

新宿駅周辺防災対策協議会 新宿駅周辺地域都市再生緊急整備協議会
共催シンポジウム

災害対応における企業等の法的リスク と事業連携による地域防災のポイント ～それぞれの立場における役割を中心として～

2017年2月17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 前委員長

東京都千代田区丸の内2-2-1

岸本ビル815区

akiyasu.nakano@nifty.com

1 大規模自然災害等に関する 事業者の責任と法令・判例の動向 ～安全配慮義務を中心として～

主な災害対策関係法律の類型別整理表

類型	災害対策基本法	予防	応急	復旧・復興
地震 津波	大規模地震対策特別措置法		・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法	<全般的な救済援助措置> ・激甚災害法 <被災者への救済援助措置> ・中小企業信用保険法 ・天災融資法 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・雇用保険法 ・被災者生活再建支援法 ・株式会社日本政策金融公庫法 <災害廃棄物の処理> ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律 <災害復旧事業> ・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律 ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法 ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 <保険共済制度> ・地震保険に関する法律 ・農業災害補償法 ・森林保険法 <災害税制関係> 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律 <その他> ・特定非常災害法 ・防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律 ・借地借家特別措置法
	津波対策の推進に関する法律			
地震 津波	・地震財特法 ・地震防災対策特別措置法 ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・首都直下地震対策特別措置法 ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 ・津波防災地域づくりに関する法律		水防法	
火山	活動火山対策特別措置法			
風水害	河川法			
地滑り 崖崩れ 土石流	・砂防法 ・森林法 ・地すべり等防止法 ・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律			
豪雪	豪雪地帯対策特別措置法			
	積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法			
原子力	原子力災害対策特別措置法			
大規模災害からの復興に関する法律				

岩手県大船渡市立越喜来小学校の事例

岩手県大船渡市立越喜来（おきらい）小学校は海岸から約200メートルのところに
あるが、津波避難経路は、いったん1階から校舎外に出て、約70メートルの坂を駆け
上がって崖の上に行き、さらに高台の三陸鉄道南リアス線三陸駅に向かうことになっ
ていた。東日本大震災の以前から、ある市議会議員が同小学校の児童等が津波か
ら避難するための時間を短縮する非常通路の設置を提案していた。

「津波が来たとき一番危ないのは越喜来小学校ではないかと思うの。残った人に
遺言みたいに頼んでいきたい。通路を一つ、橋かけてもらえばいい。」

「津波が来た時に子供が1階に下りていたら間に合わない。2階から直接道に出た
方が早い。」

当該通路は平成22年12月に完成した。

平成23年3月11日の東日本大震災当日、当該地域では地震発生から10分後には
津波の第1波が観測され、その後押し寄せた津波によっておよそ500世帯が被害を
受け、79人が犠牲になった。越喜来小学校の校舎も屋上の一部を除いて水没した
が、当時学校にいた71人の児童は、新設された非常通路を使って、全員無事に近く
の高台に避難することができた。

→このような日常の懸念点「気付き」を持つ職員・従業員は多い。
問題はそれを活かせるかどうか。



丸の内総合法律事務所

宮城県石巻市立大川小学校の事例

宮城県石巻市立大川小学校では、東日本大震災の津波で全校児童の約7割が死亡・不明となった。

学校は地域の避難所に指定されており、津波時にさらに避難する場所を危機管理マニュアルで定めるよう市教委から求められていたが、これを定めていなかった。理由として「避難場所を検討していたが決定には至らなかった」と説明。

当日、津波が来るまでの約50分間に避難できなかった点については「混乱の中、避難先の決定に時間を要した。」と説明。

当日は、校庭に集まった後、迎えに来た保護者らに児童を引き渡したり、避難してきた地域住民に対応したり混乱していた中、教諭らが避難先を決めるのに時間を要した。高台へ避難を始めるのに、地震から約40分かかり、途中で津波に襲われた。

裁判では、津波被災に関するマニュアル作成の義務はないので当該義務違反はない。しかし、大きな地震に被災し、津波警報が発令され、その消防署の避難指示、防災無線等を聞くことで、当該教諭は、津波被災に関する予見可能性、結果回避可能性があると認められ、約14億2600万円の損害賠償が市に対して命じられた（平成28年10月26日仙台地裁判決）。

P幼稚園バス津波被災事件(平成25年10月判決)の場合

同園は震災発生直後に、園児を帰宅させようと送迎バス2台を出した。1台は園に引き返し無事だったが、沿岸部に向かった1台が津波で横転、園児5人が車内で火災に巻き込まれて死亡した。

