

2 講演 「自然災害と専門家の法的責任」

(1)趣旨説明－火山防災行政に係る検討会(報告)から－



平成30年11月16日

内閣府(防災担当)

活動火山対策特別措置法の改正

(平成27年12月10日施行)

御嶽山の噴火の教訓、火山防災対策の特殊性等を踏まえ、活動火山対策の強化を図るため、火山地域の関係者が一体となった警戒避難体制の整備等所要の措置を講ずる。

1. 改正の背景

- 明瞭な前兆がなく突如噴火する場合もあり、住民、登山者等様々な者に対する迅速な情報提供・避難等が必要（御嶽山噴火の教訓）
- 火山現象は多様で、かつ、火山ごとの個別性（地形や噴火履歴等）を考慮した対応が必要なため、火山ごとに、様々な主体が連携し、専門的知見を取り入れた対策の検討が必要

2. 法律の概要

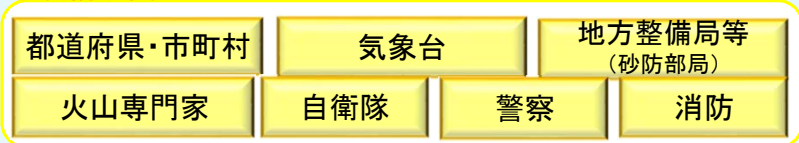
国による活動火山対策の推進に関する基本指針の策定（第2条）

○火山災害警戒地域における警戒避難体制の整備

火山災害警戒地域の指定（第3条） 警戒避難体制の整備を特に推進すべき地域を国が指定（常時観測火山周辺地域を基本）

火山防災協議会（第4条） ……関係者が一体となり、専門的知見も取り入れながら検討

・ 都道府県・市町村は、火山防災協議会を設置（義務）
必須構成員



必要に応じて追加

観光関係団体 等 ※他、環境事務所、森林管理局、交通・通信事業者等。集客施設や山小屋の管理者も可。

協議事項

・ 噴火警戒レベルの設定、これに沿った避難体制の構築など、一連の警戒避難体制について協議

噴火シナリオ

※噴火に伴う現象と及ぼす影響の推移を時系列に整理したもの

火山ハザードマップ

※噴火に伴う現象が及ぼす範囲を地図上に示したもの

噴火警戒レベル

※噴火活動の段階に応じた入山規制、避難等

避難計画

※避難場所、避難経路、避難手段等を示したもの

【協議会の意見聴取を経て、地域防災計画に記載（義務）】

【都道府県】（第5条）

1. 火山現象の発生・推移に関する情報の収集・伝達、予警報の発令・伝達（都道府県内）
2. 右の2. 3を定める際の基準
3. 避難・救助に関する広域調整

【市町村】（第6条）

1. 火山現象の発生・推移に関する情報の収集・伝達、予警報の発令・伝達（市町村内）
2. 立退きの準備等避難について市町村長が行う通報等（噴火警戒レベル）
3. 避難場所・避難経路
4. 集客施設・要配慮者利用施設の 名称・所在地
5. 避難訓練・救助

【市町村長の周知義務】（第7条）

火山防災マップの配布等により、避難場所等、円滑な警戒避難の確保に必要な事項を周知

【避難確保計画の作成義務】（第8条）

集客施設（ロープウェイ駅、ホテル等）や要配慮者利用施設の管理者等による計画作成・訓練実施

○火山研究機関相互の連携の強化、火山専門家の育成・確保（第30条）

○自治体や登山者等の努力義務（第11条）・自治体による登山者等の情報把握の努力義務を新たに規定

・登山者等の努力義務（火山情報の収集、連絡手段の確保等）を新たに規定

火山防災対策会議の充実を図るための方策および火山防災施策の全体調整を行う具体的な仕組みについて検討する目的で、有識者、関係省庁、研究機関の委員からなる「火山防災行政に係る検討会」(H29.3)を設置。

具体的には、「あるべき火山防災体制」について、関係機関の連携を強化し一体的に火山防災を推進するため、長期的なビジョンを見据えた当面の火山防災対策会議の充実を図る方策を検討。また、「緊急時の協議会および協議会の火山専門家の役割」について、火山活動が活発化した際の協議会の枠組み等の活用方策を検討。これら検討結果についてとりまとめを行った。

【学識委員】

- ・ 伊藤 順一 産業技術総合研究所地質調査総合センター
活断層・火山研究部門 副研究部門長
- ・ 大野 宏之 (一財)砂防・地すべり技術センター
専務理事 (兼) 砂防技術研究所長
- ・ 関谷 直也 東京大学大学院情報学環
総合防災情報研究センター 特任准教授
- ・ 西出 則武 東北大学大学院理学研究科 特任教授
- ・ 西村 太志 東北大学大学院理学研究科 教授
- ・ 森田 裕一 東京大学地震研究所 教授 座長

