

一般社団法人日本経済調査協議会「危機管理研究会」

# 帰宅困難者対策に関する法的課題

## 法的側面からみた帰宅困難者対策の留意点

2015年7月24日

丸の内総合法律事務所

弁護士 中野明安

日本弁護士連合会 災害復興支援委員会 委員長

# 1 法令上の事業者の責務

パンフレットなどを示されて帰宅困難者対策に協力するよう区のご担当者から要請されたが、協力しないといけないのか。断れるのか。どの程度協力すればよいのか。法的には、どうなっているのか。（ある事業者からの質問）

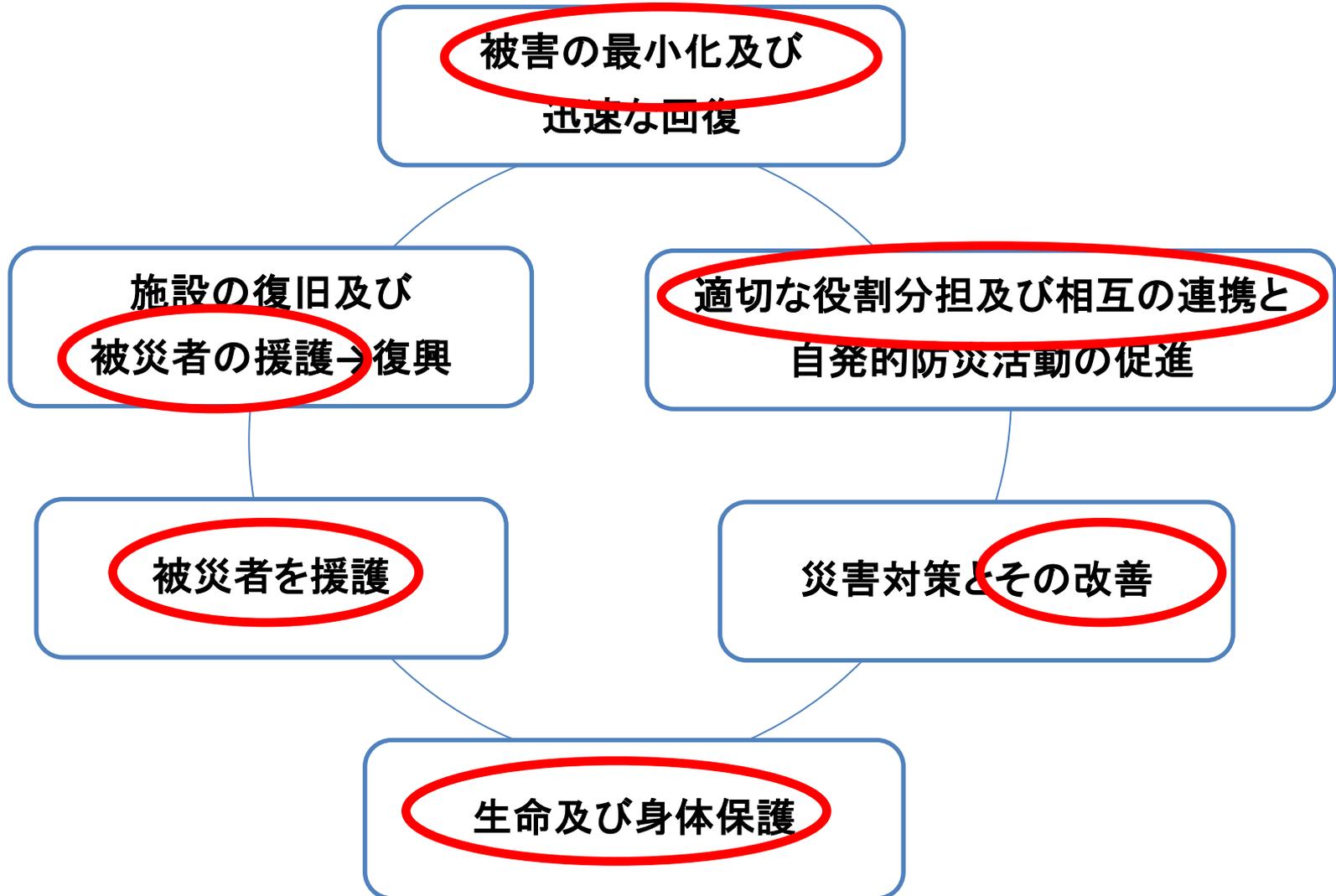
## 災害対策基本法 第7条（事業者・住民らの責務）

- 1 地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者※1その他法令の規定による防災に関する責務を有する者※2は、基本理念にのっとり、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。
- 2 災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者は、基本理念にのっとり、災害時においてもこれらの事業活動を継続的に実施するとともに、当該事業活動に関し、国又は地方公共団体が実施する防災に関する施策に協力するように努めなければならない。
- 3 前2項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。

