

災害と交通規制

荏原明則*

阪神・淡路大震災の被災地では直後の交通渋滞と混乱をきっかけとして、災害時における道路交通の確保が問題となった。ここではその法的問題点を、現行制度の解明からはじめ、震災後の災害対策基本法の改正等も視野に入れて、検討を試みる。災害時の交通の確保には、法制度の整備とともに緊急時における法執行についても検討する必要がある。これは通常の罰則等による実効性の担保だけでなく、即時強制等の手段を用いた時期を失しない対応と、それに対する補償等の検討も必要とする。

Disasters and Traffic Regulations

Akinori EBARA*

After the traffic congestion and confusion which followed immediately after the Great Hanshin/Awaji Earthquake, maintaining free-flowing traffic during times of disaster has become a major issue. Thus, the legal issues are being scrutinized from the point of view of existing systems as well as the amendment of basic laws as a countermeasure against earthquake disasters. Studies need to be conducted into adjustments to the legal system and law enforcement during periods of emergency in order to maintain free-flowing traffic during times of disaster. This will require us to look at, not only guaranteeing effectiveness through standard penal regulations, but also measures to avoid loss when rapidly enforced measures are introduced and to provide compensation and redress in such situations.

1. はじめに

平成7年1月17日の阪神・淡路大震災は、兵庫県南部地方を中心に、大阪等付近の府県にも大きな被害をもたらした。筆者の在住する神戸市はもっとも被害の大きな地域の一つであったが、地震そのものとともに事後処理の問題が大きくクローズアップされた。地震直後から電話はほとんどかからなかったし、また情報も地元ラジオ局が地震直後から被害情報を徐々に放送し始めたが、まさに目の前に被害があるとそれは理解できるものの、全体像を理解するにはかなりの時間を必要とした。

筆者の自宅の近くを走る国道2号線は当日の朝から車で混雑し、緊急車両によるサイレンの音が1週間ほどはほとんど絶え間がなかった。東の須磨、長田方面で火事が発生したためか、空が赤くなっているにもかかわらず、消防車、救急車、警察関係の車両が、サイレンを鳴らしてのろろ運転を続けていた。その後交通規制がかかっても交通渋滞は続いた。このような現象は、筆者の在住する垂水だけでなく、ほとんどの幹線道路でもおこった。

震災直後から、不要不急車両の乗り入れは遠慮してほしい旨の発表があり、これは地元ラジオ等で放送されていた。道路交通法による規制は18日午前6時から開始され、災害対策基本法に基づく規制は19日午後8時より始まった¹⁾。これにより不要車両の被災地への進入が防止され、復興作業はかなり軌道に乗ることとなった一方、この時点では人命救助活動に役立たせるためには遅すぎた感があった。以後、交通規制は緊急車両、救援物資の輸送車両、工事関

* 神戸学院大学法学部教授
Professor, Faculty of Law,
Kobe-Gakuin University

本稿は、神戸学院大学協同研究A「阪神・淡路大震災における法律問題」の成果の一部である。

原稿受理 1995年7月28日

係車両、鉄道代替バス等にもみ通行を認め一般車両を排除したことによりかなりの成果を上げ、現在も一部で実施中である。

本稿は、今回の震災の以上のような状況をもとに、災害時における道路交通確保の問題を法的に検討しようとするものである。もっとも、本稿執筆中に、今回の状況を踏まえて災害対策基本法の改正（「災害対策基本法の一部を改正する法律」／平成7年法律110号。6月16日公布）があり、当初本稿で検討を予定していた項目のいくつかについては立法的解決がなされた。

2. 交通規制

2-1 交通規制の法的枠組み

災害時の交通規制の法的枠組みについてまず簡単に見ておこう^{*1}。

道路は、公共施設の一つであり、一般交通の用に供されている。道路の通行は公共施設の自由使用であるが、いわゆる反射的利益であって、国民個人に通行権を付与したのではないと解されてきた。しかし、道路管理者といえどもその通行を規制する場合には、法令上の根拠を要し、違法または不当な通行禁止または制限は許されない³⁾。これは、災害時であっても原則的に同様である。

現行法では、災害時、緊急時に関する交通規制について規定をおいているので、まずそれを見てみよう。具体的には、災害対策基本法、道路法、道路交通法などである。

1) 防災計画等

災害時の対応策に関しては、災害対策基本法がその基本を示しているが、同法では災害の未然防止、被害の軽減及び災害復興のための諸施策に関して防災基本計画の策定及びそれに基づく地域防災計画の策定を予定している。この防災基本計画では、災害対策基本法及び大規模地震対策特別措置法に基づき、指定行政機関はそれぞれの所掌事務に関する防災業務計画を作成することとしている。