Q銀行支店津波被災事件(平成26年2月判決)の場合

震災時、支店長の指示で行員とスタッフ14人のうち13人は2階建ての支店の屋上(高さ約10メートル)へ避難した。さらに約3メートル高い塔屋にのぼったが、津波は屋上を越え、全員が流された。4人が死亡、8人が行方不明となり、助かったのは1人だけだった。支店は港から約100メートルだが、徒歩約3分で町が避難場所に指定する高台に着く。高台に立つ旧町立病院の2階以上は津波を免れ、助かった人々もいる。このため遺族らは、屋上にとどまったことで犠牲を広げたと主張。

争点:災害時にも顧客、従業員に対して注意義務(安全配慮義務)を負うのか、について

P幼稚園バス津波被災事件	Q銀行女川支店津波被災事件
被告学院が、原告らとの間の在園契約から生じる付随義務として、本件被災園児ら4名が本件幼稚園において過ごす間、本件被災園児ら4名の生命・身体を保護する義務を負っていたこと、 被告園長も、一般不法行為法上、同様の義務を負っていた。 ・・・特に幼稚園児は自然災害発生時において危険を予見する能力及び危険を回避する能力が未発達にあり、・・・被告学院の園長及び教諭ら職員としては、できる限り園児の安全に係る自然災害等の情報を収集し、 自然災害発生の危険性を具体的に予見し、その予見に基づいて被害の発生を未然に防止し、危険を回避する最善の措置を執り、在園中又は送迎中の園児を保護すべき注意義務を負う。	被告は、行員に対しては労働契約に伴い、労働者がその生命、身体などの安全を確保しつつ労働することができるよう、必要な配慮をすべき義務があったといえる(労働契約法5条)。また、被告は、同様に派遣会社と労働者派遣契約を締結して被告支店に派遣されていた派遣社員に対しても業務上の指揮命令権を行使してその労務を管理していたのであるから、信義則上、同様の不法行為法上の安全配慮義務を負っていたといふべきである。本件に即して言えば、被告(会社)は、本件被災行員ら3名が使用者又は上司の指示に従って遂行する業務を管理するに当たっては、 その生命及び健康等が地震や津波といった自然災害の危険からも保護されるよう配慮すべき義務を負っていた といふべきである。

→「自然災害なのだからやむを得ない」などという考え方は採用されていない。

争点:注意義務(安全配慮義務)を履行するための効果的な地震対策マニュアルがあったかについて

P幼稚園バス津波被災事件	Q銀行支店津波被災事件
本件幼稚園地震マニュアル 学校保健安全法29条1項「危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領を作成するものとする。」同条2項「校長は、危険等発生時対処要領の職員に対する周知、訓練の実施その他の危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずるものとする。」被告学院は、平成18年9月に文科省発行の「生きる力をはぐくむ学校での安全教育」冊子などから「本件幼稚園地震マニュアル」を策定。「地震の震度が高く、災害が発生する恐れがあるときは、全員を北側園庭に誘導し、動揺しないように声掛けし、落ち着かせて園児を見守る。園児は保護者のお迎えを待って引き渡すようにする。」	災害対応プラン 平成13年4月策定 初期対応事項「地元自治体からの指示事項の確認、本部報告」「人命の安全確保を最優先に、顧客誘導、直ちに指定避難所または支店屋上等の安全な場所へ避難」「可能な場合には重要物の金庫室への格納等資産保全に努める」「本部への状況報告」 避難場所として従来の指定避難場所のほかに指定避難場所まで避難する時間がない場合や屋外に出るのが危険である場合等に具体的状況に応じて迅速に避難しうる場所として「屋上等の安全な場所」を追加して避難場所の選択肢を広げた。避難ビルとしては階数が問題ではなく、その高さである。