【行政委員】

※ 関係省庁及び国立研究開発法人

- 内閣府 : 政策統括官（防災担当）付
参事官（調査・企画担当）
- 消防庁 : 国民保護・防災部防災課長
- 文部科学省 : 研究開発局地震・防災研究課長
- 国土交通省 : 水管理・国土保全局砂防部砂防計画課長
- 気象庁 : 地震火山部管理課長

- 火山防災協議会は、活火山法上、平常時に警戒避難体制の整備を行うことを目的とした組織であるが、この枠組みを平常時以外において活用することは、円滑な対応をとる上でも有効。火山の場合、噴火災害までには至らず火山活動が活発化した状態で留まるなど、災害時と平常時の中間的なケースも多く、その場合には通常、協議会が幅広く対応している。
- 協議会の火山専門家の役割を委嘱関係の中で明確化しておくことは、いざというときに自治体等が専門家から円滑に助言を受けられるという観点に加え、平常時以外の専門家の助言行為が専門家個人としての活動ではなく自治体等の公務の一部として明確化するためにも重要。各協議会は、協議会及び火山専門家について、平常時以外も含めた役割を明確にしておくことが望ましい。

現状の火山専門家の委嘱状況

	平常時	緊急時
国	噴火予知連絡会での委嘱 (委員、部会、総合観測班等) 火山防災対策会議の委嘱	噴火予知連絡会での委嘱 (委員、部会、総合観測班等)
自治体	火山防災協議会の委嘱	役割を明確に しておくこと が望ましい※

※ さらに総合的な対応を求める場合には、非常勤職員として採用することも考えられる。 3

3. 緊急時の協議会および協議会の火山専門家の役割

(1) 協議会の役割

活火山法上、協議会は平常時に警戒避難体制の整備を行うことを目的とした組織と位置付けられている。災害発生時には災害対策基本法に基づき災害対策本部が国、都道府県、市町村においてそれぞれ設置され対応することとなる。しかし火山の場合、噴火災害までには至らず火山活動が活発化した状態で留まるなど、明確な災害が発生していないものの規制範囲が設定され、火山活動の今後の推移を注意深く監視しなければならないような、災害時と平常時の中間的なケースが発生することが多い。このように災害発生の有無に関わらず、火山活動活発化時には通常、普段から関係機関が施策の調整や訓練の実施等で連携をとっている協議会の枠組みを活用し、警戒避難対応を実施することになると考えられる。協議会は、活火山法の法律上定められた平常時の事項を協議することは必須であるが、火山防災の関係機関が一堂に会した貴重な機会であり、火山活動活発化時においても協議会の枠組みやネットワークを活用することは円滑に防災対応を取る上で有効だと考えられる。

協議会における平常時の警戒避難体制の整備は、火山活動が活発化した場合や噴火が発生した場合など、いざというときに関係機関が一体となって防災対応できるように訓練等を行い準備しておくためのものである。その観点からも協議会の枠組みを火山活動活発化時や噴火発生時等の平常時以外においても出来る限り活用することは行政側の円滑な対応に資するものであり、各協議会は、そのことを十分認識した上で火山防災上必要な協議会の役割や協議すべき事項について、改めて確認し、その役割を規約において明確にしておくことが望ましい。

(2) 協議会専門家の役割

平常時以外の協議会の役割について火山防災の円滑な推進のために何が必要か確認することと併せて、協議会に参画する火山専門家についても、協議会として火山専門家に求める役割を明確にしておくことが望ましい。協議会の火山専門家の役割を明確化しておくことは、いざというときに自治体等が協議会専門家から円滑に助言を受けられるということに加え、平常時以外の協議会専門家の助言行為が専門家個人としての活動ではなく自治体等が組織として行う公務の一部として明確化するためにも重要となる。火山専門家は、所属する大学等の組織の代表ではなく専門家個人として協議会に参画しており、他の協議会構成員と立場が異なることは考慮しておく必要がある。

役割の明確化には、委員等へ委嘱することが有効と考えられるが、協議会の火山専門家は平常時の協議会構成員として委嘱等をされ、平常時以外の役割は必ずしも明確でないことが多い。さらに火山防災について総合的な対応を求める場合には、非常勤職員として採用することも考えられる。求める役割に応じた火山専門家の位置付けを検討することが望ましい。

- 専門家の助言と行政判断に因果関係が認められれば、専門家にも行政判断に対する法的責任が発生するが、専門家が国家賠償法上の公務員であれば、専門家個人は法的責任を問われない可能性が高い。
- 専門家を自治体の職員とすることや、自治体が専門家に委嘱することで、専門家個人も国家賠償法上の公務員となる。