指定行政機関である警察庁は、国家公安委員会・警察庁防災業務計画を策定し、防災に関してとるべき措置及び地域防災計画の基準となるべき事項を「一般防災計画」と「東海地震に係る防災業務計画」に分けている。一般防災業務計画の交通対策は、災害発生時における交通規制計画、大地震発生時における交通規制計画、大地震発生における運転者のとるべき措置、緊急輸送車両の確保措置、であり、東海

地震に係る防災業務計画では、交通対策の基本方針、広域交通規制等、運転者のとるべき措置の他、地震防災応急対策に係る警備活動の基準として交通対策の内容を定めている⁴⁾。

兵庫県地域防災計画においても、本編の災害応急対策計画編の中に交通輸送計画として、交通応急対策計画、緊急輸送計画、輸送移送計画が、震災対策計画編の中に道路交通の確保に関する計画として、被災情報及び交通情報の収集、交通安全の確保、災害対策基本法に基づく緊急輸送の確保、緊急輸送道路の確保、が定められている^{*2}。

以下兵庫県防災計画(以下「県防災計画」という)を参考に、現行法による交通規制の仕組みについてみてみよう。

2) 被災情報及び交通情報の収集

今回の震災では周知のように情報伝達が充分ではなく、問題となったが、県防災計画では、大規模地震が発生した場合に道路の点検、被災状況の把握、

*1 本稿で検討する災害時における交通規制の他にも、一般車両の通行を禁止し、特定の車両のみの通行を認める例がある。例えば、道路の管理のために設けられる管理用通路が一例として挙げられる。a.阪神高速北神戸線の例では、高速道路の管理のために管理用通路が設置されており、これは高速道路の路面等への降水等の処理のための調整池へのアクセス通路として用いられ、通常時は一般道路からの入口は扉で閉鎖されている。b.関越トンネル管理用通路は本来工事の際に先導坑として掘られたトンネルをその後平行する本道の管理用通路として、日常的には管理用に、緊急時には避難用として使用できるよう整備されたものである。ここでは、通行は禁止されているものの入口に錠錠はしておらず、モニターで監視している。公団の話では、通行禁止標識を無視した一般車の立ち入りによる事故が心配されたが、今までのところ事故はないとのことである。この二つの例では、通常これらを使用するのは道路管理者の車両である。この二つの例は供用開始手続がとられておらず、一般人の通行を禁止しても法的に問題はない。ところが、本四連絡橋岡山坂ルート櫃石島連絡通路は、これらとは異なり、道路法上の道路としての供用開始もなされているが、その使用を緊急用車両と地元住民の車両に限定している。実際は、通路の入口に無人のチェックシステムを設置して、一般車両の進入をチェックしている。この場合には、島内の道路整備が充分でないため進入を規制しているものであるが、これが現行法上許されるか否かは、検討の余地がある。

今回の震災で問題とならなかったが、上記のようなチェックシステムの開発、また災害に備えての緊急避難路の確保の問題は今後の検討課題でもある。管理用通路の問題については、参考文献2)、P.285 参照。

*2 参考文献5) P.501 以下、P.2,605以下参照。なお、以下の記述は平成6年のものを基礎としたが、周知のようにこの防災計画は見直し決定されており、今後その内容の変更があり得る。

通報・連絡等を定めている。

3) 交通安全の確保

交通規制は、一方では、公物警察として道路交通法等により、他方では公物管理として道路法等により行われる。いうまでもないが、これらの法律においても緊急時の交通規制について規定がおかれている。県防災計画では、道路法、道路交通法をもとに規制について定めている。これらに基づくものは以下にみるように、交通の安全の確保等を目的とするものである。

第一は、道路法等による道路管理者の行う規制である。道路法では道路管理者に「道路を常時良好な状態に保つように維持し、修繕し、もって一般交通に支障を及ぼさないように努めなければならない」(道路法42条1項)として、道路の維持、修繕等の管理義務を負わせている(なお、道路法13条、15条、16条等参照)。そして、「道路の構造を保全し、又は交通の危険を防止するため、区間を定めて、道路の通行を禁止し、又は制限することができる」(同法46条1項、2項、なお同法46条3項、47条3項参照)としている。これらの通行禁止又は通行制限の違反に対しては罰則がある(同法101条以下)。

第二は、道路交通法によるもので公安委員会、警察署長、警察官等が行う規制であり、これら機関による規制の目的は、「道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害の防止に資すること」(道路交通法1条、かつ4条、5条、6条)にある。そして、右の目的のため必要があるとみとめるときは、「信号機又は道路標識等を設置し、及び管理して、交通整理、歩行者又は車両の通行の通行禁止その他道路における交通の規制をすることができる。……緊急を要するため道路標識等を設置するいとまがないとき、その他道路標識等による交通の規制をすることが困難であると認めるときは、公安委員会は、その管理に属する都道府県警察の警察官の現場における指示により、道路標識等の設置及び管理による交通の規制に相当する交通の規制をすることができる」として緊急の場合における対応策も定められている(同法4条1項。前記各条項に対する違反については罰則がある。同法119条1項1号、120条1項1号等)。また、警察署長による規制(同法5条)、警察官による規制(同法6条4項)のほか、「車両等の通行が著しく停滞したことにより……道路における交通が著しく混雑するおそれがある場合」には、警察官が「そ