※1「防災上重要な施設」には避難場所として適当な空地を有する施設等が含まれる。

※2「その他法令の規定による防災に関する責務を有する者」には消防法上の管理権原者、防火管理者、防災管理者等が該当する。

# 基本理念 (災害対策基本法第2条の2)



# 1 法令上の事業者の責務

## 東京都帰宅困難者対策条例

### 事業者の責務

#### (第4条)

1 従業者の安全並びに管理する施設及び設備の安全性の確保に努めること。

関係機関と連携し、帰宅困難者対策に取り組むよう努めること。

2 従業者との連絡手段の確保に努めること。

必要な準備を行うことを従業者へ周知するよう努めること。

3 多数の帰宅困難者が生じることによる混乱及び事故の発生等を防止するため、連携及び協力に努めること。

4 事業所防災計画の作成、周知、確認、改善に努めること。

#### (第7条)

1 従業者が一斉帰宅することの抑制に努めること。

2 施設内待機のための備蓄をするよう努めること。

(第8条)・・・公共交通事業者等による利用者保護のために必要な措置を講じるよう努めること。

# 1 法令上の事業者の責務

「努力義務」とは

「結局は、何もしなくても大丈夫。ペナルティもないし・・・」は本当？

裁判例から見る「努力義務違反の法的意味」の考え方

・横浜地判平成19年5月29日労判942号5頁

労働契約承継法7条は努力義務を課したに留まると解され、仮に7条の措置(労働者の理解と協力を得るための措置)の不履行が分割の無効原因になりうるとしても、それは分割会社がこの努力をまったく行わなかった場合または実質的にこれと同視しうる場合に限られるべきであるところ、本件会社分割において会社は労働者の理解と協力を得るよう努めたと評価でき、7条措置違反があったとは認めることはできない。

→努力義務であっても、この努力を全く行わなかった場合または実質的にこれと同視しうる場合には、その努力義務違反が無効原因などの法的に意味を有する事項(すなわち、損害が発生した場合の賠償義務)になる。

# 1 法令上の事業者の責務

「努力義務」と消防法、消防計画(事業所防災計画)との関係  
～「努力義務なので、何もしなくても大丈夫」は本当？～

消防法

第8条第1項 防火対象物の管理について権原を有する者は、防火管理者を定め、当該防火対象物について消防計画の作成、…その他防火管理上必要な業務を行なわせなければならない。

第8条第4項 消防長又は消防署長は、…防火管理者の行うべき防火管理上必要な業務が法令の規定又は同項の消防計画に従って行われていないと認める場合には、同項の権原を有する者に対し、当該業務が当該法令の規定又は消防計画に従って行われるように必要な措置を講ずべきことを命ずることができる。

第41条 次のいずれかに該当する者は、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金(あるいは情状により併科)に処する。  
第8条第4項の規定による命令に違反した者(ほか略)

