところが、実際の運用は硬直的になりがちである。基準はあくまで目安に過ぎない。災害救助事務取扱要領にも「この取扱いはあくまでも原則的な考え方」であり、「硬直的な運用に陥らないように留意すること」と記している。現場のニーズに合わせた「特別基準」の活用が重要である。

災害救助法は、法律そのものは弾力的に使える仕組みになっているのに、うまく機能していない理由は「災害救助事務取扱要領」にある。この要領には5つの原則が明示されている。すなわち、①平等の原則(=災害時には、事情を問うことなく、また、経済的な状況を問うことなく、救助を必要とする人には平等に救助の手をさしのべ

なければならない。), ②必要即応の原則 (= 個々の被災者ごとにどのような救助が、どの程度必要なのかを判断し、必要な程度の救助を行うべきであるが、必要を超えて救助を行う必要はない。たとえば、生活必需品を持ち出した被災者には重ねて支給する必要はないとか、経済的に住家を再建できる人には仮設住宅を供与する必要はないとしている。), ③現物給付の原則 (= 災害時には物資の調達が困難となり、金銭は用をなさないので、現物をもって給付することとする。), ④現在地救助の原則 (= 救助は、被災者の現在地において実施するものとし、住民はもとより、旅行者や訪問者等も含め、その現在地を所管する都道府県知事が救助を行う。), ⑤職権救助の原則 (= 被災者の申請を待つことなく、都道府県知事が職権によって救助の内容等を決めて実行するものであり、形式的には、国民の側からの異議申し立て等を認められない。), というものである。これら原則には法的な根拠も拘束力もなく、運用方針を決める一つの考え方に過ぎない。だが、これら原則のために救助がうまくいかないケースが増えている。たとえば、「平等の原則」を逆手にとって、「他の人も我慢しているのだから、あなたも我慢すべし」などと使われることがある。また、「必要即応の原則」を強調して、早々に救助を引き揚げる場合もある。これでは本末転倒である。こうした誤りが積み重なって、被災者の保護を妨げ、命を脅かし、ひいては円滑な復旧・復興に支障を来している。

最近の大災害における災害救助の実務では、新しい災害救助の原則が必要であり、以下の6つが重要であると考えられる。(図4)

- ①人命最優先の原則…災害救助においては、何よりも人命尊重が優先し、徹底した救命措置はもとより、避難中に人命を失うことがないように最善を尽くすべきである。
- ②柔軟性の原則…その災害に適合した最適な救助方法を、柔軟な発想をもって積極的に考案することとし、一般基準に固執した硬直的な運用をしてはならない。災害救助の方法は、災害の状況に応じて個別的・具体的に考えるべきである。運用基準は過去の例の蓄積に過ぎないから、むしろ、その災害の現場の視点で、最も被災者保護に効果がある救助方法を、柔軟な発想をもって考え、創出するべきである。
- ③生活再建継承の原則…災害救助は無理に急ぎのものにとどめず、その後の被災者の生活再建につなげていく対応を行うべきである。
- ④救助費国庫負担の原則…大災害時の救助費は、原則として国庫が負担する。災害救助に当たる地方自治体が一時的な費用負担をおそれて、救助を躊躇してはならない。行政担当者が最も悩むのは、災害救助に要する費用のことである。災害が大きければ大きいほど費用の負担は当然大きくなり、費用の負担が心配で災害救助の動きが鈍るという実情がある。救助費は国庫負担が原則であるということをしっかきり棄てて、現場担当

者を救助に専念させることが重要である。

- ⑤自治体基本責務の原則…災害救助は地方自治体の基本的な責務であり、国の機関事務でないことはもとより、被災者に対して責任を負って遂行されるべきものである。災害救助の運用を見ると、都道府県も市町村も、地方分権一括法で廃止された機関委理事務の亡霊のごとく上位の指示があるまで積極的に救助の手を差し伸べないという悪弊が残っている。
- ⑥被災者中心の原則…災害救助は被災者のために行われるものであり、被災者の生命、健康、生活を救済することを目的に行われるべきものである。災害救助は、何のために行われるのかという根本的な使命が最後の目的だ。被災者のニーズをくみ取って、被災者の生命、健康、日常生活を保護することが何を置いても第一である。救助の本質は、基本的な生活権の保障にある。災害救助法の分野では、立法事実の収集や立法PDCAがうまく働いていない。制度運用が古すぎて生命最優先・被災者中心になっていない点、ノウハウやスキルが低水準で推移している点、住まいの仕組みが不合理である点については特に見直しが必要である。平時から多分野で問題意識を共有する必要がある。これら新・災害救助の6原則を、新しい時代に即した災害救助の原則に位置付けたい。