の現場に進行してくる車両等の通行を禁止し、若しくは制限し、その現場にある車両等の運転者に対し、当該車両を後退させることを命じることができる旨も規定する(同法6条2項)。

4) 災害対策基本法による規制

災害時の交通規制について、災害対策基本法(今回の法改正前)は、「都道府県公安委員会は、当該都道府県又はこれに隣接する都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、災害応急対策に従事する者又は災害応急対策に必要な物資の緊急輸送その他応急措置を実施するための緊急輸送を確保するため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、道路の区間を指定して、当該緊急輸送を行う車両以外の車両の通行を禁止し、又は制限することができる」と定めていた。この規定について、通常の場合の交通規制は、道路交通法による公安委員会等、または道路法による道路管理者により行われ、その目的が「道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図るため又は道路の構造を保全し、交通の危険を防止するためのものである」が、「災害時には道路状況の悪化もさることながら、被災地における物資等の需要が急激に増大することから、本条はこれに対処して、応急対策に従事する者又はこれに必要な物資、資材の広域にわたる輸送を確保するため緊急輸送を行う車両以外の不要不急の車両の交通規制を規定した」と説明されている⁶⁾。

県防災計画でも、災害対策基本法による規制は緊急輸送の確保のためのものと位置づけられている。

5) 交通規制の特色

以上から、現行法による交通規制の特色としては次のことがいえよう。

第一に、道路交通法、道路法による交通規制と、災害対策基本法による規制との差異は以下のように考えられている。すなわち、前者の目的は道路における危険防止、その他交通の安全と円滑を図る、または道路の構造保全、交通の危険防止にある。具体的には、台風、異常気象等による道路の破損の場合等、火災の発生等による交通の危険等が挙げられている⁷⁾。これに対し、災害対策基本法は緊急輸送の確保が目的であり、これは主として後記の第二期を考慮したものであるかもしれない。災害の発生直後(後記の第一期)は、道路法、道路交通法による規制を考えるべきなのであろうか。災害対策基本法は伊勢湾台風を契機としてできたものといわれるが、台風等のように事前に準備できる風水害を対象

の念頭においているのであろうか、今回のような事前予測のつかない災害の発生直後の人命救助・消火活動用の資材、人員輸送の確保にはなかなか役に立ちそうもない。この点は、交通規制の実施手続、特に規制区域の設定手続からもうかがえる。すなわち、交通規制をするときには、施行規則2条1項に定める様式の表示を設置して行うこととしており、必要と認める場合には、適当な回り道を明示して一般の交通に支障のないようにしなければならないとされている（災害対策基本法施行令32条1項）。そして事前に、当該道路の管理者に交通規制の対象、区間、期間及び理由を通知し、また関係都道府県の公安委員会へも通知が要求される（同法施行令32条2項、3項）。また、緊急通行車両の確認、施行規則に定められた様式の標章及び証明書の交付も要求される（同法施行令33条1項、2項）。このように準備万端整えてからの規制は、台風のように災害発生が事前にかんがりの蓋然性を持って予想される場合は別にして、今回の震災のような場合には当然準備に時間がかかり、災害から一定の時間を要するものと推測される。これからすれば、17日の震災後、19日には災害対策基本法による交通規制を開始したことは右の法律の手続を考えればそう遅いことでもないと思われる。

第二は、規制を実施した場合の実効性の担保のための手段が法的には用意されているものの、不十分とみられる点である。交通規制に違反した場合はそれぞれ罰則規定がおかれて、事後的に刑事制裁の対象となりうる。道路交通法によるきわめて限定された場所で警察官が直接規制をする場合は別として、今回のような場合は、後述のようにほとんど働かないものと考えられる。また、交通規制の目的は交通の安全の確保、緊急輸送の確保であるから、事後的に罰則を考えるよりは、例えば進入しようとする車両の阻止手段、交通の障害となっている駐車・停車中の車両の移動・撤去等を考える方がより直截的である。すなわち、直接強制または即時強制の制度への組み込みが要請される。この点は後に検討するように今回の法改正の大きな点の一つである。

第三は、規定から明確にいえるわけではないが、道路交通法、道路法による規制は当然のことながら、幹線道路における交通規制とともに通常の生活道路の規制も当然視野に入っている。しかし、災害対策基本法によるものは前記の説明によれば基本的には幹線道路を中心としたものと考えられ、県防災計画でも基幹道路の区間を指定して規制することとして