争点:注意義務(安全配慮義務)を履行するための効果的な防災訓練がなされていかについて

P幼稚園バス津波被災事件	Q銀行支店津波被災事件
毎年6月に地震避難訓練、11月には火災避難訓練を実施(地震発生時には園内に地震放送を流して園児が机下に隠れ、その後園庭に避難する訓練のみ)。教諭らに本件幼稚園地震マニュアルを配布や示すこと等せず。送迎訓練、同打ち合わせ等はない。そのため職員は本件マニュアルの存在、園児らを留めておき、保護者に引き渡す取扱いが定められていたことを全く知らなかった。	地震等の災害発生やシステム障害等を想定して、少なくとも1年に1回、被告本店各部及び各支店において、防災体制の確認及び通信機器との操作訓練等を実施。大地震等の緊急時を想定した訓練としては、衛星携帯電話、一斉連絡システム等の通信機器の操作訓練、行員らへの避難場所の周知徹底・確認、緊急時メール配信システムの返信訓練、安否状況確認訓練などを実施。(ただし未機能な機器もあった。)その他災害対応プランの周知徹底、防災意識の高揚を図った。特に避難場所の周知については随時徹底し、女川支店では期初の会議の場や朝礼等において、避難場所が堀切山または本件屋上であることが周知徹底。平成18年2月、堀切山の秀工堂階段上への避難訓練実施。同22年2月一部行員による避難訓練。避難訓練実施義務に違反していない。

争点:注意義務(安全配慮義務)を履行するための効果的な地震津波情報収集がなされていかについて

P幼稚園バス津波被災事件	Q銀行支店津波被災事件
被告園長は、巨大地震の発生を体感した後も津波の発生を心配せず、ラジオや防災行政無線により津波警報等の情報を積極的に収集しようとしなかった。防災無線からは、午後2時48分以降、「大地震発生、大地震発生、津波の恐れがありますので、沿岸や河口付近から離れてください。」と放送され、2時52ないし54分にされた放送以降においては、大津波警報発令の伝達に切り替えられた。「大津波警報、大津波警報。宮城県沖に大津波警報が発表されました。沿岸・河口付近から離れてください。至急高台に避難してください。車での避難は控えてください。渋滞になります(なっています。)。」NHK仙台放送局では2時51分から3時8分頃までの間に、ラジオにて大津波警報発表9回、到達予想時刻、津波高6mであることを12回、海岸や川の河口付近には行かないこと等を14回、伝えた。石巻コミュニティー放送(ラジオ放送)も2時50分ころから大津波警報を伝え、3時1分には6mの津波が到達するとの発表を伝えていた。 被告園長において情報収集義務を果たしていれば、本件損害は発生しなかったであろうと言える。情報収集義務の懈怠と結果発生には相当因果関係有り。	支店長は、本件地震発生後に取引先から直ちに帰る途中で大津波警報の発令と引き潮を認識し、後片付けをしていた行員らに対し、大津波警報が発令されていることを告げた上、最小限の片付けのみをして本件屋上に避難することを指示。屋上避難後も行員らに海の見張りやラジオ放送による情報収集を指示。他の行員らもワンセグ放送を視聴するなどして情報収集をしていた。

P幼稚園バス津波被災事件	Q銀行支店津波被災事件
本件幼稚園の周囲の民家には本件地震による被害がほとんどなかったとしても、最大震度6弱の揺れが約3分間も続いていたから、地震の震源地等によっては巨大地震に襲われるかも知れないことは容易に予想されることであって、震源地の位置や地震の規模、津波警報の有無や内容を把握するために、ラジオや防災行政無線の放送内容を正確に聴取する必要があったというべき。周囲の民家について地震による被害が見られなかったからといって情報収集義務違反について帰責事由がないとか過失がないということとはできない。保護者や園児の対応のために忙しかったとしても、被告園長のほか、複数の教諭がいたのであるから、地震の揺れが収まった直後には直ちに被告園長において園児らの安全に係る情報の早期収集に努めるべきであった。	

被告幼稚園長に情報収集義務の違反が認められた。

2 防災に関する企業の責務 ～その根拠法令を確認しよう！～

最近、大地震の被害想定が発表されたり、火山噴火など災害が頻発し、防災の必要性を感じないわけではないが、何を、どの程度行えばよいのか、法的には、事業者は、何をすべき、ということになっているのか。イメージが湧かない。（ある事業者からの質問）

（1）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」とは、…災害が発生した場合に被害の拡大を防止するような施設をいう。例えば、…避難場所として適当な空地を有する施設等がなり得るものである…。

※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」には防火管理者（消防法第8条）、…防災管理者（消防法第36条）…等が考えられる。

（ぎょうせい「逐条解説 災害対策基本法[第三次改訂版]」96頁より）

(2) 消防法 第8条(防火管理)

