

第2節 災害・鉄道法制

日本各地で頻発する災害やそれに伴う鉄道事故に対応するため、また、鉄道の安全運行を確保するため様々な法制が敷かれている。ここでは、防災対策基本法をはじめ以後の考察で重要になる法令を紹介する。

1. 災害対策基本法

(1) 災害対策基本法(抄)

第1章 総則

(目的)

第1条 この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

(定義)

第2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

1 災害：暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。

2 防災 災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう。

(中央防災会議¹の設置及び所掌事務)

第11条 内閣府に、中央防災会議を置く。

2 中央防災会議は、次に掲げる事務をつかさどる。

1 防災基本計画を作成し、及びその実施を推進すること。

2 非常災害に際し、緊急措置に関する計画を作成し、及びその実施を推進すること。(後略)

(防災基本計画²の作成及び公表等)

第34条 中央防災会議は、防災基本計画を作成するとともに(中略)毎年防災基本計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。

2 中央防災会議は、前項の規定により防災基本計画を作成し、又は修正したときは(中略)その要旨を公表しなければならない。

第5章 災害応急対策

(災害時における交通の規制等)

第76条 (前略)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の地域にあつては、区域又は道路の区間)を指定して、緊急通行車両³(道路交通法(昭和35年法律第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として政令で定めるものをいう。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、又は制限することができる。

¹ 内閣総理大臣は中央防災会議に対して防災の基本方針、非常災害に際し一時的に必要なとする緊急措置の大綱、災害緊急事態の布告を諮問しなければならない。また、中央防災会議の設置にあたって特命担当大臣(防災担当大臣)が任命されることがある。

² 防災基本計画はただち都道府県知事や指定公共機関に通知され、これに基づいて各都道府県防災会議が都道府県地域防災計画を(第40条)、各市町村防災会議が市町村防災計画(第42条)を策定している。

³ 道路交通法第39条1項の規定する緊急自動車その他車両とは、「消防用自動車、救急用自動車その他の政令で定める自動車で、当該緊急用務のため、政令で定めるところにより、運転中のもの」のことである。

第6章 災害復旧

(災害復旧事業費の決定)

第88条 国がその費用の全部又は一部を負担し、又は補助する災害復旧事業について当該事業に関する主務大臣が行う災害復旧事業費の決定は、都道府県知事の報告その他地方公共団体が提出する資料及び実地調査の結果等に基づき、適正かつ速やかにしなければならない。

(国の負担金又は補助金の早期交付等)

第90条 国は、地方公共団体又はその機関が実施する災害復旧事業の円滑な施行を図るため必要があると認めるときは、地方交付税の早期交付を行なうほか、政令で定めるところにより、当該災害復旧事業に係る国の負担金若しくは補助金を早期に交付し、又は所要の資金を融通し、若しくは融通のあつせんをするものとする。

第7章 財政金融措置

(災害復旧事業費等に対する国の負担及び補助)

第96条 災害復旧事業その他災害に関連して行なわれる事業に要する費用は、別に法令で定めるところにより、又は予算の範囲内において、国がその全部又は一部を負担し、又は補助することができる。

(激甚災害の応急措置及び災害復旧に関する経費の負担区分等)

第97条 政府は、著しく激甚である災害（以下「激甚災害」という。）が発生したときは、別に法律で定めるところにより、応急措置及び災害復旧が迅速かつ適切に行なわれるよう措置するとともに、激甚災害を受けた地方公共団体等の経費の負担の適正を図るため、又は被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする⁴。

⁴ 災害対策基本法に基づき、激甚災害の発生した場合における国の地方公共団体に対する特別の財政援助、または被災者に対する特別な助成措置について規定した「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」などが定められている。

(2) 補足

同法第35条1項によると、防災基本計画は①防災に関する総合的かつ長期的な計画、②防災業務計画⁵および地域防災計画⁶において重点をおくべき事項、③防災業務計画および地域防災計画の作成の基準となるべき事項で、中央防災会議が必要と認めるものを定めている。さらに、①国土の現況および気象の概況、②防災上必要な設備・施設の整備状況、③防災業務に従事する人員の状況、④防災物資の需給状況、⑤防災上必要な運輸・通信の状況に関する資料の添付も義務付けられている。

(3) 分析・考察

災害法制の根幹にあるのが上記の災害対策基本法(以下、災対法)である。災対法は基本法であり、詳細な部分を実現するにあたっては新たな法律や政令を定めることがほとんどである。この法律は実際の災害においてどのように機能したのだろうか。