→消防法上は、事業者自らが定めた消防計画どおりに防火(防災)管理業務をしない場合には最終的には管理権原者が罰則を科される可能性が出てくることとなる。

# 1 法令上の事業者の責務

## 帰宅困難者対策問題における事業者の責務 の最大の特徴

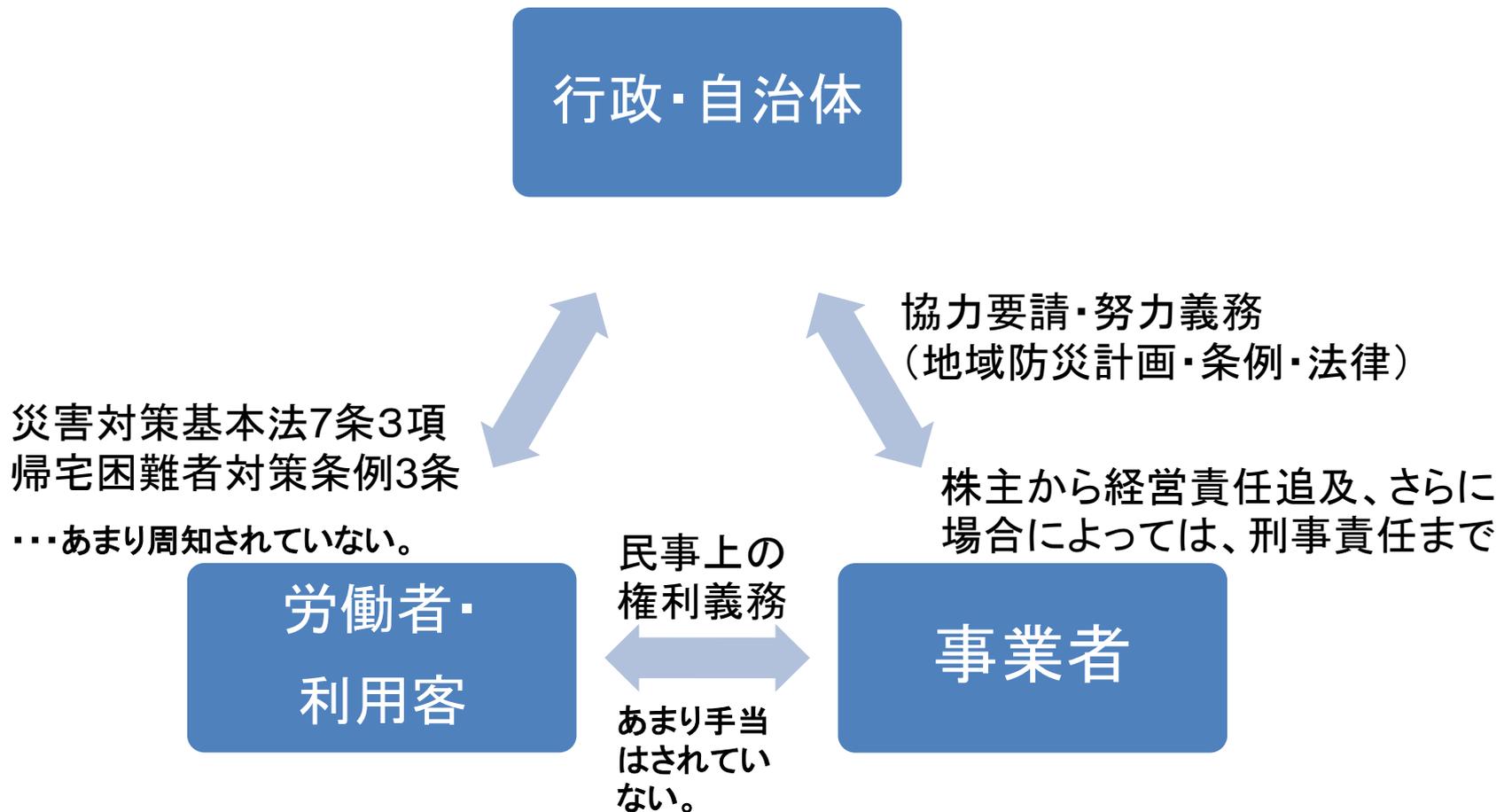
災害対策基本法、消防法、東京都帰宅困難者対策条例に基づく公法上の責務(主に努力義務)を事業者が履行しようとする

その際に↓

事業者と従業員、避難者等との間では民法上の権利義務関係が発生する。

(事業者としては民法上の権利義務関係に配慮しながら公法上の義務(責務)を果たす必要がある。)

事業者の帰宅困難者対策は、それに関連して行政と事業者、労働者・利用客と事業者のそれぞれの局面でさまざまな法律関係が形成されることに留意して実施する必要がある。



## 2 企業対応の法的留意点

### (1) 一斉帰宅抑制と従業員への対応上の留意点

- ① 条例にしたがった備蓄等の準備が進んでいない場合でも従業員に一斉帰宅抑制を指導できるか？

Cf. 帰宅困難者対策条例第3条(都民の責務)、災害対策基本法第7条(住民らの責務)

- ② 一斉帰宅抑制に従業員自身が従わない場合の企業の対応について

ア 留まることを強制できるか？

イ 万が一、帰宅途上で死傷、行方不明となった場合に企業は残された家族にどのように対処するのか？

- ③ 一斉帰宅抑制に応じた従業員が余震で死傷をした場合の会社の責任(例: 転倒防止措置などの不徹底の場合)