いる。

2-2 交通規制の問題点

今回の震災直後においては、被災地では18日には道路交通法4条に基づき公安委員会が交通規制を開始し、19日には災害対策基本法による規制を当面1カ月の期間で開始したが、これに先立って警察署長レベルでなされていたとの報告もあり、この場合は道路交通法5条を適用したものと推測される*3。また、消火活動のための規制が各所でなされたが、これは火事の高発及び広域化により数も多く、また広範にわたった。

19日午後8時からの災害対策基本法による交通規制は、兵庫県警だけでなく他の都道府県からの大量の警察官の応援を求めて行われたもので、各交差点に警察官を配置し、区間等についても新聞、テレビ、ラジオ等により繰り返し報道があった。ただ被災地では、倒壊した建物が道路をふさぎ、また、信号機も作動できないところも多く、さらに大量の緊急対策用車両が国道2号線、43号線等に集中したため、交通渋滞の解消は困難であったが、日毎に秩序だった交通が回復してきた。もっとも、災害対策基本法76条による規制は道路の区間を指定して行うものであるため、付近の生活道路はかえって渋滞が激しかったともいわれている。また、規制開始後、緊急通行車両に交付された通行証の偽造があったようで、緊急対策車両とは考えられないような車両が通行していたことも指摘された。これもあつてか、通行証の切替が数回行われ、また、その後の被災地の復興に伴って、規制が変更されてきた。本稿執筆時（7

*3 これは、実際に出勤した警察官からの聴取によるものである。今回、現場を目の前にすれば、このような規制は充分合理性があり、法的には先に本文中で挙げた道路交通法5条1項により、また、現場の警察官個人の判断で行った場合であれば同法6条に根拠があったと考えられる。

道路交通法4条による公安委員会の行う交通規制（国道2号線等）、災害対策基本法による規制については、神戸新聞1月18日夕刊、同1月20日夕刊、毎日新聞1月20日夕刊、朝日新聞1月20日夕刊。

朝日新聞1月20日夕刊は、災害対策基本法による交通規制は準備が整わず、20日午前中でも閉め出すはずであった一般車両が通行して渋滞は解消されていないと報道している。

なお、報道では建物の倒壊、道路の陥没等事実上の交通路の分断、及びそれに基づく交通規制に関するものが先行し、乗り入れ自粛報道は早期からなされていた。法的根拠を持つ規制という報道は20日過ぎからなされたが、情報の受け取り方としては、自粛と法的規制とで、かなり異なると考えられる。

月中旬)においても交通規制は神戸市等で続行している。

さて以上のような状況に関し、前記の法的規制の枠組みの実際上の問題点を考えてみよう。これについては、今回の震災を念頭に幹線道路の規制を中心にして、①震災直後と、②一定時間後から、とを分けて検討することにする。これは被災地への車の乗り入れ、及びその理由が異なるからである。

①震災直後

車の乗り入れについては、まず、救急・消防活動のために考えられる。被災地で生き埋めになった人の救出は、被災直後の72時間が勝負であるといわれ、また震災直後から多発した火災に対する消火も重要な課題である。これを考えると最初の72時間は、人命救助・消火活動のための人員及び機材の搬入が最重要課題であり、この目的の車両を被災地に速やかに入れるようにすることが要求される。ところが、前記のような交通渋滞により被災地外の各地からきた応援の警察、消防^{*4}、自衛隊の到着^{*5}は大きく遅れた。この交通渋滞については、新聞報道によれば、救急活動のための車両以外にも、被災地外からの車両乗り入れによる他、被災地からの避難の車両もあり、それがこの時期に集中した。報道関係者の車両

* 4 神戸市消防局の職員は、被災時に全職員1,329人のうち305人(全職員の23%)の者が勤務に就いていたが、被災後2時間で約50%、5時間後で90%以上の職員が参集した。参集方法では、自動車または単車を使用した者が79%を占める。これは公共交通機関が途絶していたことが原因である(参考文献8)P.27以下参照)。

また近隣を始め各地方公共団体の消防への消防広域応援の要請は、9時50分に神戸市長から兵庫県知事になされ、午前11時30分には兵庫県三田消防本部の消防隊が神戸市長田区の火災現場に到着した。その後続々と到着し、17日午後12時現在でポンプ車隊群が182個小隊860人、ヘリコプターが9機52人となった。応援隊は最大で506隊、2,434人であった。

しかしここでも、道路混雑により、到着が予定よりも大幅に遅れた(参考文献8)pp.33-34)。

* 5 自衛隊の出動に関しは、出動要請が兵庫県知事からなされたのが震災後4時間経過した午前10時で、自衛隊姫路特科連隊の216人が到着したのが午後1時15分、17日午後12時現在で2,562人となった(参考文献8)P.33)。

* 6 今回の震災では電話がほとんど使用できなかったため、肉親の安否確認のため被災地外から被災地への進入が多数あったと推測される。安否情報が的確に把握できれば、被災地外からの進入車はかなり減るものとも考えられるが、これは難しい。

