

(2015年7月24日講演)

20. 「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」

丸の内総合法律事務所 弁護士 中野明安様

今日のテーマは「帰宅困難者対策に関する法的課題」ということで、東京都で帰宅困難者に関する条例ができて以降、さまざまなガイドライン等ができたが、きちんと法的な課題を明らかにした上で皆さんに対策を講じてもらう必要があるのではないかとこのことを雑誌等に投稿させてもらった。

セミナーなどで説明をすることも多いが、その際には、いつも一般的な会社の担当者を想定して説明している。例えば、区から協力を求められた時に、協力しないといけないのか、断れないのか、法的には何か縛りがあるのかということに関して、まず法的な側面でのどのような条文があるのかを説明している、ここでも同様の観点で確認していくこととしたい。

災害対策基本法第7条の事業者の責務を説明する。第1項には、「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その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、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。」という規定がある。

この「防災上重要な施設の管理者」、それから「防災に関する責務を有する者」とは一体どういう方々なのかについて、※印1、2に記載している。「防災上重要な施設」にはどのようなものが該当するのかであるが、これは「避難所として適当な空地を有する施設等が含まれる」と解説など言われている。私が勝手に考えているわけではなく、災害対策基本法の注釈に書かれている内容である。そういうことからすると、会社に駐車場施設があるとか、それから会社の玄関先にロビーがあるとか、そのような施設を保有している会社は、ここで言う防災上重要な施設の管理者に該当すると思われる。

それから、「その他法令の規定による防災に関する責務を有する者」とはどのような方々なのかであるが、これは消防法上の管理権原者、防災管理者、防火管理者などが該当すると注釈等で説明されているので、これらの方々は一般事業者の方々にたくさんおられるので、多くの方々が災害対策基本法第7条の事業者の責務、極めて抽象的ではあるが、法令また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す役割を担う事業者であるということがある。まずこのような説明をして一般の事業者の皆さんに注意喚起をしている。第2項では、より明確に、一定の事業者については事業継続と防災に関する施策に協力する等の努力義務が課されている。

さらに、どのような理念にのっとりやるのかについては、災害対策基本法で新たに改

正されて第2条の2ができ、基本理念を明確にしたので、この基本理念について説明する。帰宅困難者対策は既に条例もできており、地域防災計画の中にも入っているが、どういう理念に基づいて我々は帰宅困難者対策をやらなければいけないのかというと、まず被害の最小化と迅速な回復である。それから、生命および身体の保護という観点から対策を講じなければならないし、適切な役割分担や相互連携を基本理念に掲げているので、その基本理念にのっとって対策を講じなければいけない。また、被災者援護やその改善を考えながら対策を講じることも基本理念に入っている（資料P1、2）。

さらに、東京都帰宅困難者対策条例が法令上の義務として今回新たに設定された。第4条に事業者の責務が掲げられており、従業員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、とある。さらに、帰宅困難者対策の具体的な内容として、従業員との連絡手段の確保とか、必要な準備を行うことを従業員へ周知すること、それから、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、連携および協力を努めることが書かれている。

さらに、第7条では、従業員が一斉帰宅することの抑制、施設内待機のための備蓄に努めることなどが書かれている。委員の皆様のような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ことは第8条に入っている（資料P3）。

今説明したような条例は、ほとんどが努力義務になっているが努力義務というと、その瞬間から法律が分かっている方々はそこで関心がなくなるので、皆さんに関心を持ってもらうために「努力義務というのは本当に何もしなくて大丈夫なのか」について説明する。努力義務違反が何か法的に意味があることになるのかについて触れた裁判例を紹介する。今回のテーマとは関係ないが、労働契約承継法第7条では会社分割するに当たって、新設分割をした会社に移る労働者にきちんとその説明をして、理解を求めるといふ努力しなければならないという規定があるが、それを全くやらなかったらどうなるのが裁判で論点になった。これについては、「仮に同法7条の措置の不履行が分割の無効原因になり得るとしても、それは分割会社はそ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得る場合に限られる」というような規範が提示された。努力義務違反は法的に全く何の意味もないのかというとそうではなく、何らかの法的効果を持ち得るといふような意味を裁判所がメッセージとして送っているので、我々はそれを受け取る必要があると思う。一つの考え方として、下の3行にあるように、努力義務であっても、その努力を全く行わなかった場合、実質的にこれと同視し得る場合には無効原因になり、その結果、損害賠償が発生した場合は賠償義務の原因となるという、努力義務違反の指摘を受ける可能性があるというものである（資料P4）。