学校、病院、工場、事業場、興行場、百貨店、複合用途防火対象物その他多数の者が出入し、勤務し、又は居住する防火対象物・…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、当該消防計画に基づく消火、通報及び避難の訓練の実施、消防の用に供する設備、消防用水又は消火活動上必要な施設の点検及び整備、火気の使用又は取扱いに関する監督、避難又は防火上必要な構造及び設備の維持管理並びに収容人員の管理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。

同法第36条(防災管理)「防火」を「防災」とする読み替え規定

(3) 東京都帰宅困難者対策条例(平成25年4月施行) 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、家族と従業者との連絡手段の確保・周知に努めること。
- 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12条)※一時滞在施設の確保

知事は、一時滞在施設の確保に向け、…民間施設に関し、…事業者に協力を求め、帰宅困難者を受け入れる体制を整備しなければならない。

知事は、…事業者と連携し、一時滞在施設への円滑な受入れのために必要な措置を講じなければならない。

ちなみに東京都帰宅困難者対策条例が事業者に求めていること

(事業者の責務)

- 第4条 事業者は、その社会的責任を認識して、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とともに、大規模災害の発生時において、都、区市町村、他の事業者その他関係機関と連携し、帰宅困難者対策に取り組むよう努めなければならない。
- 2 事業者は、あらかじめ、大規模災害の発生時における従業員との連絡手段の確保に努めるとともに、家族その他の緊急連絡を要する者との連絡手段の確保、待機し、又は避難する場所の確認、徒歩による帰宅経路の確認その他必要な準備を行うことを従業員へ周知するよう努めなければならない。
- 3 事業者は、管理する施設の周辺において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、都、区市町村、他の事業者その他関係機関及び当該施設の周辺地域における住民との連携及び協力を努めなければならない。
- 4 事業者は、あらかじめ、大規模災害の発生時における従業員の施設内での待機に係る方針、安全に帰宅させるための方針等について、東京都震災対策条例(平成十二年東京都条例第二百二号)第十条に規定する事業所防災計画その他の事業者が防災のために作成する計画において明らかにし、当該計画を従業員へ周知するとともに、定期的に内容の確認及び改善に努めなければならない。

(従業員の一斉帰宅抑制)

- 第7条 事業者は、大規模災害の発生時において、管理する事業所その他の施設及び設備の安全性並びに周辺の状況を確認の上、従業員に対する当該施設内での待機の指示その他の必要な措置を講じることにより、従業員が一斉に帰宅することの抑制に努めなければならない。
- 2 事業者は、前項に規定する従業員の施設内での待機を維持するために、知事が別に定めるところにより、従業員の三日分の飲料水、食糧その他災害時における必要な物資を備蓄するよう努めなければならない。

(公共交通事業者等による利用者の保護)

- 第8条 鉄道事業者その他公共交通事業者は、公共交通機関の運行の停止により管理する施設内において多数の帰宅困難者が生じた場合は、管理する施設及び設備の安全性並びに周辺の状況を確認の上、都、区市町村、他の事業者その他関係機関と連携し、当該施設内での待機に係る案内、安全な場所への誘導その他公共交通機関の利用者の保護のために必要な措置を講じるよう努めなければならない。
- 2 百貨店、展示場、遊技場等の集客施設に係る設置者又は管理者は、設置し、又は管理する施設内で多数の帰宅困難者が生じた場合は、設置し、又は管理する施設及び設備の安全性並びに周辺の状況を確認の上、都、区市町村、他の事業者その他関係機関と連携し、当該施設内での待機に係る案内、安全な場所への誘導その他施設利用者の保護のために必要な措置を講じるよう努めなければならない。
- 3 前二項に規定する施設以外の施設に係る設置者又は管理者は、前二項の規定に準じて、施設利用者の保護のために必要な措置を講じるよう努めなければならない。

(学校等における生徒等の安全確保)

- 第9条 学校(学校教育法(昭和二十二年法律第二十六号。以下この条において「法」という。))第一条に規定する学校をいう。)、専修学校(法第二百二十四条に規定する専修学校をいう。))及び各種学校(法第二百三十四条に規定する各種学校をいう。))並びに保育所その他の子育て支援を行うことを目的とする施設の設置者又は管理者は、大規模災害の発生時に、設置し、又は管理する施設及び設備の安全性並びに周辺の状況を確認の上、幼児、児童、生徒等に対し、当該施設内での待機の指示その他安全確保のために必要な措置を講じるよう努めなければならない。

(一時滞在施設の確保等)