また、被災地の西から、被災地を横切って東に居住している肉親を訪ねた例のように、正確な情報提供がなされ、迂回路が用意されれば、避けられたはずの渋滞もあったといわれる。

の他、肉親の安否を気遣う市民^{*6}の車両、野次馬、見物人の車両も含まれたようである⁸⁾。

この時期の規制の問題としては、救急車両のみに通行を規制した場合、肉親の安否を気遣う市民の通行を規制できるかという問題がある⁹⁾*7。もっともこの場合、吉村氏の指摘するように自動車の移動が危険であって、かえって火事の発生を招くため禁止すべきとの意見も傾聴に値する¹¹⁾*8。また、消防や警察、県・市町村職員、報道関係者が参集のために自動車を使ってかえって渋滞を招く原因をつくったと思われることも問題点として挙げうる⁹⁾。

この時期は情報の混乱がみられ、規制の趣旨徹底が図られにくいことも考慮する必要がある。今回は17日の震災から数時間後には自動車の被災地乗り入れの自粛が地元ラジオから放送されていたが、皮肉にも被災者が情報の入手手段を持たないため、情報入手が遅れたということも問題として残る。

②一定時間後から

一定の時間が経過し、準備が整った上での交通規制が可能となった段階である。①の段階から時を経

* 7 佐藤一雄氏は、「通行可能な道路はどこも渋滞しており、交通整理の警官は多く見かけたものの、被災しているという状況を考慮してかあまり強い態度で規制をしていないようであった」と報告している(なお、佐藤氏は消防職員で、応援隊として神戸市に出勤した)(参考文献10)P.13参照)。

また、阿部泰隆教授の、関西行政法研究会1995年3月研究会(於大阪学院大学)会場での発言。教授は肉親を捜したいという要求を一律に規制することは困難である旨発言した。

* 8 佐藤一雄氏は、この交通渋滞を「無法の交通事情」と評し、「平常時では、災害発生時に車を使用してはいけないことは、知識として理解しているが、現実にはこのような状況になった場合軽度の無法状態というより交通に関しては、予想以上に無秩序になるものであると感じられた」としている(参考文献10)P.14)。しかし、筆者からみれば、まさに「知識としての災害時での車の使用通行禁止」の存在が疑われる。

* 9 参考文献8)参照。報道機関が職員参集のために自動車を使ったことは、多くの出版物に記述が見られる。例えば、朝日放送記録グループ編『大震災放送局24時間』¹²⁾では、ほとんどの職員が自分の車両(二輪車は少ない)、またはタクシーで放送局、支局へ参集を試みており、渋滞で途中で徒歩や自転車に手段を変更したものが少なからずいたとの記述がある。これらと同様に、筆者が聴取をした公務員もほとんどが、自動車で参集を試みたとしており、はじめから徒歩というのは(通常、徒歩通勤をしている人を除き)、少数であった。

これは日常から人員確保の手段として自動車を使用することがマニュアル化している例があることからわかるように、今回のような震災に対する対策、特に職員等が被災者であった場合の対策が充分立てられていないことの例でもある。

ずしてこの段階に移行できれば上記の問題のうち解消されるものも少なくない。今回は2日後にこの段階に移行したのであり、既に人命救助活動のための初期の動員がかなり進んだ段階であった。従来の災害対策基本法による法制度はこの部分を予定していたと考えられる。すなわち、繰返しになるが、前述の「被災地における物資等の需要が急激に増大することから」「応急対策に従事する者またはこれに必要な物資、資材の広域にわたる輸送を確保するため緊急輸送を行う車両以外の不要不急の車両の交通規制を規定した」との説明はまさにこの点を明確に示している。この規制によって各地からの人員、物資の輸送が徐々に円滑化した、渋滞はかなり後まで残った。また、今回の震災では規制開始前に、被災した肉親の安否を気遣うものはかなりの数が神戸に入って、安否確認や捜索を開始していたようである。

さて、①、及び②の場合にしる問題となるのは、当該規制を実施した場合の実効性である。すなわち、ここでの規制は緊急時故の多くの困難な問題を含む。

一は、規制の範囲、区間の決定の合理性である。第二の段階のように一定の情報が入手できる場合には、区間の決定については当該情報を基に合理的基礎を持つ決定がなされうる。しかし、第一の段階では、情報が充分でないにもかかわらず決定をなす事を要求される場合がありそうである。

二は、実際に規制を実施する場合の人的資源の確保である。今回、準備が不十分ながらも19日から災害対策基本法による規制を開始できたことは、規制を実施するための応援部隊がそのころには各地から到着したことによると推測される。今回の規制では名神、中国、阪神高速、第2神明などの高速道路の他、国道43号線、国道2号線等が主たる対象であったが、その距離の長さから考えると兵庫県警の警察官だけでもともと規制のための人員が足りなかったといわれている。