さらに脅かすことを言うようであるが、「努力義務と消防法」という論点がある。消防法では、事業者が消防計画を立てるよう義務付けている。これは消防法の第8条に書かれているが、防火対象物の管理について権原を有する者は、第36条の防災管理者もそうであ

るが、防火管理者を定めた上で消防計画を作成することになっている。第 36 条で言うと、これは防災計画になるが、今回、消防計画の中で帰宅困難者対策を定めることになった。それを定めた場合にどうなるのかであるが、第 8 条 4 項で、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は、同項の権原を有する者に対して消防長又は消防署長は消防計画に従って行われるよう必要な措置を講ずべきことを命ずることができるようになっていて、皆さんの会社でも帰宅困難者対策についてどのような対策や準備を行うか、昨年 3 月ぐらいに消防計画に書き加えたと思うが、それらを行うように命令されることになっている。さらに、その命令に対応しないと、最終的には管理権原者である社長等に 1 年以下の懲役又はまた 100 万円以下の罰金が科せられる。本当に告発をして刑事罰を科す可能性があるか。私はその可能性について指摘する立場にはないが、あまり多くはないかもしれない。しかしそれを否定することもできない。このような法律に縛られながら、帰宅困難者対策を行っていただくことになっている（資料 P5）。

ただ、帰宅困難者対策を行う事業者の皆さんにとっては、どうもやりにくいという話を聞く。協力したいと思うが、従業員からそのようなことまでやらないといけないのかとか、経営者から金が掛かるのではないのかとか、いろいろ言われて面倒くさいが、どうなのかと言われる。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は次のような点にあると考えている。すなわち、災害対策基本法や、消防法や、この条例などに基づく公法上の責務、主に努力義務という形になっているこの公法上の責務を事業者が果たそうとすると、その際に事業者と従業員の関係、また、事業者と顧客との関係、避難者との関係で、民事上の権利義務関係が発生することがあるという点である（資料 P6）。

事業者の帰宅困難者対策というのは、行政と事業者という関係だけではなく、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上の関係が形成されることに留意して実施する必要がある。だから、自治体から言われたからといって直ちに全部 100% できるわけではない。この点について図（資料 P7）で説明する。行政・自治体と事業者の間では協力要請や努力義務等あるので、事業者としてはやらなければいけないが、やり方を間違ったり、サボったりしていると、先ほど申し上げたような刑事責任の問題になったり、要請に従ってきちんとやらなかったことによって会社経営に大きなダメージが発生するような事故ないし自然災害の被災などが起こった場合には、株主から株主代表訴訟等の責任追及が行われる可能性もある。

一方で、事業者と労働者との間、事業者と利用客の間では民事上の権利義務関係があるが、この部分については手当てがほとんどなされていない。どういうことかということ、平常時の民法や労働法が適用されるので、その点に注意して取り組んでもらう必要があるということである。

行政と労働者、行政と利用客の間には何の条文もないのかということとそのようなことはなく、災害対策基本法 7 条 3 項には住民の責務が書いてあるし、帰宅困難者対策条例においても、従業員と一般の方々はどうしなければいけないのかが書いてあるが、これはあまり

周知されていないという問題点があるのではないかと考えている。

以上のとおりこの「三角関係」の中で事業者の皆さんに帰宅困難者対策を実施してもらうわけであるが、先ほど申し上げたとおり、各種の民事上の法律関係が発生することがある。そこで、次に、具体的な法的論点についていくつか説明をしたいと思う。

次に、一斉帰宅抑制と従業員への対応上の留意点について（資料 P8）。予算の都合で条例に従った備蓄等の準備を進めていないとか、場所がなくて置けないような状況でも、一斉帰宅抑制を指導できるのかということについては、従業員に一斉帰宅抑制を指導してもらうことが必要になる。備蓄が進んでいなくて、従業員から反発を受けるので一斉帰宅抑制の指導をしないことになる、先ほど申し上げた努力義務との関係では全くしないという立場になってしまう。