災対法第76条が実際に適用された事例が、兵庫県南部地震(以下：阪神・淡路大震災)や東北地方太平洋沖地震(同：東日本大震災)である。これらの震災に際し、高速道路や国道の通行が制限され、その通行は緊急自動車を含む行政から指定された自動車に限定された。緊急自動車には、人命救助にあたる救急車はもちろんのこと、被災地に物資・人員を輸送するタンクローリーや自衛隊の車両、鉄道の代替交通手段となる路線バス・高速バスも指定された。阪神・淡路大震災では国道2号線の通行が規制され、緊急自動車や『復興』『除外』標章を持つバスなどの通行が可能であった。東日本大震災では、物資輸送車や高速バスも緊急自動車に指定されたことで、東北地方と関東地方を結ぶ代替交通手段が迅速に確保できたといえる。

また、災対法は、被災した地方公共団体へ国から補助を実施する場合にも役立っている。今回の東日本大震災で甚大な被害を被った第3セクター路線である三陸鉄道の復旧が決定したのも、災対法をはじめとする災害法制に因るところが大きいと考えられる。

⁵ 防災業務計画は指定行政機関の長(省庁の大臣など)によって作成され、各機関の所掌事務における防災措置の計画を定めている。(第36条・第37条)

⁶ 地域防災計画については脚注1を参照されたい。

2. 鉄道事業法

(1) 鉄道事業法(抄)

第2章 鉄道事業

(運行計画)

第17条 鉄道運送事業者は、国土交通省令で定めるところにより、列車の運行計画を定め、あらかじめ、その旨を国土交通大臣に届け出なければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

(輸送の安全性の向上)

第18条の2 鉄道事業者は、輸送の安全の確保が最も重要であることを自覚し、絶えず輸送の安全性の向上に努めなければならない。

第18条の3 鉄道事業者は、安全管理規程を定め、国土交通省令で定めるところにより、国土交通大臣に届け出なければならない。(後略)

(鉄道事業者による安全報告書の公表)

第19条の4 鉄道事業者は、国土交通省令で定めるところにより、毎事業年度、安全報告書(中略)を作成し、これを公表しなければならない。

(2) 鉄道事業法施行規則(抄)

(安全管理規程の届出)

第36条の2 法第18条の3第1項の規定により安全管理規程の設定の届出をしようとする者は、次に掲げる事項を記載した安全管理規程設定届出書を提出しなければならない。

(安全管理規程の内容)

第36条の3 法第18条の3第2項の国土交通省令で定める安全管理規程の内容は、次のとおりとする。(後略)

(安全報告書)

第36条の10 法第19条の4の国土交通省令で定める輸送の安全にかかわる情報は、次のとおりとする。(後略)

(3) 解説

・鉄道事業法と鉄道事業法施行規則の関係

鉄道事業法は国会が定めた法律であるのに対して、鉄道事業法施行規則とは国土交通省が発する命令である。鉄道事業法で原則や基本的骨格を規定し、詳細は委任命令である鉄道事業法施行規則に委ねている。この形式は委任立法と呼ばれ、迅速で柔軟な対応を可能にしている。

・安全管理規程

安全管理規程とは、列車運行の安全を確保するために鉄道事業者が遵守すべき事項についてまとめたものである。2006年に鉄道事業法が改正され、制定が義務付けられるようになった。これが不適格であった場合、国土交通大臣は鉄道事業者に改善を命令することができる。鉄道事業法施行規則第36条の3には安全管理規程の内容が細かく定められており、①事業運営の方針に関する事項、②事業の実施および管理体制に関する事項、③事業の実施および管理の方法に関する事項の3点に大別され、そのなかでさらに詳細な規定が記されている。

・安全報告書

安全報告書には、安全確保のための基本方針の確認や事故の再発防止策、輸送にかかわる情報が記されている。安全報告書は毎年国土交通省に提出され、事業年度の終了後6ヶ月以内に書面または電子媒体にて公表されることが義務づけられている。

安全報告書・安全管理規程以外にも、鉄道事業法・鉄道事業法施行規則には情報の報告・公開に関する規定が設けられている。例えば、鉄道事業法第19条では発生した鉄道事故について、その種類や原因を国土交通大臣に報告しなければならないことを定めている。また、国土交通大臣による、同法施行規則第36条の「輸送の安全に関する情報」の公開を同法第19条の3で規定している。