- 第12条 知事は、都が所有し、又は管理する施設の中から、大規模災害の発生時に帰宅困難者を一時的に受け入れる施設(以下この条において「一時滞在施設」という。)を指定し、都民及び事業者等に周知しなければならない。
- 2 知事は、一時滞在施設の確保に向け、都が所有し、又は管理する施設以外の公共施設又は民間施設に関し、国、区市町村及び事業者と協力を求め、帰宅困難者を受け入れる体制を整備しなければならない。
- 3 知事は、区市町村、事業者その他関係機関と連携し、大規模災害の発生時において帰宅困難者の一時滞在施設への円滑な受入れのために必要な措置を講じなければならない。

・・・簡単にまとめると

- 1 自治体等が実施する地震災害対策への協力・防災訓練の実施及び参加
 - 2 事業所の建築物等の安全対策
 - 3 帰宅困難者対策の実施及び協力(従業員等の安全確保、事業所施設内での待機指示その他の一斉帰宅の抑制に必要な措置)
 - 4 事業の継続又は事業の速やかな再開による雇用の確保
- 事業を継続して、被災者支援に協力を！

「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」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法的に重要な意味を有することとなる。

「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。

3 帰宅困難者対策について確認しておくべきポイント ～法律を知って取り組もう！～

事業者の帰宅困難者対策における最大の特徴

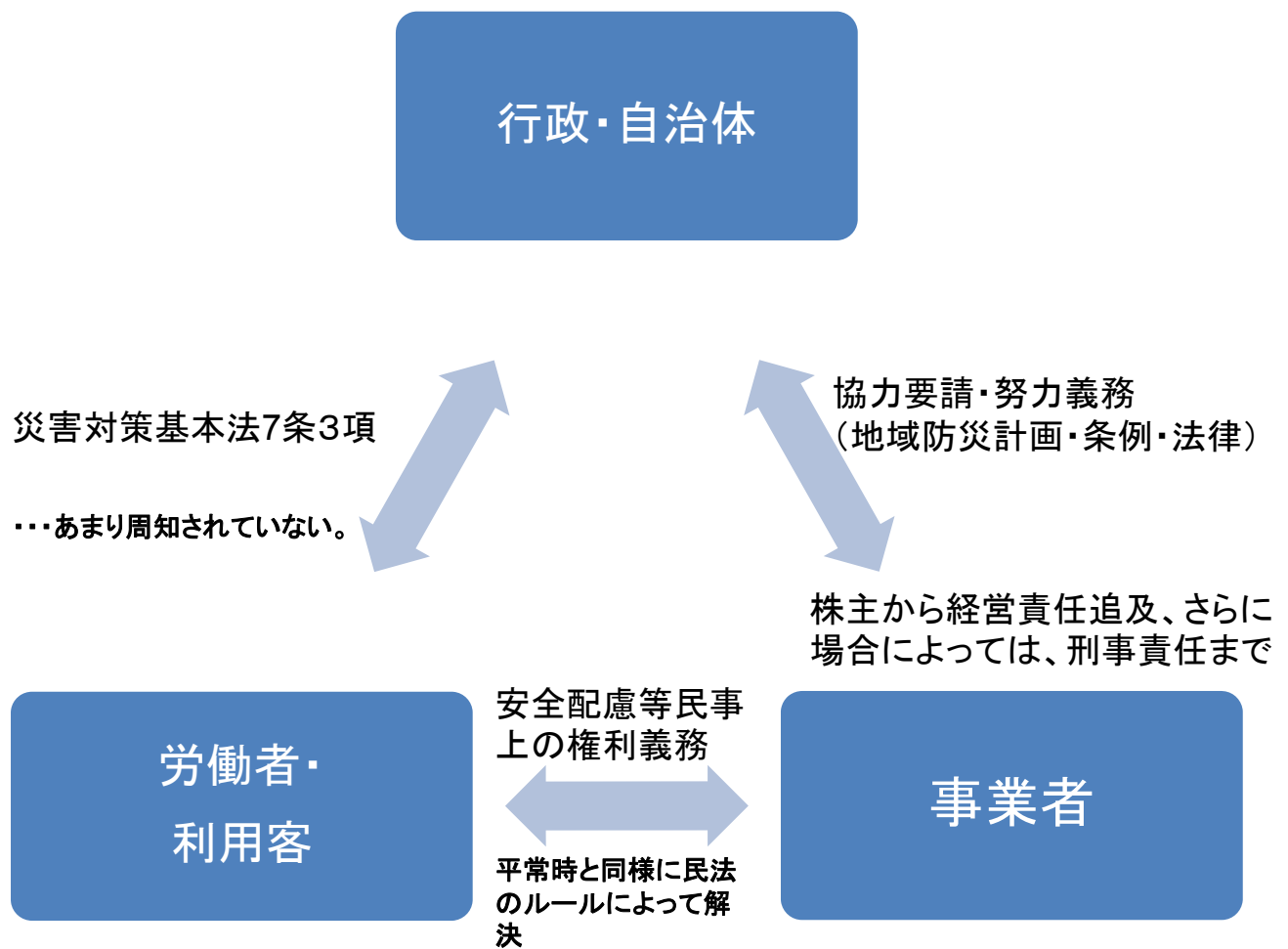
災害対策基本法、消防法、都条例等に基づく公法上の義務(主に努力義務)を事業者が履行しようとする