その上で、備蓄の不備を従業員から指摘された場合はどうするのかというと、先ほど申し上げた帰宅困難者対策条例の 3 条、それから災害対策基本法 7 条では、住民らの責務、都民の責務ということで、自ら準備し、自ら防災に資する活動を行うという規定があるので、従業員に現時点では会社はまだ備蓄が必ずしも進んでいないが、まずは皆さんの努力義務できちんと備蓄や、非常食等の準備をしておいてほしい、会社も予算等の措置を講じて準備するからという説明をしてもらえればよろしいかと思うので、まずは一斉帰宅抑制の指導をきちんと行ってもらいたい。

次に、一斉帰宅抑制の指導をしたが従業員自身が従わない場合の企業の対応である。とどまることを強制できるか、ということであるが、指示、指導や業務命令ができるかどうかは、従業員と会社の関係では、労働契約上の権利義務関係しかないで、労働契約によって縛られている内容かどうかを判断してもらう必要がある。通常は就業時間外になった場合に会社にとどまることを労働契約上の業務命令として課すことはできない。とどまることを強制できるような権利義務関係もない。したがって、とどまることを命令としてもできないし、事実上拘束することもできないことを、大前提として理解してもらいたい。

この点について、帰宅困難者対策を真剣に考えている会社にとっては、それでは意味がないと言われることがあるが、意味がないわけではなく、そこはまさに従業員教育の問題である。なぜとどまらなければいけないのか、なぜ帰宅困難者対策条例や、災害対策基本法でも義務として課されているのか、その点を考えさせる教育をしてもらいたい。

では、万が一、帰られた方が帰宅途中で死傷したり行方不明になった場合に、残された家族との間でどのような関係になるのかについてだが、この場合に家族としては、条例等で私の息子はそこにとどめることになっていたのではないのか、なぜ私の息子をとどめなかったのかというような指摘を受ける可能性がある。これについて、先ほど申し上げたとおり、「会社はとどまることを強制できないが、指導はした」というのが会社の回答になる。また、安全配慮義務違反ではないかという言葉が使われることがあるが、帰宅した後のところは安全配慮義務の範囲外になるので、通勤災害というような労災の適用はあり得るが安全配慮義務の問題はない。ただし、きちんと指導したのかどうかという点は指摘される

可能性があるのですが、私としては、もしどうしても帰ると言うのだったら、確認書（資料 P9）を書いてもらってほしいとお願いしている。会社はきちんと指導したが、自分の考えで帰宅したということを残しておいてもらいたいと思っている。それが、会社と遺族の方とのトラブルを防止する唯一の方法だと思う。もちろん、録音とか、ビデオレターでも書いておいてもらえばさらに良いのかもしれないが、そこまではできないだろうと思う。会社としては、こういうものを書いてもらわなければならない、という説明をすることと併せてとどまるよう要請してもらいたい。このようなものまで要求しなければいけないつらい立場だというように情に訴えて、会社の担当者は、従業員に帰宅を思いとどまらせることも必要かもしれない。ただ、結果としてそれでも帰るという場合には、やはり指導したということは形に残しておくべきではないかと思う。

次に、会社からの指導に従って一斉帰宅抑制に応じた従業員が、余震で社屋が倒壊したりしてけがをしてしまったような場合の会社の責任について。これは消防計画上必要な措置を講じていると思う。少なくとも転倒防止措置の不徹底などの場合で、ロッカーが倒れてきてけがをしたような場合は、会社の注意義務違反とか、就業時間中にけがをしたのであれば安全配慮義務違反とか、そのようなことにはなり得るので、この点はきちんと消防計画に従った準備をしてもらいたい。セミナーでこう説明すると大体、「それだったらとどまらせるのも何だよな」と、ひそひそと言われることがある。一斉帰宅抑制をやるのも、やらないのも非常に大変だと思うが、ここは消防計画上、会社がやることになっているので、きちんとやっていただきたい。