- ④ 公共交通機関が動き出しても、行政が帰宅抑制をさらに求めている場合の対応？

Cf. 帰宅困難者対策条例第4条1項、第7条1項

## 確認書(例)

株式会社 御中

今般の災害において、私は貴社から社会的要請および安全上の観点から会社施設内に待機するよう度重なる要請を受けました。しかし、私側の諸事情により、会社施設を去し、自宅に帰宅することとしました。

**帰宅を思いとどまらせる説得材料に！**

帰宅途中に発生するものから、帰宅途中に私自身が負傷、死亡、行方不明等になったとしても、当然、会社には何らの責任もないことを確認します。また、帰宅途中は、緊急車両の邪魔にならないこと、道路啓開作業に支障にならないように配慮します。

\_\_\_\_年\_\_月\_\_日

氏名 \_\_\_\_\_ (自筆)

## 2 企業対応の法的留意点

### (2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題

- ① 一時滞在施設として社屋を提供することとしているが、その運営に従業員に命じることはできるのか？（拒否した従業員に命令（業務命令）は可能か？懲戒は可能か？）

そもそも労働契約によって命令できる業務といえるか？  
労働基準法33条があるから、命令可能と言えるか？

#### 労基法33条

「災害その他避けることができない事由によって、臨時の必要がある場合においては、使用者は、行政官庁の許可を受けて、その必要の限度において第32条から前条まで若しくは第40条の労働時間を延長し、又は第35条の休日に労働させることができる。…」

## 2 企業対応の法的留意点

### (2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題

- ① 一時滞在施設として社屋を提供することとしているが、その運営に従業員に命じることはできるのか？（拒否した従業員に命令（業務命令）は可能か？懲戒は可能か？）

※参考裁判例1 最高裁昭和43年12月24日判決（電電公社千代田丸事件）

危険業務の限界（業務拒否に正当理由ある場合、不利益処分は不可）  
「かような危険は、労使の双方がいかに万全の配慮をしたとしても、なお避けがたい軍事上のものであって、海底線敷設線たる千代田丸乗組員の本来予想すべき海上作業に伴う危険の類いではなく、また、その危険の度合いが必ずしも大ではないとしても、なお、労働契約の当事者たる千代田丸乗組員において、その意に反して義務の強制を余儀なくされるものとは断じ難い。」→解雇無効

## 2 企業対応の法的留意点

### (2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題

- ① 一時滞在施設として社屋を提供することとしているが、その運営に従業員に命じることはできるのか？（拒否した従業員に命令（業務命令）は可能か？懲戒は可能か？）

※参考裁判例2 最高裁平成5年6月11日判決（国鉄鹿児島自動車営業所事件）

労働契約によって命令できる業務といえるか？

「降灰除去作業は、鹿児島営業所の職場環境を整備して、労務の円滑化、効率化を図るために必要な作業であり、また、その作業内容、作業方法等からしても、社会通念上相当な程度を超える過酷な業務に当たるものともいえず、これが被上告人の労働契約上の義務の範囲内に含まれるものであることは、原判決も判示するとおりである。」

- ①業務の必要性、②過度の重労働ではないこと。  
→これらを超えれば、個別同意が必要と思われる。

## 2 企業対応の法的留意点

### (2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題

- ① 一時滞在施設として社屋を提供することとしているが、その運営に従業員に命じることはできるのか？(拒否した従業員に命令(業務命令)は可能か？懲戒は可能か？)

そもそも労働契約によって命令できる業務といえるか？

「当該業務に協力することが本来の労務提供義務を履行するうえで必要かつ合理的であると認められることを要する。」

(これまでの判決等から裁判所の考え方を推測)

→ 「緊急時対策要員」としての委嘱(労働契約の一部追加変更)をしておく。

懲戒については「懲戒ができる場合において、当該懲戒が今回の事情に照らして、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、当該懲戒は無効とする。」(労働契約法第15条)

## 2 企業対応の法的留意点

### (2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題

- ② 一時滞在施設として社屋を提供した場合、事業者は法的には何をする必要がありますのか。

法的性質から考える

- 事務管理(民法697条): 義務なく他人のために事務の管理を始めた者は、～最も本人の利益に適合する方法によって、その事務の管理をしなければならない。→善良な管理者としての注意義務をもって対応する必要がある。(善管注意義務)、民法700条(管理継続義務)
- 準委任契約(民法656条): 帰宅困難者が施設管理者に受入れてもらうことを依頼し、施設管理者が承諾をすることにより成立する契約。  
→善管注意義務