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義務に対処しながら公法上の義務を果たすという関係にある。)

(前掲)いくつもの判決で、事業者の従業員に対する安全配慮義務、顧客に対する注意義務(安全配慮義務)は災害時にも必要とされています。



事業者の帰宅困難者対策における権利と義務

- (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？
 - ② 一斉帰宅抑制を従業員自身が破る場合の企業の対応（帰宅途上で死傷、行方不明となった場合に企業は家族にどのように対処するのか？）
 - ③ 一斉帰宅抑制の要請に応じた従業員が余震で死傷をした場合の会社の責任
 - ④ 一斉帰宅抑制に応じたことにより、当該従業員が自らの家族の危難を回避することができなかった場合の会社の責任

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、会社施設内を退去し、自宅に帰宅することとしましたので、その旨お届けいたします。**

以上のとおり私の意思で退去するものですから、帰宅途上において、私が負傷、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、帰宅途上は、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)

社屋等の施設の安全点検チェックリストの更新！

『大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針(内閣府(防災担当))』より

点検項目	点検内容	対応	点検する者の氏名・所属(部署)
建物全体			
1 建物(建物、地下)	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
2 建物(建物、地下)	大規模地震の揺れが建物に伝わり、コンクリートの割れ目や、鉄骨の歪みが生じている。壁の面から剥がれ落ちている。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
3 建物(建物、地下)	鉄骨の歪みや鉄骨の割れ目があるが、コンクリートの割れ目はわずかな。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
4 建物(建物、地下)	鉄骨の歪みや鉄骨の割れ目があるが、コンクリートの割れ目はわずかな。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
建物内部(廊下、エレベーター)			
1 廊下	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
2 廊下	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
3 廊下	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
4 廊下	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
5 廊下	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
6 廊下	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
7 廊下	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
エレベーター			
1 エレベーター	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
2 エレベーター	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
3 エレベーター	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
4 エレベーター	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
5 エレベーター	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
6 エレベーター	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
7 エレベーター	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
その他			
1 その他	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
2 その他	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
3 その他	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
4 その他	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
5 その他	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
6 その他	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請
7 その他	傾いている、変形している。	危険な状態	点検者 一見して危険な状態を要請

※「避難所管理運営の指針(区市町村向け)(東京都)」及び「業務継続のための官庁施設の機能確保に関する指針(国交省)」を参考とした。



鉄筋コンクリート造用チェックシート(低層・壁式構造) 第一次調査の例			
〔大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針〕 (平成27年内閣府(防災担当))			
鉄筋及び鉄骨鉄筋コンクリート造(RC造)			
【災害時調査シート】(第1次) 一見して危険かどうかの調査			
(1) 一見して危険と判断される			
調査項目	調査結果	はい(○) / いいえ(×)	危険な状態 建物の使用不可
1 建築物全体、又は一部が崩壊、変形している。		○	危険な状態 建物の使用不可
2 建築物の基礎が、陥没している。又は、上部構造と基礎がずれている。		○	危険な状態 建物の使用不可
3 建築物全体、又は一部が傾斜している。		○	危険な状態 建物の使用不可
4 隣地窪地や地盤等が陥没、避難建築物を破壊している。		○	危険な状態 建物の使用不可
5 隣地建築物が倒壊、避難建築物を破壊している。		○	危険な状態 建物の使用不可
6 隣地建築物から落物(窓枠や外壁、看板、屋外機器等)が落下して、避難建築物を破壊している。		○	危険な状態 建物の使用不可