三は、違反者に対する警察権の具体的発動の問題がある。通常の場合は違反者を摘発し、告訴、起訴して、罰則を課すことができるが、ここでは違反者を検挙する余裕がないことも考えられる^{*10}。前記のような状況であれば、いちいち違反者を捕まえていると、規制ができない恐れすらあったと推測される。

四に、交通規制を実施した場合（主として規制対象は自家用自動車）、他の選びうる交通手段がないため、実際上の生活に困ることが考えられる。例えば、電気、水道、ガス、電話などのライフライ

ンの途絶が長期にわたったところも多かったが、神戸市では給水車の巡回が少ないため、各区にほぼ1カ所しかなかった給水所へのアクセスは実際上車に頼らざるを得なかった状況がある。ただこの場合には規制が幹線道路であれば、生活道路へ迂回することで規制の弊害は免れうるし、自転車の使用、給水所で給水車を待つ等代わりうる手段がないわけではないとの反論も可能である（但しこの代替案は、老人、障害者、妊婦などには無理である）。

実効性確保の場合により大きな問題は、その前提として、まず道路が道路として存在するかということがある。阪神高速の倒壊をはじめ、各地で橋の落下、地割れ、土砂崩れ、建物倒壊等により被災地内で通行が不能となった道路はきわめて多い。また、駐車中の車両が交通の障害となった例も多い。

3. 災害対策基本法の改正とその意義

3-1 災害対策基本法の改正

災害対策基本法は、今回の震災を機に、以下のよ様に、平成7年の「災害対策基本法の一部を改正する法律」（平成7年法律110号、6月16日公布）によって改正された。

まず、「都道府県公安委員会は、当該都道府県又はこれに隣接し若しくは近接する都道府県の地域に係る損害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするための緊急の必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、道路の区間（災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場所及びこれらの周辺地域にあっては、区域又は道路の区間）を指定して、緊急通行車両（道路交通法（昭和35年法律105号）第39条第1項の緊急自動車その他の車両で災害応急対策の的確かつ円滑な実施のためその通行を確保することが特に必要なものをいう。次条及び第76条の3において同じ。）以外の車両の道路における通行を禁止し、または制限する事ができる」（76条1項）。この条文は現行の76条と趣旨は同一であるが、道路の区間だけでなく、区域指定が加

*10 本文中述べた交通規制の例ではないが、被災地で窃盗事件が発生したとの報道があった（産経新聞1月20日夕刊）が、これは警察が実際には犯罪捜査ができないことを見越したものとも考えられる。このような災害に際し、暴動や略奪が起きることは外国では必ずしも珍しいことではない（朝日新聞1月20日朝刊）。また、1月21日の朝日新聞夕刊では、「震災泥棒」に自警団組織という記事が掲載された。

わったことに注目したい。しかし、今回の特色はこれ以降の条文にある。

すなわち、上記通行規制によって、災害発生による緊急時には道路通行に関し緊急車両以外の車両の通行が禁止されることとなるが、この場合には、都道府県公安委員会が「通行禁止等に係る区域、又は道路の区間」（通行禁止区域等）その他必要な事項を周知させる措置をとることが要求される（76条2項）。これは前述の施行規則にあったものを法律の中に組み込んだもので、住民や関係団体への情報提供が明文で保障されることとなった。

この通行禁止区域等の設定により、第一に、運転者は、車両の移動が義務づけられた。すなわち、道路の区間に係る通行禁止等の場合には、通行禁止対象車両の運転者は速やかに、当該車両を当該道路の区間以外の場所へ移動することを義務づけられ、移動が困難なときは、左側端に沿って駐車する等緊急通行車両の通行の妨害とならない方法により駐車しなければならない（76条の2第1項）。また、区域に係る通行禁止のときもほぼ同様に、通行禁止対象車両の運転者は速やかに、当該車両を道路外の場所へ移動することを義務づけられ、移動が困難なときは、左側端に沿って駐車する等、緊急通行車両の通行の妨害とならない方法により駐車しなければならない（76条の2第2項）。

第二は、警察官による移動その他必要な措置を命令する権限の授権、である。すなわち、「警察官は、通行禁止区域等において、車両その他の物件が緊急通行車両の通行の妨害となることにより災害応急対策の実施に著しい支障が生ずるおそれがあると認めるときは、当該車両その他の物件の占有者、所有者又は管理者に対し、当該車両その他の物件を付近の道路外への場所へ移動することその他当該通行禁止区域等における緊急通行車両の円滑な通行を確保するため必要な措置をとることを命ずることができる」と定めて（同法76条の3第1項）、緊急通行車両の通行に支障がある車両等の移動等を命令する権限を付与した。

第三は、車両の移動等に関し必要な措置をとるための権限の授権とその権限行使の場合の破損行為に関する根拠規定を設けたことである。すなわち、前述の同法76条の3第1項の規定による「措置をとることを命ぜられた者が当該措置をとらないとき又はその命令の相手方が現場にいないために当該措置をとることを命ずることができないときは、警察官は、