善管注意義務の具体的内容(どのような備蓄等を用意し、提供することとしておくべきか)は地域の状況等によって異なる。

→ ガイドラインを参考に、地域連携・事業者連携でマニュアル策定

## 2 企業対応の法的留意点

### (2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題

#### ③ 一時滞在施設での個別の対応について

- 一時滞在施設で無償提供した備蓄食糧で食中毒などが発生した場合の事業者の責任は？

(民法第551条 贈与物については担保責任を負わない。

ただし、瑕疵があることを知りながら告げずに渡した場合は、責任を負う。)

- 一時滞在施設の定員を超える帰宅困難者が殺到し、保護を求めてきたが、これ以上の受け入れは困難として、それを拒否した。その後、当該帰宅困難者が路頭で死傷を負った場合の事業者の責任は？

(刑法第217、218条 遺棄の罪等にはならない。)

## 2 企業対応の法的留意点

### (2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題

- ④ いつまでも退去しない滞業者がいる場合にはどのような対応が可能か？

#### 民法第700条

管理者は本人・・・が管理をすることができるまで、事務管理を継続しなければならない。

#### 〈反対解釈〉

- 交通機関の復旧等により継続管理の必要性がなくなれば、退去を求めることができる。民法第700条の義務はなくなる。
- 退去要請に応じないで、滞在を続けることにより二次災害に巻き込まれた場合には、善管注意義務違反等はない。

## 2 企業対応の法的留意点

### (3) その他(1)、(2)に共通して関わる法的課題

#### ① 事業者連携(駅周辺を中心とした事業者連携)による責任の所在に関する留意点

新宿区、千代田区、中央区、その他の地区でも駅周辺地域を中心とした事業者連携による帰宅困難者対策を検討することが多い。

「被災時には各事業者から対策要員として〇名を派遣して、〇〇マニュアルにしたがい、帰宅困難者対策を実施する。」

- 当該帰宅困難者対策の実施中に対策要員が死傷した場合の責任対応。  
業務命令によるものか？＝労災？  
地域ボランティアとしての活動か？＝ボランティア保険？  
安全配慮義務の存否
- 当該対策要員(あるいは協力者)のミス(あるいは故意・重過失)により滞在者に損害(身体上、財産上)が発生した場合の責任の所在は？

## 2 企業対応の法的留意点

### (3) その他(1)、(2)に共通して関わる法的課題

#### ② 社屋・一時滞在施設のダメージに関する留意点(Q52)

本震により建物が重大なダメージを受けたが、それを認識せずに従業員を留まらせ、また帰宅困難者を受け入れたところ、余震で建物倒壊、天井崩落、壁崩壊などで滞在者が死傷した場合に事業者(オーナー、テナント)は責任を負うのか？

※建物の安全性を確認するなど安全配慮を尽くしておけば責任はないか？

#### 民法第717条

土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対してその損害を賠償する責任を負う。ただし、占有者(テナント)が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者(オーナー)がその損害を賠償しなければならない。

※ 瑕疵＝当該物の通常の性能を欠いた状態であること

※ 安全配慮・注意義務を尽くしたか＝過失があるかどうかの問題ではない。

→最も悩ましい問題！

【企業の責務】

- 災害発生時に従業員の一時帰宅を抑制し、3日分の水や食料などの備蓄に努める

【知事の責務】

- 市区町村や企業の協力を得て、一時滞在施設を確保する
- ストップした交通機関の代わりになる輸送手段を確保する

田谷区) 水を注ぐルファ米箱が積ま派遣社員分以上の全。経営人(38)はを社員に捉えてい遅れてい会議所が

3月、帰宅困難者対策の説明会を開いた際に実施したアンケートによると、856社のうち約45%は、備蓄が全くなかったり3日分に足りなかったりした。

▽尻込みも

都の首都直下地震の想定では約517万人が帰宅困難者となる。このうち買い物客ら行き場のない92万人には一時滞在施設が必要だが、現状では都の施設で7万人分、企業や大学で3万〜4万人分しかない。企業の一層の協力が不可欠だ。このため都は、食料

をさらに10%程度多く備蓄する対策を推奨。一時滞在施設になる場合には備蓄物資の費用も補助する。

しかし、一余震で建物が壊れ、受け入れた帰宅困難者がけがをしたら賠償請求されるのではないかと尻込みする企業は少なくない。

この条例の課題に詳しい中野明安弁護士は「『いざとなったら自治体が責任を持つ』とお願いしないと話は進まない」と指摘。市区町村が責任者になり、企業側に一時滞在施設の運営を委託する方法を提案している。