公共交通機関が動きだしたら、会社の判断で直ちに帰宅させてよいかについては、行政が帰宅抑制をさらに求める場合もあり得るので、事業者としてはどう対応したらよいか。これは帰宅困難者対策条例の 4 条 1 項、それから 7 条 1 項等にあるような連携が必要である。事業者は行政やその他機関との連携が示されているので、連携してパニックにならないような帰宅政策を実施してもらう必要があるかと思う。会社の判断として、公共交通機関が動き出したのだから、帰宅させるという判断自体に大きな誤りがあるという指摘を受けることはないと思うが、少なくとも連携してほしいという観点から、公共交通機関が動きだしても、行政がさらに帰宅抑制を求めている場合には、会社はやはり一定の配慮をすべきではないかと思う。

先ほどは従業員との関係について説明したが、もう一つ、今回よく問題になっているのが一時滞在施設を会社が提供する場合に、それに関してどのような法的な問題が発生するのか、どのような法的な課題があるのかについて説明をする。

まず一時滞在施設として社屋を提供することとしているが、その一時滞在施設として提供した社屋の中でオペレーションするのは誰かというところ従業員しかいない。自治体の方々に聞いても、自治体としての仕事があるので自治体の職員がそこに行くわけにはいかないとやっている。したがって、一時滞在施設を会社が提供したら、それだけで終わるわけではなく、さらに従業員のオペレーション業務も一緒にやってもらうことになるが、そのよ

うなことを従業員に命ずることができるのかという問題である。これは労働基準法 33 条があるから大丈夫ではないかと言われることがある。労働基準法 33 条は、「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、その必要な限度において第 32 条から前条、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」と書いてあるからである。第 33 条の、この災害時の業務残業時間の延長とか、休日出勤とか、そういうことを命ずることができるという条文があるので問題ないのではないと言われることがあるが、それはまったくの間違いで、労働基準法第 33 条では、この「業務命令のできる範囲の仕事」を、就業時間を超えて命ずることができるという記載があるだけである。そもそもこれが労働契約の範囲内のものなのかどうかを議論していないので、まずはその議論をしなければならぬということがある。その労働契約の範囲内の業務であれば、この第 33 条で残業を命ずることもできるし、休日出勤を命ずることができるというような関係になっている（資料 P10）。

その範囲の考え方の一つとして、最高裁判例として挙げているのが電電公社千代田丸事件である。これは最高裁の古い裁判例であるが、危険な業務について、限界を超えたところでは業務命令ができないというものである。朝鮮半島の隣に李承晩ラインというのできた海域で、海底線のケーブルを敷設する工事を行うというときに、軍事上、非常に危険な状態で、砲撃される恐れもあったので、乗組員がそのような危ないところに行きたくないと言ってストライキをしていた状況の中で組合執行部が解雇されたというので争われた事件であるが、最高裁の判断としては、通常の設定を超えるような危険業務については労働契約としての義務の強制、業務命令はできないということを言った裁判例として紹介されているものである（資料 P11）。

もう一つの例は、旧国鉄の鹿児島自動車営業所事件である。火山灰を除去して職場環境を整えろという業務命令について、自分はそのようなことをやる義務はないはずだということで争われたものである。ここでは、「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、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、原判決も判示する通りである。」とある通り、「労働契約上の義務の範囲内」という言葉が事業者側には欲しい。したがって、この労働契約上の義務の範囲内に含まれるものであれば、先ほど言った第 33 条のように、残業を命ずることができると思うが、その範疇としては、「業務の必要性」とか、「過度の重労働でないこと」というのが必要である。これを超えると個別同意が必要となると思う。個別同意とは囑託とか委嘱をするということであり、「あなたには災害復旧要員としての職を命ずる」というように委嘱をするような形での労働契約の変更をする必要があると考える（資料 P12）。

災害復旧要員や、一時滞在施設の施設運営要員については委嘱をして、労働環境や労働

条件を整えることで初めてオペレーションが実施できるのではないかと思う。このように申しあげたが、本当のところ、いざとなったら皆さん火事場のばか力ではないが、目の前の緊急事態において、動いてくれるのだろうかという期待はある。これまでもいろいろ災害において事業者の皆さんは本当に懸命になってその復旧にあたられたので、このような法律問題を持ち出す必要はないのではないかとされるかもしれない。しかし、今から準備するに当たっては、ぜひ従業員のモチベーションを高めて、このような法律関係をきちんと明示してやってもらうほうがよいと思う。いざとなったときには動けるかもしれないが、それまでに準備すべきものについて、このような環境をきちんと与えないと従業員は動かない可能性があるというのが、労働案件を担当する弁護士である当職の一般的な感覚になっている。