国家賠償法

第一条 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

○国家賠償法上の責任主体

- ・ 公務員が他人に対して損害を与えたとき、その公務員は原則として責任を負わず、国や公共団体が責任を負う。

⇒国家賠償法上の公務員は、原則として責任を負わず、自治体等が責任を有する。

○国家賠償法上の公務員

- ・ 国家公務員法・地方公務員法に定められた公務員より広く、自治体等から委嘱された公務を遂行した個人も、国家賠償法上の公務員となる。

⇒専門家も、自治体等から委嘱された公務を遂行した場合、国家賠償法上の公務員となる。

⇒自治体等から委嘱された公務を遂行することを明確にするため、自治体等と委嘱関係を明確にすることが重要。自治体等からの明確な委嘱がないと、国家賠償法が適用されず、個人責任を問われる可能性が残る。

自然災害と専門家の法的責任

火山防災協議会に参画する火山専門家等の
連携会議

弁護士 佐藤健宗

法的責任とは

- 責任とは
 - 法的責任以外の責任
 - 道義的責任
 - 政治的責任
 - 経営責任
 - 法的責任とは
 - 法律に定められた規範(法的規範)に違反したため法律に定められた罰則を追わされること
 - 大きくは刑事責任と民事責任とに別れる

刑事責任と民事責任

- 刑事責任（罪と罰）
 - 刑事法（代表的には刑法）に定められた規範（法的義務）に違反したとき（**罪**）に、国家によって課せられる**処罰**（懲役・禁固・罰金）
 - 殺人罪を犯したので、逮捕され、訴追され、裁判を行い、懲役刑に服役する
 - 国家による捜査・訴追・裁判・刑の執行
 - 罪刑法的主義による人権保障
 - 自然人（法人ではない）だけの責任
 - 法人や組織の刑事責任は？

刑事責任と民事責任

法人や組織(国家・行政機関・会社)は刑事責任を負うのか？

原則として負わない

- 犯罪の要素として故意・過失は、法人にはない
- 法人を刑務所に入れて矯正することは出来ない

例外的に刑事責任を負うことがある

- 金融・経済犯罪における罰金
- 両罰規定(公害関係法、労基法)