**Q** 帰宅困難者 地震などの災害時にバスや鉄道がストップし、外出先や会社からの帰宅が困難になる人。徒歩で帰ろうとすると道路や歩道が混雑し、救急救命活動の妨げになる恐れがあるため、むやみに移動しないのが原則。東日本大震災では東京都内の帰宅困難者が約352万人(内閣府推計)に上った。都の想定では、首都直下地震が起きると517万人が帰宅困難になる。

## 2 企業対応の法的留意点

### (3) その他(1)、(2)に共通して関わる法的課題

#### ② 社屋・一時滞在施設のダメージに関する留意点(Q52)

本震により建物が重大なダメージを受けたが、それを認識せずに従業員を留まらせ、また帰宅困難者を受け入れたところ、余震で建物倒壊、天井崩落、壁崩壊などで滞在者が死傷した場合に事業者(オーナー、テナント)は責任を負うのか？

施設提供事業者等(オーナー、テナント)の対応策として考えられること

- 1 リスク・賠償責任を負わないように、そもそも施設提供を断る。従業員の退去。
- 2 自治体と協定書を締結して「故意・重過失がない限り責任を負わない」旨規定してもらう。
- 3 国あるいは自治体に当該リスク・賠償責任を負担してもらう。
- 4 保険をかける。
- 5 滞在者から入館時にあらかじめ免責を承諾してもらっておく。

# 一時滞在施設の確保に関するワーキンググループ (首都直下地震帰宅困難者等対策協議会)

## ○趣旨・目的

首都直下地震が発生した場合、都心部では大量の帰宅困難者が発生すると想定される。これら帰宅困難者を受け入れる施設として公的施設・民間施設を問わず一時滞在施設の指定を推進しているところであるが、特に民間事業者が保有する施設の一時的滞在施設の管理責任については統一的な考え方が示されていない。このため、これらの責任の範囲等を関係機関間で明らかにして共有し、民間事業者による一時滞在施設の確保の促進を図ることを目的として、本ワーキンググループを設置するものである。

→ガイドラインの改定作業に関する意見交換。

## ○構成

〈構成員〉内閣府、東京都、経団連、東京商工会議所、不動産協会など

〈有識者〉丸谷浩東北大学災害科学国際研究所教授、当職

## 平成27年2月の

### (改訂版)一時滞在施設の確保及び運営のガイドラインの特徴

- 1 施設管理者と滞在者との法的な権利・義務関係を内閣府(防災担当)の名の下に明確にした。

「施設管理者の損害賠償責任について」GL27ページ以降

「…運営に関する損害賠償責任の範囲については、考え方が示されてこなかったことから、内閣府(防災担当)において次のように整理を行うこととした。」

- 2 施設管理者と滞在者の滞在条件合意による受入契約とした。

「施設管理者は故意又は重過失がない限り責任を負わないといった受入条件を承諾し、署名した者を受け入れることについて普及啓発に努める。」GL19ページ  
【受入条件の内容】

一時滞在施設は、災害時に共助の観点から善意で開設・運営されるため、施設管理者は施設内における事故等(建物・施設の瑕疵による事故を含む。)については、故意又は重過失がない限り責任を負わないこと。GL29ページ

- 3 自治体が事業者に対して協力をすることを示した。

「損害への対応 国、都県、市区町村は、一時滞在施設の運営に関して施設管理者に損害等が発生した場合又は発生するおそれがある場合には、積極的に協力して対応する。」GL20ページ

## 平成27年2月の

### (改訂版)一時滞在施設の確保及び運営のガイドラインの特徴

#### 4 施設管理者の運営要員の確保について事業者連携を示した。

「…テナントビルの場合や事業者が複数存在する複合ビルの場合の施設所有者は、当該ビルの管理者及び占有者等と連携し、建物ごとの個別の事情に応じて、所有者・テナント・自治体の3者間による協定を結ぶなどして、一時滞在施設の運営に係る要員の確保に努める。この場合、運営に係る役割分担と責任についてもあらかじめ決めておくことがのぞましい。」GL8ページ

#### 5 東京オリンピックに言及した。

「2020年に開催される東京オリンピック・パラリンピックをふまえ、誘導の案内や情報提供などについては、外国人でも分かりやすいピクトグラム等の活用や、英語、中国語等の外国語の誘導案内板等による対応も検討する。」GL4ページ