先ほど申しあげた火山灰の除去作業とか、地震や火災があった後の片付けというのは、まさに業務上必要なものであることは間違いないところである。では、一時滞在施設という、自分たちのお客さんではない、周辺にいる人たちをそこに入れて、一晩から三晩くらい避難をさせることに関して、必要最小限の手伝いをするような役割は果たして労働契約によって命令する業務と言えるのかということが、皆さんに検討してもらいたい内容である。今までの裁判例をよく検討すると、このような規範が定立できるのではないかと思っている。すなわち「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上で必要かつ合理的であると認められることを要する」というような規範である。業態によっては、そのまま適合するという会社もあると思うが、一般事業者の中にはそうではない会社もあると思う。その場合には、災害復旧要員や、一時滞在施設の施設運営要員として委嘱をしておいてもらいたい。

懲戒については、労働契約法第15条において相当性というような基準があるので、その権利を乱用したものについては無効となるので、今回やむなくどうしても私は帰らなければならぬというような事情がある人についてまで業務命令を課し、業務命令違反だと言って懲戒することは少し難しいのではないかということがあるので、その点も検討してもらいたいと思っている（資料P13）。

一時滞在施設を提供した時に事業者は具体的に何をするのかについては民法上、事務管理という規定が民法697条にある。これは、「義務なく他人のために事務の管理を始めた者」となっている。大変だったら中に入って避難してくださいと言って施設内に入れることは義務ではない。善意で施設内に入っても良いですよ、ということなので、「義務なく他人のために事務の管理を始めた者」に該当するのがこの帰宅困難者対策や、一時滞在施設ではないかと思っているが、その場合に受け入れた事業者にどのような役割を与えられるかという、この条文には非常に厳しいことが書いてある。「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。」と書いてある。その内容が何なのかが問題になるわけであるが、本人の利益に最も適合する内容となると、非常に高度な内容になるのではないかという心配がある。電気が暗いからもう少し明るくしてくれとか、マット

レスが硬いのもっとやわらかい物にしてくれとか、毛布がこれでは暑いからもう少し涼しい毛布にしてくれとか、喉が渴いたとか、おなかがすいたとか、いろいろな要求があるときに、本人の利益に適合するようにやれと言われた場合どうするのかという問題があるが、少なくとも民法上このような規定があることを承知しておいてもらいたい。しかも、民法 700 条には管理継続義務があり、本人がこのようなことをする必要がなくなるまで継続しろという規定がある。こういうことが法律上科されていることも、先ほど申し上げた通り、災害時においてこれらの民法は適用されないという規定はないので、まさに平常時の民法をそのまま使われる心配があるということである。したがって、そのような関係があるので、この「事務管理」規定がそのまま使われるのではないことを示すような形で活用してもらいたいと思っている。これを「準委任契約」と言って、我々はこういう条件で皆さんを受け入れるが、それで良ければどうぞ入ってください、というように、受け入れ条件について合意をしてほしいということである。それは、帰宅困難者が施設管理者に受け入れてもらうことを依頼して、管理者がその条件を示して承諾することによって成立する契約ということである。ただし、受け入れた側は善管注意義務という法律関係が民事上ある。善良な管理者として、きちんと注意してやってほしいということである。この善良な管理者としての注意は果たしてどこまでやらなければいけないのかということがあるが、これも具体的に定められたものではないので、ぜひ今の段階でガイドラインとか、地域連携、事業者連携でマニュアルを作って、我々はこういう体制でやろうと思っているということを示して、自らラインを決めてもらいたい。我々が考える帰宅困難者対策や、帰宅困難者に対する一時滞在施設の提供の内容というのはこのようなものであるということを引きちんと示すことによって、自分たちのラインを周知してもらいたい。そのようなものが整備されることで、社会的にはこれでよいのではないかと裁判所が言えるようになる。そのような社会的な慣習、慣行を作ってもらいたい（資料 P14）。

