

災害有事法制・緊急事態法制と地方行財政^{注)}

有事法制（又は非常事態法）は、非日常的な事態に対して、予め想定した合法性の範囲内で対処する法制を意味する。従って、法制度の想定を超える事態、いわゆる超法規的措置あるいは例外事態と呼ばれる状況とは異なり、あくまでも法制度が想定する非日常的な事態に合法的に対処するのが有事法制の役割である。ローマ法に「緊急は法を持たない」という格言がある。有事に必要な対応を行うため平時においては違法となる措置が生じることは避けられない。しかし、近代国家としてこれを単に放置すれば法治国家の秩序は失われ、長期的に国家や地域を崩壊させる要因となる。そこで、国家に必要な違法措置を認めつつ、その適否について事後的に責任と説明を求めていく法制が有事法制である。

非日常的な事態とは何か。それは、テロや防衛に加え今回の大震災等を意味する。有事法制はテロや防衛を前提として発想されることが多く、2004年に日本で成立した有事関連七法も武力攻撃を柱とする内容になっている。今求められるのは、地震国である日本において発生する非日常的な事態に対処する合法性を付与する、災害時有事法制の具体化と体系化である。現在、東日本大震災の救出・復旧作業が展開されており、そこでも災害時を前提とする有事法制の整備が重要となっている。それに加え、大震災の被災地では市町村機能が空洞化している地域も多く、復興段階に入るとこの問題はさらに深刻化する。現行の災害関係法制、地方自治法制だけでは対応できない事態が予想され、地方行財政に関する有事を想定した法体系を再構築することが必要となる。例えば、機能が空洞化した市町村を補うため、周辺市町村や都道府県による代替措置の制度化、職員不足に対応するための統一的人事・人的派遣制度の設定、財政措置の柔軟化等が挙げられる。

2004年の有事関連七法は武力攻撃事態対処法が柱となり、大規模災害の復旧・復興に関する具体的かつ総括的な有事法制とは言い難い状況にある。2005年、当時の民主党は緊急事態基本法案議論を通じて基本的人権の保障、重要事項事前承認を原則とする国会の関与を規定し、政府の危機管理施策を統一的に所管する危機管理庁の設置などを提示していた。緊急事態基本法における緊急事態とは「我が国に対する外部からの武力攻撃、テロリストによる大規模な攻撃及び大規模な自然災害等の国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態」と定義されおり、緊急時の政府機能として、少人数の閣僚の判断で緊急事態に迅速に意思決定ができるようにすることを目的する仕組みを想定していた。緊急事態時の国の責務は、日本の平和及び安全の確保並びに国民の生命、身体及び財産の保護に万全の措置が講じることとし、地方自治体は、緊急事態に際して他の地方自治体その他の公共機関と相互に協力し、緊急事態に対処する責務を有することとしていた。そして、国民の役割については今後、その必要性を鑑みて明示するとしている。残念ながらこうした理念が今回の大震災に十分に機能しているとは言えず、また、具体的な地方行財政の体系に関する緊急事態時の対応が制度化されているとも言えない。

もちろん、有事法制、緊急事態法制が特別法であることから平時の一般法より優越することは法の一般原理となっている。しかし、国の根本規範である憲法の規定に反することが可能かの問題である。もちろん、人権を否定する等が近代国家において緊急時としても認められないことは当然としても、日本国憲法第92条で定める必ずしも明確ではない「地方自治の本旨」をいかに扱い、地方行財政を緊急事態時に適応させるかの問題等である。その際、地方自治の本旨は国から与えられたものかそれとも固有のものか等、根本的議論も避けて通れない。今回の大震災への復旧・復興プロセスをスムーズに展開すると同時に地方分権議論の質を高めるためにも大災害時の地方行財政の制度的体系における対応を明確にしていく必要がある。

注)「良き首長の条件」シリーズはお休みします。