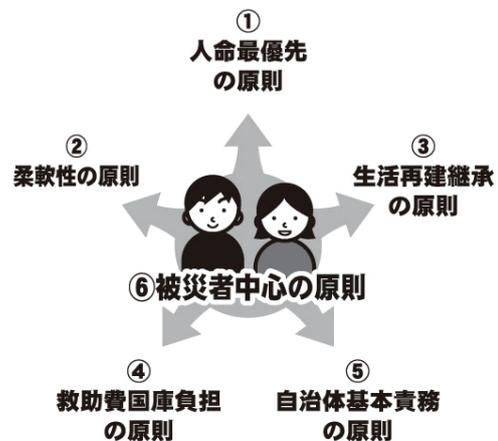


図4 新・災害救助の6原則

## VII. BCPの役割～訴訟から導かれる教訓

BCP (Business Continuity Planning) は、災害や事故など不測の事態を想定して、事業継続の視点から対応策をまとめたものであり、危機発生の際、重要業務への影響を最小限に抑え、仮に中断してもできるだけ速やかに復旧・再開できるように、あらかじめ策定しておく行動計画のことである。弁護士が、BCPを考える上での基本的な視点は、過去の教訓から方針を導き出すということにある。災害の関連事件の判決をベースにして教訓を

抽出し、従業員や顧客の命を守ることを最終目標にするBCPの骨格を形づくる。

BCPの実務を策定するには、「ヒト」「モノ」「カネ」と「情報」といった4つの経営資源の代替策を確保して、復旧を果たすところに重点を置くところから始めることとなる。すでに企業における実践例や、労働者対応などの具体策は多々紹介されているので、ここでは割愛するが、結局のところステークホルダーの「生命」をいかにまもるのがBCPの核心である。核心を見失ったBCPが増えつつあるのを懸念する。

判決をベースとする場合のキーワードは「安全配慮義務」である。最高裁昭和50年2月25日の判決は、自衛隊員が工場内で車両整備中に同僚の車にひかれて死亡した事案で、遺族が国に対して国家賠償請求をした際に、最高裁で安全配慮義務違反の主張を認めて遺族が逆転勝利判決を得たことで注目されている。同判決では、「国は、公務員に対し、国が公務遂行のために設置すべき場所、施設もしくは器具等の設置管理又は公務員が国もしくは上司の指示のもとに遂行する公務の管理にあたって、公務員の生命及び健康等を危険から保護するよう配慮すべき義務（以下「安全配慮義務」という。）を負っている」と判示し、以後の判例はこれを踏襲するようになった。現在、労働契約法第5条では「使用者は、労働契約に伴い、労働者がその生命、身体等の安全を確保しつつ労働することができるよう、必要な配慮をするものとする。」との条文も新設され、法律上の明確な義務となった。災害時にはこの安全配慮義務の当否が問われる。

東日本大震災では多くの訴訟が提起されたが、七十七銀行女川支店津波事件では、行員13人が屋上に避難したが間もなく20mの津波に流されて12人が死亡した事案で、裁判所は請求そのものを排斥したものの、「生命及び健康が地震や津波といった自然災害の危険からも保護されるように配慮すべき義務」があると判示して災害時でも安全配慮義務違反が問われることを正面から認めた。常磐山元自動車学校津波事件（7台の送迎バスで生徒を送り出したところ、生徒25名と職員1名が死亡した事案）では、裁判所は、自動車学校の教官らは、6mの津波警報があった第一報の時点では更なる情報収集義務はないが、10m以上の津波警報に修正された第二報以降は、巡回中の消防車両による津波の警報には接していたとした。そのため津波の危険を予見でき、これに基づく判断が必要だったとして会社の安全配慮義務違反を認定した。そして大川小学校津波事件（地震発生後、校舎内避難（1次避難）、校庭移動（2次避難）の後、50分近く留め置かれ、その後、近くの三角地帯を目指して移動を開始した直後に津波到来し、児童74名、教員10名が津波の犠牲になった事案）では、23遺族が提訴し、1審・2審とも原告が勝訴し、現在上告審が審理されており、多くの注目を集めたが、1審では地震発生後の津波到達の予見可能性を肯定し、震災当日の具体的な避難行動の過失を認定したが、2審ではさらに進んで、地震発生前の津波に対する