一時滞在施設で提供した備蓄食糧や非常食でおなかを壊した場合、何が問題になるのかということについて。そういうことがないように、調理する必要のない缶詰などを提供するのが良いと思うが、民法上では 551 条で贈与物については担保責任を追わないということになっている。無償で提供するものについては責任を負わなくてもよいという規定がある。ただし、瑕疵があること、例えば腐っていることを知りながら、それを告げずに渡した場合には責任を負うという規定になっているので、その点だけ注意してもらえればと思う。缶詰は多少、賞味期限が切れていても大丈夫だという感覚があるかもしれないが、賞味期限が切れていることを告げて、食するかどうかを滞在者自身で判断してもらえれば、551 条の問題はクリアできると思う。

一時滞在施設の定員を超える帰宅困難者が来て施設内に入れてほしいと言われた時に、会社としてはどうするかという問題については、定員を超えた時は、それ以上入館させないというマニュアルを作っていると思うし、今般、内閣府と東京都が作ったガイドラインにもそのように書いてある。だが、会社が従業員の判断で決めるように従業員に言うと、

従業員は非常に困るわけである。受け入れを拒否した場合に、目の前でけがをされてしまったとか、目の前で壁が落ちてきたとか、パニックの中でつぶされてしまったとか、そのような事態を見て、自分は何か非常に悪いことをしたように思う可能性がある。したがって、会社のマニュアルで、定員を超えたら「必ず断れ」ということを入れてもらいたいと思う。自らの判断ではなく、会社が断れと言っているという、きちんとした後ろ盾を作っておかなければ従業員は判断に困ってしまう。

保護されるべき人を保護しなかったことで、保護責任者遺棄罪とか、遺棄罪などの刑法上の犯罪になったり、損害賠償請求されたりすることはあるのかについては、そのようなことはない。これは刑法上の構成要件該当性に該当しないので、保護責任者遺棄罪もないし、遺棄罪もない、損害賠償請求を受ける可能性もない。ぜひ会社の中できちんとマニュアルを作って、担当者を困らせたり悩ませたりしないようにしてもらいたい（資料 P15）。

いつまでも退去しない滞在者についてだが、出ていってくれと言ったら怒られたり、保護すると言ったのではないかと言われる可能性があるが、これは先ほど申し上げた民法 700 条の管理継続義務を反対解釈すれば、交通機関の復旧等により管理継続の必要性がなくなれば退去を求めることができるので、退去をきちんと求めてもらいたいと思う。これに関しては自治体としても、もしどうしても帰れない人がいる場合は自治体の避難場所を提供するなど、協力したいという話もあるので、このような場面ではきちんと退去させられることを認識して運営してもらいたい。一度入れてしまったら出ていってもらえないとか、事業継続に支障があると言って検討を拒んでいる事業者がおられるが、最後はきちんと退去を求められるということは認識しておいてもらえればと思う（資料 P16）。

その他の法的課題についても皆さんに検討してもらいたい点がある。新宿区や千代田区、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されているところが多いと思うが、例えば「各事業者から対策要員として 3 名を派遣して、対策マニュアルに従って帰宅困難者対策を実施する」ということにしていた場合に、当該帰宅困難者対策の実施中に対策要員が亡くなったり、けがをされた場合に誰が責任を取るのかということである。これが業務命令であれば業務起因性の関係で労災が認められ補償される可能性はある。そうではない活動だと言われてしまったらどうなるかという、その方は地域ボランティアとしてやったに過ぎないという扱いになってしまう。そうすると、ボランティア保険に入っていれば一定の治療費ぐらいは出るかもしれないが、もしその方が致命傷になるような大きなけがをされて後遺症等が残った場合には、その保険では到底対応できないのではないかと思う。したがってこの点については、地域連携、事業者連携の中でどのような扱いで対策要員を活動させるかについて取り決めをきちんとしておいてもらわないと、労災認定が難しくなる。私はきちんと業務命令で業務としてやらせてもらいたいと思っているが、それをきちんと取り決めておかないと、あなた方はボランティアでやったと言われて、もめる可能性があるということである。