自ら当該措置をとることができる。この場合において、警察官は当該措置をとるためやむを得ない限度において当該措置に係る車両その他を破損することができる」（同法76条の3第2項）ことが規定された（この場合には、76条1項による車両通行禁止等の規定は適用されない）。

これらにより、警察官は、現場で、移動命令を出し、当該車両の所有者等がいない場合には当該措置（代執行）をでき、その場合に一定の破損行為も認められることとなった。さらに警察官がその場にいない場合には、警察官以外の自衛官、消防吏員にもこのような命令と措置をとることを認めた（但し、事後の通知が要求される。同法76条の3第3項、4項、5項）。

第四は、上記の行為に際しての損失補償規定の適用である。上記の損壊に関しては一定の場合には損失補償が認められ（同法82条）、私有財産との調整を図っている。

3-2 改正の意義と評価

今回の改正は、明らかに阪神・淡路大震災を契機として、交通規制制度の不備を認め、それを改正したものである。この意味において、今回の改正は震災後間もない時期になされ、それなりの評価はされるべきであろう。わが国では、雲仙・普賢岳火山災害¹³⁾、北海道西部沖地震等最近大きな災害がたびたび起こっているが、交通規制の問題は比較的取り上げ方が少なかったし、また、現行の法体系で欠陥を指摘されながらも、改正がなされないまま処理してきた経緯がある。今回の震災は、交通問題についていえば、被災地が都市の人口の密集地であり、高速道路をはじめ幹線道路が集中している地域で起こったため、先に述べた災害等とは比較できないほどの大きな問題を引き起こした。交通規制もその一つであり、人命救助、消火活動等の災害緊急対策の諸処置が大規模、迅速かつ的確に要求されたにもかかわらず、その対応の遅さや、不的確さが指摘されることとなった。

この改正は本稿の執筆中に公布されたものであり、公布後間もないため、立案者等による解説が今のところ公にされていないようである。さて、改正後の規定は、先に指摘した問題点をクリアーすることができるであろうか。若干の検討を加えてみたい。

第一は、災害発生直後の措置に関してである。先に指摘したように、この点は従来の法制度では事実上、道路交通法または道路法によるものとされてき

た。この点については今回の改正ではふれておらず、上記の問題点はそのまま残る。註(8)の佐藤氏が指摘するように、被災を理由として規制が事実上緩ければ、交通渋滞の防止は困難であろう。

第二は、災害対策基本法による規制手続の問題である。規制開始手続は、従来の施行規則による手続から法律によることになったことは、法治主義の観点からは評価できよう。しかし、その手続の内容は従来のものとほとんど変わらない。特に私権の制限、交通規制の影響の大きさから、充分な準備のもとでの実施を前提としている。この点からすれば、実際上の変更はほとんどないといえるかもしれない。

問題は先に指摘したように、災害発生の蓋然性が明確である場合には、このような規制方法がそれなりの合理性を持つものの、今回のように消防、警察を含め県庁や市役所が被災して、応急対応を機敏にとることが難しい場合の対応策は難しい、ということである。立法論ではあったが、「地震発生後の一定の時間（例えば48時間）は、一定の区域の通行を禁止し、緊急の応急対策にあたる法定緊急車及び緊急対策車に誘導された緊急対策車両の通行に限定し、緊急対策の迅速化を図る検討をする必要があり」、また、事前に法定緊急車を指定しておけば、「緊急車両の標識を事前に交付」でき¹⁴⁾、規制の始動の簡素化を図ることができる。

第三は、車両の移動等の義務付けである。これは新しい規制であるが、交通路の確保という点に関して持つ意味は大きい。

第四は、移動その他必要な措置を命令する権限の付与である。従来、道路交通法では、違法駐車に関して駐車方法の変更、車両の移動等の命令に関する規定、命令に従うことが困難である場合には移動をしようとの規定もある（道路交通法50条の2、51条）が、これと類似する規定である。しかし、今回の規定は道路交通法のそれよりも、規制目的がはっきりして、緊急性が高いため、手段が明確かつ直接的である。しかも移動に際しての破損に関する規定、及び損失補償規定も置いて、より規制を容易にしている。これにより、従来移動につき法的問題があると指摘されてきた点がクリアされることとなった。問題はこの規定の整備によって実際、車両の移動等が行われうるか否かであるが、災害時に破損を気にせずに行動できるとすればその効果はあるものと思われる。しかし、この場合にはこの規定の整備にもかかわらず、補償の問題が残ることとなる。

例えば、被災によって既に被害を受けている車両は補償の対象とならないが、その立証は困難であろうと予想されるし、また、移動・破壊が必要であったか否かの判断が問題とされることは当然考えられる^{*11)}。