危険認識や避難マニュアル整備などをめぐる組織対応を問題視し、組織事故として、学校及び教育委員会の過失を認めた。災害前から適切な防災計画を策定する組織的な責任が認定され、災害対策は新たなステージに突入したといえる。

## VIII むすび～22の教訓

判例の検討から以下のとおり22の教訓が導かれる（関東弁護士会連合会平成29年9月29日シンポジウムより）。BCP策定のベースとなる法的視点として紹介し、本稿の締め括りとする。

- 1 災害時にも安全配慮義務がある。
- 2 防災訓練については現実に被災したことをイメージして取り組むべきである。
- 3 安全配慮義務の具体的内容として、職員の生命及び身体等を地震災害の危険から保護するために必要な行動指針を策定すべき義務がある。
- 4 避難訓練の際には、実際に避難場所に避難する訓練を行うのが現実かつ最善の方法である。
- 5 防災マニュアルは作っただけではなく、それを従業員に周知し、同マニュアルに基づき訓練を行っておく必要がある。
- 6 地域防災計画やハザードマップ等を確認し、災害発生の危険性について事前に確認することは現場責任者の予見可能性という観点からも必須である。
- 7 法令上要求されている管理を確実に遂行していたことをとらえて「瑕疵がない」とされていることから、最低限の法令遵守の必要性は強調しておくべきである。
- 8 建物等の所有者は、利用者への危害防止のため、建物に関する一定の技術上の知識を有しておくことが有益。裁判になること自体を避けるべきである。
- 9 事業者は、現場の責任者が被災した現場において適切に判断できるだけの準備をすることが求められる。
- 10 現場での業務終了、避難対応開始を決定できる権限を現場に委譲しておくこと。
- 11 スマートフォンが広く普及し、停電していてもテレビやラジオを通じた情報を得ることは可能であることから、「停電していたので情報が得られなかった」は弁解として通用しない。また、停電しても利用できる情報ツールを用意しておくべきである。
- 12 災害についての予見可能性は、災害当時の科学的な知見に基づき判断される。平時においても被災時に備えた災害予測に関する最新の科学的知見、情報を収集しておくことが重要である。
- 13 耐震補強等の災害対策が実施される前に災害が発生してしまった場合であっても、当時の知見や基準の内容を十分に考慮しながら防災計画を進めていることが安全配慮義務を尽くしているかどうかの結論を左右する。
- 14 被災後の二次災害防止のために、被災状況を復旧で

- きない場合では、当該施設の利用を禁止する、あるいは危険性を看板等で明示することは不可欠である。
- 15 実際に体感した災害の大きさに応じて適切に情報収集すべきである。
  - 16 たとえ災害発生前において安全配慮義務を尽くしていたとしても、災害発生後に現場の責任者が適切な指示をしなければ、安全配慮義務違反となり得る。現場の責任者は、情報収集と必要な指示を行えるよう、訓練等の実施が必要である。
  - 17 従業員、契約当事者において自らの生命・身体の安全を危惧し、業務よりもそれらを優先させて避難をすることは法的にも保護される利益であり、業務を放棄して避難したことを事業者が責めることはできない。
  - 18 責任者による避難に関する勤務時間中の適切な指示は、業務命令・指示であり、職員は労働契約上、合理的な理由がなければかかる指示に従うものとして避難訓練の際にも確認をする。
  - 19 津波の襲来が迫り、到達時間も確定し得ない状況において、襲来する津波の高さや到達時刻等に関する専門家による合理的な予想が存在する場合は、これを疑うに足りる情報が存在しない限り、これを前提として適切な対応をとれば足りる。
- 19-2 命の被害をより確実に防止するためには、防災計画や津波警報において想定される高さを超える津波が襲来する可能性があることを銘記するとともに、想定外の津波の襲来にも備えて、地震発生後直ちにより安全な場所に避難するように尽力する現場の対応力が重要である。
  - 20 速やかな就業義務の解除と安全な避難場所への避難指示の過程で職員の安否確認が必要な場合には、当該安否確認も安全配慮義務として履行すべきことに含まれる場合があることに注意が必要である。
  - 21 指定避難場所の管理者は、いったん受け入れた避難者を指定避難場所外に移動させる場合には、事前に登録した引取責任者等への引渡しである場合等を除き、その移動が安全であるかを確認する義務がある。避難者が自宅に戻る場合などであっても、漫然と帰宅させてはならない。
  - 22 過去に経験したことのある気象現象については不可抗力であるとの主張は容易ではない。「想定外」との主張は単なる言い訳でしかない。

#### 利益相反に関する情報開示

利益相反なし