※「危険な状態(使用不可)」と判断された項目がない場合(全て「はい」×)は、第2次、必要による危険性の調査へ移行する。

施設名称: _____
記入者: (所属) _____ 氏名: _____
連絡先: _____

大規模地震発生直後における
施設管理者等による建物の緊急点検に係る
指針

『大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針（内閣府（防災担当））』より

平成27年2月
内閣府（防災担当）

鉄筋コンクリート造用チェックシート（鉄骨・鉄骨コンクリート造） 第一次調査の例
（大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針）
（平成27年2月現在）（防災担当）

鉄筋及び鉄骨鉄筋コンクリート造（RC造）

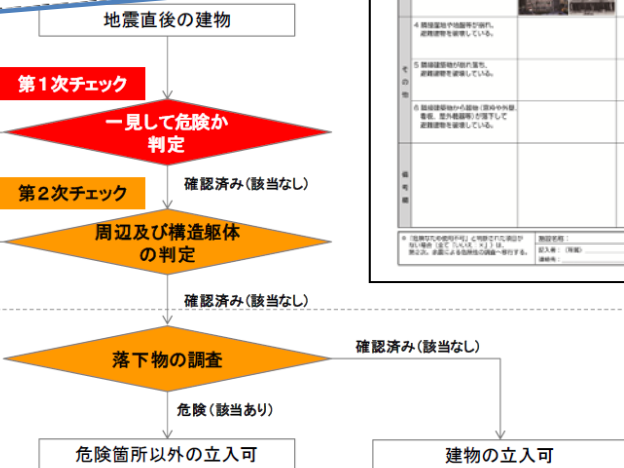
【1】事前調査シート 【2】確認チェックシート 作成日： 年 月 日 調査者：

第1次		一見して危険かどうかの調査	
調査項目	調査結果	写真	調査者
1 鉄筋コンクリート造の部材が、一部破損している。	○		
2 鉄筋コンクリート造の部材が、一部破損している。ただし、上部構造と接続が正常である。	○		
3 鉄筋コンクリート造の部材が、一部破損している。	○		
4 鉄筋コンクリート造の部材が、一部破損している。ただし、上部構造と接続が正常である。	○		
5 鉄筋コンクリート造の部材が、一部破損している。	○		
6 鉄筋コンクリート造の部材が、一部破損している。ただし、上部構造と接続が正常である。	○		
7 鉄筋コンクリート造の部材が、一部破損している。	○		
8 鉄筋コンクリート造の部材が、一部破損している。ただし、上部構造と接続が正常である。	○		

※「危険かどうかの判定」と「確認済みの判定」は、調査者による判断に基づき、調査結果を記入する。

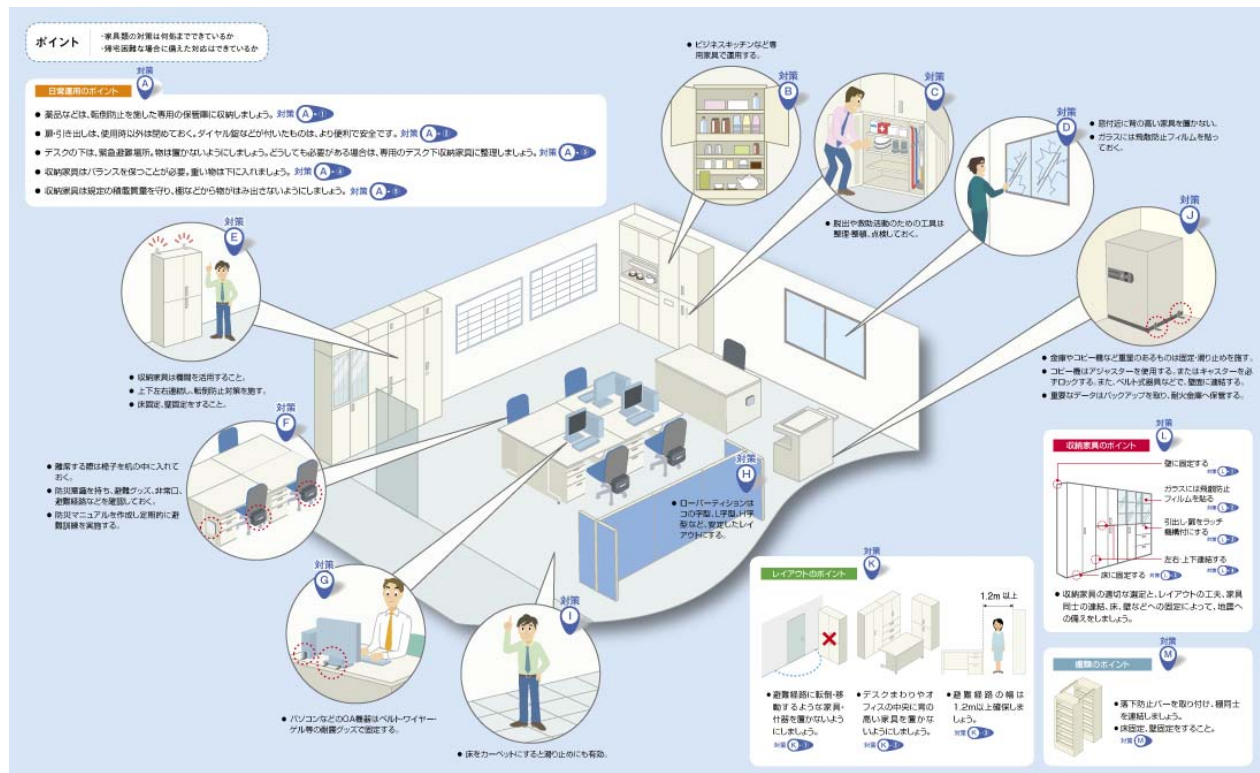
この指針は、一般的な建築物を構造別に分類して、その安全確認方法を取りまとめており、指定避難所や一時滞在施設、さらには企業等における従業員等の施設内待機、大規模な集客施設や駅等における利用客保護等のための緊急点検に活用することが見込まれる。