4. 残された課題

「災害時の交通規制」は、その議論の立て方から理解できるように、災害時に如何に有効に、現在ある道路を交通の安全の確保、人命救助・消防・避難等の緊急対策、さらにはそれらのための人員、物資等の緊急輸送のために使用できるか、の方策を探るものである。

従って、本稿の検討の前提としての諸条件、まず第一に、道路が破壊・倒壊しないような構造を備え整備されていること（これは道路の地盤の問題と、施設・建造物としての道路の強化等を含む）、第二に、道路の沿道地の土地建物が道路交通の障害にならないような構造を持つこと^{*12)}、及びそのための法的手段を確立すること^{*13)}、等々が要求されることはいうまでもない。第三に、狭い道路の拡張の問題がある。これは建築基準法の最低基準である幅員4mの道路の確保を含めた生活道路の整備の問題である^{*14)}。

本稿での検討は主として、従来の法制度の概観と約1か月前の災害対策基本法の改正の若干の検討にとどまっている。より具体的な検討は今後の筆者の

*11 この点で参考となるのは、消防法29条の規定である。消防法では、同条2項、3項で補償の要否について場合を分けて規定し、補償の要否の先例としては最判昭和47年5月30日民集26巻4号851頁がある。この点については、参考文献16) P. 87参照。

なお、この災害対策基本法82条については、参考文献6) P. 318 参照。

*12 交通機関を含めた建築物等の被災状況については、参考文献18) 参照。

*13 道路法では、道路から沿道区域の幅20メートル以内の土地について沿道区域を指定して道路の構造への損害予防、交通への危険防止の観点から一定の規制をかけることとしている（同法44条）。しかし、兵庫県では多少指定があるものの全国的にはこの制度は利用されることは少ない。この制度の問題点についてはさしあたり、参考文献15) P. 231 参照。

*14 今回の震災後の都市計画では神戸市内、西宮市内等で道路の拡張が争点となっているが、それらは幅員17m道路等であって、ここでいう生活道路の整備とはレヴェルが異なる。幅員が4mに満たない道路に接する敷地であっても、建築基準法42条の規定によりいわゆるみなし道路制度を用いて建築を認めているが、これは火事になった場合には消防車も進入できず、大災害をもたらす危険が大きい。しかも、このような建築物はきわめて多い。なお、実際上は消防車の進入を考えれば、幅員最低6m程度の道路が望ましいといわれている。

課題である。

[追記] 校正時に改訂された防災基本計画(平成7年7月)(国土庁防災局編『防災基本計画(平成7年7月)』大蔵省印刷局、1995年8月)に接した。同計画によれば、本稿2-2で規制目的・対象につき二段階に分けて考察したと同様に、三段階に分け輸送対象を想定している。また地震発生直後からの規制等についても詳細に定められた。これらについての総合的検討は稿を改めたい。

参考文献

- 1) 国土庁編『防災白書・平成7年版』P.41、大蔵省印刷局、1995年
- 2) 荏原明則「管理用通路の通行を認めた場合の道路管理者の責任等について」『平成4年度道路管理に関する検討業務報告書』道路環境研究所、1993年
- 3) 道路法研究会編『道路法解説』P.310、大成出版社、1994年
- 4) 村井謙「災害時における交通対策」『月刊交通』23巻7号P.66、68、1992年
- 5) 兵庫県防災会議『兵庫県地域防災計画(本編・震災対策計画編)』1994年
- 6) 消防庁防災課編『逐条解説災害対策基本法』P.297以下、ぎょうせい、1995年
- 7) 前掲書3) P.310
- 8) 神戸市消防局編『阪神・淡路大震災における消防活動の記録・神戸市域』神戸市防災安全公社、1995年
- 9) 吉村昭「生かされなかった関東大震災の教訓－危険な車の移動なぜ繰り返す」朝日新聞1995年1月21日夕刊
- 10) 佐藤一雄「阪神大震災の災害救助にあたって」『法学セミナー』484号、1995年
- 11) 前掲書9)
- 12) 朝日放送記録グループ編『大震災放送局24時間』朝日新聞社、1995年
- 13) 長崎大学生涯学習教育センター運営委員会編『雲仙・普賢岳火山災害にいとむ－長崎大学からの提言－』大蔵省印刷局、1993年
- 14) 魚谷益男「地方公共団体の震災時の危機管理」『自治研究』71巻7号P.70、84、1995年
- 15) 荏原明則「沿道地の利用と管理」『神戸学院法学』21巻3号、1991年
- 16) 阿部泰隆・森本宏『消防行政の法律問題』全国加除法令出版、1985年
- 17) 災害対策研究会編著『日本の災害対策(改訂版)』P.55、ぎょうせい、1992年
- 18) 日本都市計画学会編『阪神淡路大震災・都市の再生－報告・提言・資料－』P.65、日本都市計画学会、1995年