安全配慮義務について言うと、業務命令であれば、会社としての安全配慮義務はあるの

で、誰が対策のトップになり、どのような指揮命令をするのかを検討してもらったほうがよい。当社の対策要員ばかり使っていると、一番危ないところを当社の対策要員だけにやらせているというような不公平感など、事業者のみなさんが一生懸命やっている中でそういう失礼なことを私が申し上げるのはばかられるところがあるが、そういうことをきちんと協定や対策訓練の中でやってもらいたい。訓練で具体的にどのように配置したらよいのかを実践してみないと、いろいろなオペレーションの難しさとか、不都合さは分かりにくいところがあると思うので、ぜひとも訓練で会社のやるべき安全配慮とは何かということを考えてもらいたいというお願いをしている。

もう一つは、対策要員のミスである。対策要員が、そこにいる滞在者にけがをさせてしまうとか、そういう場合の責任の所在はどうなるのかということである。事業者間で一定の目的に沿った活動を行うという合意に基づいて行っていることなので、事業者の協定書があれば当該協定は法的には組合契約（民法 668 条）だと思う。組合契約の責任関係はどうなるかという、基本的には組合財産があれば組合財産から賠償することになるが、それがなければ各事業者（各組合員）の分割責任となっているので（民法 675 条）、そのような場合の責任の所在も認識した上で、対策要員もけがをしないし、滞行者にもけがをさせない、損害を発生させない帰宅困難者対策を実施してもらうことが必要かと思っている（資料 P17）。

最も悩ましい問題の一つは社屋のダメージに気が付かないで従業員をとどまらせたり、帰宅困難者を受け入れてしまうことである。建物が危ない状態なのに気付かず、余震によって天井崩落、建物倒壊、壁崩壊などの事態が発生して、滞行者や、その従業員が死傷した場合に事業者の責任はどうなるのかという問題である。建物の安全性については安全配慮を尽くしておけば責任はないかについては、これは民法第 717 条の規定があり、土地の工作物の設置および構造に瑕疵があることによって他人に損害を生じさせたときは、まずは占有者が責任を負うことになっている。占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償することになっている。ここで言うのは、過失があるかどうかの問題ではなく、瑕疵があるかどうかであり、そちらの問題である。安全配慮を尽くしたというのでは回避できない責任である。建物を通常的安全性能を欠いた状態にしてしまっているかどうかの問題である。これはまず本震によって建物がどのくらいダメージを受けたのかを判断して、大したダメージもなさそうだとすることで施設内に入れるという作業が必要になるわけであるが、これがきちんとできるかどうかのポイントである。

今年の 2 月に新たにガイドラインができた。大規模地震発生直後における施設管理者等における建物の緊急点検に係る指針が内閣府の防災担当から出ているので、昔よりは非常に進歩したというか、これを見て素人の従業員の方々が建物の簡易判断をすることは可能になったかもしれないが、そこで瑕疵が発生していることや、余震が発生したら、大きなダメージが具体的に発生してしまうことが分からないで施設に入れた場合は民法 717 条の

責任追及があり得ると書いてある。これに対してどうしたらよいのかについては、以前から私は、いざとなったら自治体が責任を持つから、この帰宅困難者対策をぜひ前向きにやってくれとか、従業員をきちんと保護しておいてくれとか、滞在者を一時滞在施設にきちんと受け入れてくれと、言うようにしたらどうかと提言をしていたが、ある区からは、責任をもつなら帰宅困難者対策はやらないと厳しいことを言われた。それは本来、国がやるべきで、なぜ自治体がそのようなことまで面倒を見なければいけないのかと言われてしまった。自治体ではなく国が持つと書けとかと言われたが、そういうレベルの話である（資料 P18、19）。

それに対して会社は事業者としてどのようなことを考えるかという、まずはリスク・賠償責任を負わないように、そもそも施設提供を断るという一番消極的な対応。従業員も退去させる。

もうひとつは自治体と協定書を締結して、故意・重過失のない限り責任を負わないとききちんと書いてもらうというものである。目黒区や港区では実践している。ただし、これは自治体と事業者の協定書であるので、被災した第三者に効力は及ばないのが原則である。自治体からお墨付きをもらって、きちんと安全点検をしていたから責任を負わないでよいとは、負傷者に対しては言えない。自治体と協定したのであるから、自治体も応援してくれるだろうとは思いますが、応援するだけで自治体は責任をとらないで、それは事業者の施設であるから、事業者で解決してほしいということになるリスクはある。