刑事責任と民事責任

- 民事責任とは

1. 罪ではなく、罰もない
2. 契約責任

市民同士の契約に違反したときに、法律上の権利義務を明確にし、契約の履行を図る

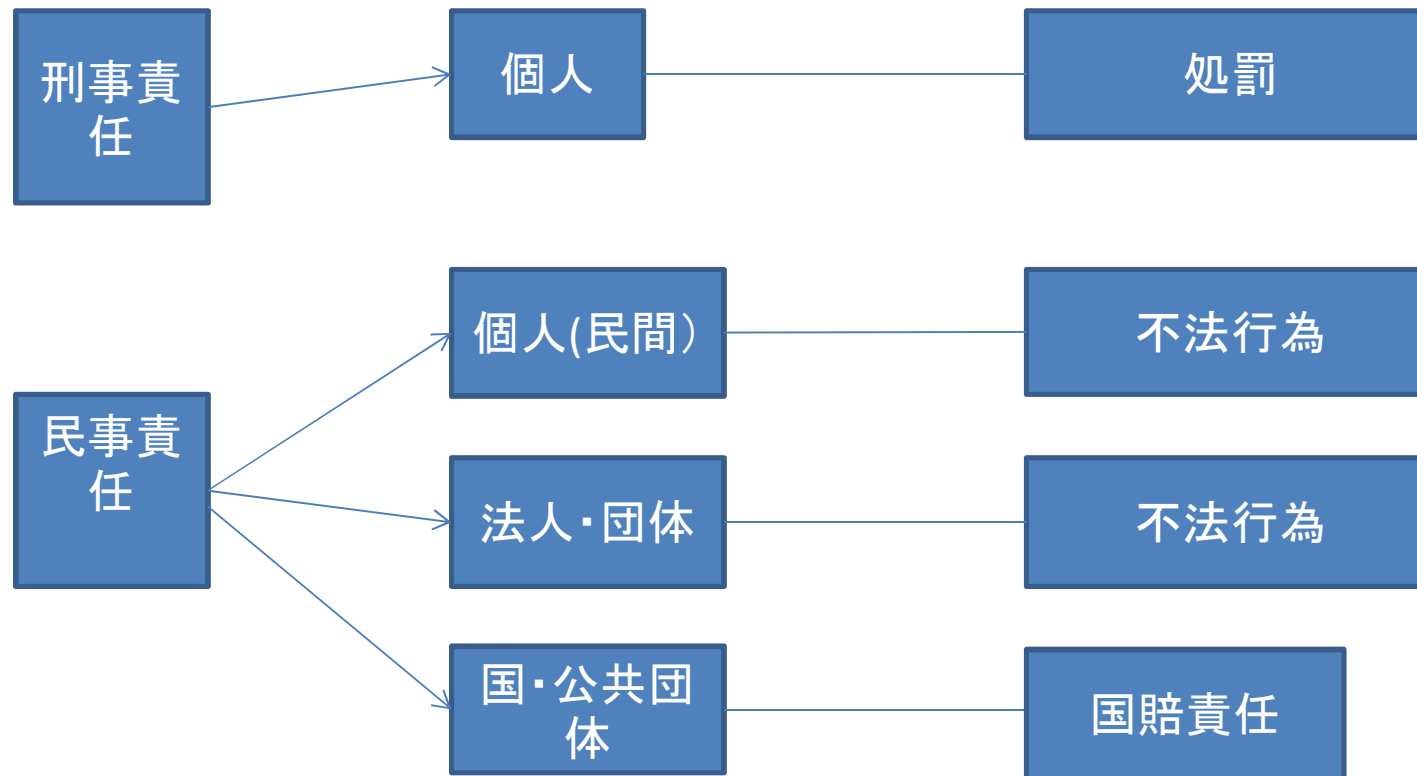
3. 不法行為責任

人が、第三者に故意又は過失によって損害を与えた場合、金銭的な賠償責任を負う(例:交通事故)

国家賠償責任

- 国等が人に不法行為をした場合
 - » 「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる
 - » 公務員の個人責任は？
 - 個人責任はない(判例)
 - 但し、重過失の場合は国等から求償されることがある(前例はほとんどない)
 - » 委嘱関係が明確であれば公務員ではない専門家個人も、国家賠償法上の公務員となる

ここまでのまとめ



自然災害と法的責任

- 自然災害で、専門家や国・公共団体の責任追及が問題とされそうな場面
 - － 災害の予知に失敗した(ラクイラ地震)
 - － 避難情報を出すのが遅れた(佐用川)
 - － 救助活動を始めるタイミングを間違っ、二次災害を招いてしまった
 - － 現場で避難の方法や方向を間違った(大川小学校)

考えられる法的責任(1)

- 民事責任
 - － 国賠事件 → 国・公共団体のみ
 - － 公務員個人 → 職務遂行中であれば、個人の賠償責任は問われない
 - － 民間人(職務と無関係な領域) → 故意・過失と損害があれば不法行為となる
 - － 法人・組織 → 従業員の過失が認められれば、使用者責任(雇用主・経営者)が認められる

考えられる法的責任(2)

- 刑事責任

- － 業務上過失致死傷罪(刑法211条)

- 業務上、必要とされる注意義務違反が認められれば、関係者個人に刑事責任が成立する(法人・組織の責任ではない)

- － 注意義務違反とは？

- » 人の死傷という結果の予見可能性 ←とても抽象的
 - » 結果回避可能性

裁判例(1) 福島県立大野病院

- 2004年12月17日、福島県立大野病院で帝王切開手術を受けた産婦が死亡した
- 手術を執刀した同院産婦人科の医師1人が業務上過失致死と医師法違反の容疑で2006年2月18日に逮捕、翌月に起訴された
- 2008年8月20日、福島地方裁判所は、被告人の医師を無罪とする判決を言い渡した
- 無罪判決は確定
 - ※ 現場の医師が逮捕・起訴された珍しい事例
 - ※ 専門家の裁量と判断はいかにあるべきか

裁判例(2) イタリア ラクイラ地震

- 2009年1月から4月にかけて、イタリア、ラクイラ県で群発地震が発生
- 同年4月30日までに300人以上の死亡が確認された
- 検察は、安全宣言を出した委員会メンバー7人(行政官2人、学者5人)を過失致死罪で起訴
- 2012年10月22日に、6年の実刑判決
- 2014年11月10日、ラクイラ高等裁判所は、科学者6人に対して無罪判決。政府防災局の副長官には執行猶予付き禁錮2年
- 2015年11月10日、イタリア最高裁は上告を却下し、第二審を支持して判決が確定した
 - 自然災害の予知で専門家の刑事責任が認められた極めて世界的にも珍しい例

裁判例(3) 石巻市立大川小学校事故

- 東日本大震災の津波事故
- 校庭にいた児童78名中74名と、教職員13名中、校内にいた11名のうち10名が死亡した（校長は有休で学校にはいなかった）
- 学校管理下としては最悪の事故
- 平成30年4月仙台高裁は県と市の国賠責任を認定
 - 教師の個人責任は問題とされず