

横浜市地震対策条例

(昭和五〇年三月三十一日/横浜市条例第二五号)

〔条例の概要〕

一 本条例は、全文六章二九〇条と、附則一カ条(即日施行)とから成る。

本条例の目的は、「市、事業者及び市民の責務を明らかにするとともに、緊急時の措置について定めることにより、防災業務の推進を図り、もって市民の生命、身体及び財産の安全を確保すること」にある(第一条)。危険物又は有害物の製造・貯蔵・運搬施設、公益事業用施設、教育文化施設、医療施設又は社会福祉施設、百貨店・ホテル・地下街・工場等の公衆が入りする施設を「特定施設」と呼び(第二条五号)、特定施設の所有者・管理者又は占有者が、「事業者」である(第二条六号)。

二 本条例は、次のような内容から成る。

(イ) 市は、「防災に関し万全の措置を講ずる責務を有」し(第三条)、地域防災計画の実施(第四条)、庁舎及び都市施設(都市計画法二一条一項)の耐震性及び耐火性の強化と安全性確保(第五条)、広域避難場所の確保(第六条)、特定施設の防災上の「保安基準」策定と、遵守につ

き事業者と「防災協定」の締結(第七条)、事業者からの報告・資料提出要求、事業場への立入検査(第八条)等を行う。

(ロ) 事業者は、「自らの負担と責任において、人命の尊重を最重点とした防災体制の確立」が基本的責務で(第一条一項)、特定施設の防災上の「保安基準」は、「事業の経済性に優先した厳格なもの」でなければならない(同条二項)。事業者は、地域防災計画を基準として、事業場ごとに「防災計画」を作成及び実施し(第二条)、市長は右防災計画の変更の指示もできる(第九条)。事業者は、施設の耐震性及び耐火性の検査と安全性確保(第三条)、市長認定の安全装置の設置(第四条)、危険物又は有害物関係施設についての緑地、遮断帯等の設置(第五条)を義務づけられ、右行為の履行状況を市長に報告せねばならぬ(第一八条)。市長の事業者に対する報告・資料提出・立入検査要求(第八条)と防災計画変更指示(第九条)に対する拒否等の禁止(第一七条)や、防災訓練実施(第一六条)が義務づけられる。

(ハ) 市民は、「平素から家族と話し合い、地震発生時にそれぞれが果たすべき役割を

決め」と共に、「市が行う防災に関する事務又は業務に協力し、市民全体の生命、身体及び財産の安全の確保に努めなければならない」(第二〇条)。建物その他の工作物につき耐震性・耐火性の配慮

(第二一条)、防災訓練等への積極参加(第二二条)が定められている。(ニ)「近い将来地震の発生が予測され、又は地震が発生したとき」を「緊急時の措置」として、事業者の緊急保安体制の確立(第二三条)、事業者の特定施設の使用停止等の措置(第二五条)、事業者が右措置をとらぬときの市長の措置命令(第二六条一項)と、措置命令違反のときの公表(同条二項)・代執行(第二八条)・損害てん補責任(第一九条)、建物その他の工作物、土地又は土石・竹木等の所有者・管理者・占有者に対する市長の措置の勧告(第二四條)、県知事の委任を受けての震災発生時の市長の物資の収用等(第二七条)、条例実施のための手続等に関する市長への委任(第二九条)を定める。

〔制定の理由・背景〕

一 国法として、昭和三六年に災害対策基本法(以下、基本法という)が制定され、四六年には、中央防災会議(基本法二一条)が「大都市震災対策推進要綱」を決定した(後掲②二六九頁)が、地震防災対策として、これらでは不十分なため、五〇年三月、本条例が制定された。同年一月には、石油コンビナート等災害防止法(以下、コンビナート防災法という)が成立した。五一年秋の地震学会に

おける駿河湾地震説を契機に、政府部内

に地震予知推進本部が、翌五二年四月に「東海地域判定会」が発足し、さらに五三年六月に「大規模地震対策特別措置法」(以下、地震法という)が制定された(後掲③五六頁以下、④一七頁)。地震法は、地震予知対応策を中心に構成され、地震発生後の災害応急対策や災害復旧対策は、基本法等の現行関連法令により対処するが、「強化地域」(地震法三条)以外の地域や、予知対象とならぬ地震の対策は、本法の対象外なので、「本法は地震対策全般にわたるものではない」(③五九頁、④五四頁)。東海地震の強化地域として、静岡県全域と、神奈川、山梨、長野、岐阜、愛知の一部地域が指定され(昭和五四年総理府告示二六号)、横浜市は、右地域指定を受けていない(②二八四頁)。五五年には、地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律が、限時法として制定された(後掲⑤五頁)。