それから、国または自治体に当該リスクや賠償責任を負担してもらうという方法もある。国や自治体の施設として委託されているだけで事業者は地震が発生した直後に自治体にこの施設を貸したのだから占有者は自治体で、運営も本来自治体がやるべきであるが、人がいないので事業者が請け負ったというような形で、本来的には国の施設、自治体の施設であるという形でリスクを振るという方法である。これについては国からも自治体からも断られた。それは無理であると言われたがなぜ無理なのかよく分からない。保険料が高いという話も聞いたが保険を掛けるという方法もある。

内閣府からほかにないかと言われて考えたのは、滞り者から入館時にあらかじめ免責してもらっておくということである。これはどういうことかという、滞り者自身にリスクを負担してもらって施設内に入ってもらおうというものである。今までは誰にリスクを持ってもらおうかという議論だった。国に持ってもらおうか、自治体に持ってもらおうか、事業者にとってもらおうかと、いろいろ考えたのであるが、皆嫌だと言っているのだから入ってもらう人に自己責任で入ってもらうということである。これができるかどうかであるが、先ほど申し上げた民法 717 条の責任については、民事上この責任を負担しないという合意をすることによって、この合意をした当事者の間では効力があり、民法 717 条が適用されないという関係である。これは法律上と言うならば、強行法と任意法と言って、強行法というのは当事者間でも変更できない法律であるが、これは任意法だということで、どちらの責任負担であるかというバランスの問題に過ぎないから、特に公序良俗や公共の秩序に

反するわけでもない、通常の任意法であるから、当事者間で変更可能な規定だと考えて合意して、民法第 717 条は適用しないというものである（資料 P20）。

今般、先ほど申し上げた一時滞在施設の確保に関するワーキンググループを作って、ガイドラインの改訂作業を行った。特にこの問題については熱心に議論して、先ほど申し上げたようないろいろな選択肢を提案したが、全部駄目と言われて、最後に任意法規という前提で避難者の承諾をもらうという形でガイドラインに盛り込んだ（資料 P21）。

資料 P22 に平成 27 年 2 月の改訂版のガイドラインの特徴をまとめた。まず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。これに関しては今までのガイドラインでは全く無関心であった。「内閣府が逃げ腰では、一時滞在施設の提供をしようと買って出てくれる事業者など出てこない」と私や東北大学の丸谷教授が言って、ぜひこの点をどのように考えるのかきちんと内閣府が示してほしいという意見を述べて実現した。「賠償責任の範囲については、これまで考え方が示されてこなかったことから、内閣府において次のように整理を行うこととした」ということで、賠償義務が発生することがあり得るので、それは留意してほしいということがガイドラインの 27 ページ以降に書かれている。

ガイドラインの 19 ページでは、施設管理者と滞在者の滞在条件を、合意による受入契約にしたことについて書いてある。すなわち、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け入れ条件を承諾し、署名した避難者を受け入れるという手続きをきちんと普及・啓発させ、それをスタンダードにしようというガイドラインにした。受入条件の内容として、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は、建物・施設の瑕疵による事故についても、故意又は重過失がない限り責任を負わないとした。

もう一つの特徴は、損害賠償や責任を自治体に求めるなら一時滞在施設には協力しないと言っていた自治体に対しても、きちんと協力するようにガイドラインで求めているということである。「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と」書いてあるので、ぜひこの点を活用して、事業者の皆さんは、彼らに参画を求めてもらいたいと思う（資料 P22）。

ガイドラインでは事業者連携をしたときにトラブルが全く発生しないのかということについては触れていない。「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、当該ビルの管理者およ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 者間で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。」ということが書いてある。最後は、東京オリンピックにも言及したということで、今年バージョンのガイドラインになったということである（資料 P23）。

このガイドラインの改定は一昨年度にやっていた事業であるが、それから修文等を重ね

て、約1年たって発表になった。以上、雑駁ではあるが私が重要だと思った法的な課題やそれに対する回答について説明させてもらった。(拍手)