3. 鉄道軌道整備法

(1) 鉄道軌道整備法（抄）

（目的）

第1条 この法律は、鉄道事業に対する特別の助成措置を講じて鉄道の整備を図ることにより、産業の発達及び民生の安定に寄与することを目的とする。

（助成の対象とする鉄道）

第2条 この法律の規定に基く助成の対象とする鉄道（中略）

- 1 天然資源の開発その他産業の振興上特に重要な新線
- 2 産業の維持振興上特に重要な鉄道であつて、運輸の確保又は災害の防止のため大規模な改良を必要とするもの
- 3 設備の維持が困難なため老朽化した鉄道であつて、その運輸が継続されなければ国民生活に著しい障害を生ずる虞のあるもの
- 4 洪水、地震その他の異常な天然現象により大規模の災害を受けた鉄道であつて、すみやかに災害復旧事業を施行してその運輸を確保しなければ国民生活に著しい障害を生ずる虞のあるもの

（補助）

第8条

- 4 政府は、第3条第1項第4号に該当する鉄道の鉄道事業者がその資力のみによつては当該災害復旧事業を施行することが著しく困難であると認めるときは、予算の範囲内で、当該災害復旧事業に要する費用の一部を補助することができる。
- 5 前2条の規定は、前項の規定により補助を受けた鉄道事業者（当該補助に係る災害復旧事業を完了した者及び第14条の規定により当該補助金の全部を返還した者を除く。）について、準用する。
- 6 災害復旧事業の範囲、補助率その他の第4項の規定による補助に関し必要な事項は、政令で定める。

(2) 鉄道軌道整備法施行令（抄）

（災害復旧事業）

第1条 鉄道軌道整備法第8条第4項の規定によりその経費を補助することができる災害復旧事業は、災害を受けた鉄道の施設を原形に復旧することを目的とする事業及び災害を受けた鉄道の施設を原形に復旧することが著しく困難又は不適當な場合においてこれに代わるべき必要な施設をすることを目的とする事業であつて、次に掲げるもの以外のものとする。

- 1 工事に要する費用に比してその効果が著しく小さいもの
- 2 維持工事とみるべきもの
- 3 設計の不備又は工事施行の粗漏によつて生じたものと認められる災害に係るもの
- 4 維持管理の方法が適當でなかつたことによつて生じたものと認められる災害に係るもの

（災害復旧事業費の補助）

第2条 鉄道事業法第8条第4項の規定による補助は、災害復旧事業に係る工事のため直接必要な本工事費及び附帯工事費についてするものとし、その補助率は、2割5分以内において国土交通大臣が財務大臣と協議して定める率とする。

(3) 解説・考察

鉄道軌道整備法は、国が独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構を通じて鉄道事業者を助成することを可能にする法律である。国の補助によつて路線の整備を進めることで、生活・産業基盤を安定させることが目的とされている。この法律の特徴は、路線の敷設や日常の維持・保全に対する助成だけでなく、同法の施行令によつて災害復旧に対する助成が規定されていることにあると考えられる。前段で述べた鉄道事業法施行規則と同様に、鉄道軌道整備法施行令も本法の詳細を定めた委任命令である。本法について詳細な記述がない災害復旧については、具体的な内容を伴った施行令によつて具体性を持つようになった。

また、鉄道軌道整備法附則2項によると、新幹線・主要幹線・都市鉄道は助成の対象外となっている点も注目したい。2011年(平成23年)3月11日の東日本大震災では東北新幹線の線路が損傷したが、この規定によって、復旧に際して国の助成はおこなわれなかったものと推測される。東北新幹線が迅速に復旧し運転再開できたのも、JR東日本が自社負担で巨額の費用を投じた背景があったと考えられる。

ここで、上記の鉄道事業法第2条3号と鉄道事業法施行令第1条1号を比較すると、新たな問題点が浮かび上がってくるように思える。2011年7月28日から30日にかけて新潟・福島県を中心に発生した豪雨の影響で、只見線は橋梁が流出してたちまち運行不能となった。只見線は利用者もそれほど多くないいわゆるローカル線であり、復旧工事の費用に対する効果は他の路線に比べて小さい。その一方で、只見線は山間部の高校生の通学需要が少なからずあるのもまた事実である。この2つの条文は、災害復旧に際して費用対効果と乗客の需要を勘案する鉄道事業者の状況をよく表している。列車しか利用できない高齢者や高校生などの交通弱者の存在を考慮すると、費用対効果だけで簡単に復旧を断念すべきではないのではないだろうか。