〔解説〕

一 本条例の性格 本条例の規定の中には、地域防災計画(基本法四二条)の実施の規定(第四条)や、基本法七一条二項ないし災害救助法三〇条に対応す

二 本条例は制定後改正されていない。その後成立したコンビナート防災法との関係は吟味せねばならぬが、地震法は、市が地域指定外なので、当面、整合性問題は生じない。

る知事の委任を受けての市長の応急措置の実施のための物資の取用等の規定(第二七条)がある。基本法は、当然のことながら「地震」をも含めた「災害」対策法であり(基本法二条一号)、市地域防災計画作成や、応急措置の実施は、地方自治法別表第二第二項(二の二)の「市が処理しなければならない事務」に掲げられている。これをもって団体委任事務と解す(田中二郎・新版行政法中巻二二四頁)か、単なる必要事務と解す(兼子仁・条例をめぐる法律問題四九頁)かは別として、防災行政が市の自治事務である(唯一の例外は、自治法別表第四第二項(一)の七)で、被害状況等の報告は市長への機関委任事務(ことに疑いはない。あとは、国の法令の定め)に抵触するかどうかという、個々の規定の検討の問題が残るが(田中・三二一、一三四頁)、概括的に言えば、本条例制定後の地震法との関係は、指定地域外なので「横出し規制」の行政事務条例と考えられ(兼子・五四頁参照)、基本法との関係も、市の実情に即した行政措置にとどまる限り、適法な行政事務条例と解されよう(田中・一三五頁参照)。

二 事業者に対する措置 本条例で特徴的なことは、特定施設の事業者に、いくつかの義務を加重していることである。主要な問題点を指摘しておきたい。

(1) 「特定施設」(第二五号)に市の施設が含まれるか。施設の危険性・公共性に着目するならば、除外する理由はない。施設管理者が「事業者」(第二六号)と解せられる。

(2) 事業場ごとの「防災計画」(第一二条)や特定施設の「保安基準」(第七条第一項、第二二条第二項)と、既存の防災又は保安上の法令との関係が問題である。前者に関し、地震法が、消防法・火薬類取締法・高圧ガス取締法・電気事業法・ガス事業法・石油パイプライン事業法・コンビナート防災法上の防災規程等が「地震防災応急計画」に定めるべき事項についても定めるときは、これを右計画とみなしている(第八条)のが参考になる。後者は、歯止めなき「保安基準」を「防災協定」として事業者に事実上強制することになりはしないか(原田尚彦・公害防止条例三〇頁参照)。同様の問題は、市長の「安全装置の認定」と設置義務づけ(第一四条、第二八条で代行可か)にも生じ、事前参加手続整備が望まれよう。

(3) 緊急時に事業者のとるべき措置(第二五号)と市長の措置命令(第二六条)は、「緊急時」の認定方法・手続に関する規定を欠く点に問題がある(ちなみに地震法二三条は、九条の「警戒宣言」の発せられたとき、事業者に応急対策実施を指示しうる)。措置命令違反に対する公表(第二六条第二項)、代執行(第二八条)の適否は、右の点にかかると言っても過言ではない。

(4) 市長は「防災上必要があると認めるとき」報告・資料提出を求め、又は職員に事業場を立入検査させうる(第八条第一項)一方、事業者は拒否等が禁止されている(第一七条)。右の禁止違反への罰則は規定されていない。そこで、本条の立入検査が、いわゆる即時強制かどうかである。消防法四条やコンビナート法四〇条の立入検査は即時強制と解されているものの、罰則もあるので、直接強制を含めぬと理解されている(後掲⑥二二四頁)。これら国の法令とのバランスからみて、相手方が立入検査を拒んだ場合にその抵抗を排除して立入検査をするという意味での、直接強制型の即時強制の権限を与えたと解すべきではなからう(条例が即時強制の根拠たりうる点に、争いはない。兼子仁・行政法総論二二二頁、室井・塩野編・行政法を学ぶ一一九頁、塩野宏執筆)。

三 緊急時の措置(二三を除く)

(1) 地震の発生により危険な事態を生ずるおそれがある物件の所有者等に対する勧告(第二四号)は、地震法二三条三項の「指示」と異なり、代執行を行えぬ単なる要請にとどまる(後掲②一四四頁以下参照)。基本法五九条一項の災害拡大防止のための事前措置の指示の規定(後掲①二二二頁は、代執行可と解す)、あるいは事業者への措置命令の規定(本稿二③)に比し、逆に生ぬるい規定でないか。

(2) 「被災者の救助を行うため」の応急措置の実施は、「知事の委任を受け」行われる(第二七条)。被災者救助のためだから、基本法七一条の場合ではなく、災害救助法三〇条による委任に基づいて、同法二六条による取用等を行う形になる(①二六〇頁参照)。立入検査(本条例第二七条第二項)、公用令書交付(同三項)、損失補償(同四項)、立入の事前通

知と身分証明書携帯(同五項)の各規定は、いずれも災害救助法に同趣旨の規定がある(二六条二項による二三条の第二項及び第三項準用、二七条一項ないし四項)。したがって、本条は、一種の確認的規定でしかないと思われる。

四 その他 広域避難場所(第六条)は、ソフト面と一体になる必要がある(基本法四二条二項二号、地震法六条一項二号、後掲④参照)。

〈参考文献〉

- ① 消防庁防災課監修・災害対策基本法解説
- ② 国土庁長官官房震災対策課監修・詳解大規模地震対策特別措置法
- ③ 神林章元「大規模地震対策特別措置法の概要」自治研究五四巻九号所収
- ④ 安倍北夫「防災情報とその伝達について」ジュリスト七〇七号所収
- ⑤ 藤田博隆「東海地震に備えての緊急施設整備事業の推進」時の法令一〇八三号所収
- ⑥ 消防庁防災課編・石油コンビナート等災害防止法の解説
- ⑦ 消防防災制度研究会編・消防防災ハンドブック
- ⑧ 国土庁編・防災白書(昭和五八年版)
- ⑨ 横浜市企画調整局編・よこはま21世紀プラン——横浜市総合計画

藤原淳一郎 慶応義塾大学助教授