特に一時滞在施設の所有者等においては、大規模地震時に、建物の構造や施設の安全対策、地域特性を踏まえつつ、避難所や一時滞在施設となる建物の安全を確認した上で、被災者や帰宅困難者の受け入れの判断を行えるよう、本指針を参考に、適切に対応いただくことが望まれる。



※建物としては使用可の判断

図表 鉄骨造の建物の安全確認の流れ



日本オフィス家具協会ホームページより

判決で会社に要求された注意義務

- 1 転倒防止措置の実施
(倉庫業者の転倒防止措置)
- 2 災害に関する情報収集
(幼稚園バス津波被災、銀行支店津波被災)
- 3 来館者の安全な避難誘導
(大洋デパート火災、大川小学校津波被災)



全国消防長会
ホームページより

②レイアウトのチェック

Check 13 オフィスの中央に背の高い家具がある。 対策 K・① 参照	Check 14 パネル、パーティションの組み合わせに安定性は配慮していない。 対策 H 参照	Check 15 ガラス窓の前に倒れやすいものを置いている。 対策 D 参照	Check 16 大型金庫、コピー機などが転倒、移動しても人的被害が及ばない場所に設置していない。 対策 J 参照
Check 17 避難口の方向や避難通路は明確になっていない。 対策 F 参照	Check 18 避難通路の幅が1.2メートル以下である。 対策 K・② 参照	Check 19 転倒によって出入り口を塞ぐような場所に家具がある。 対策 K・① 参照	Check 20 床が滑りやすい素材である。 対策 I 参照

会社内の安全(事業者の安全配慮義務)が確保されているかを点検する一例

いずれも日本オフィス家具協会ホームページより

③家具・什器のチェック

Check 21 家具の扉や引き出しにラッチ機能が付いていない。 対策 L・③ 参照	Check 22 壁面収納家具やローパーティションなど、家具が壁や床に固定されていない。 対策 E 参照	Check 23 二段重ねの家具の上下が連結されていない。 対策 E・L・④ 参照	Check 24 大型で安定性の低い家具を単独で置いている。 対策 E・L・④ 参照
Check 25 サーバー等大型情報機器の転倒、落下防止の措置をしていない。 対策 G・J 参照	Check 26 デスク上の棚などは落下防止の措置をしていない。 対策 G 参照	Check 27 家具のガラス部分には飛散防止フィルムを張っていない。 対策 L・② 参照	Check 28 棚は単体使いで、落下防止対策をしていない。 対策 M 参照

事業者の帰宅困難者対策における権利と義務

(2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題 一時滞在施設の提供の法的意義及び効果

ア 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。→善管注意義務、民法700条(管理継続義務)

イ 緊急事務管理(民法698条)

本人の身体、名誉または財産に対する急迫の危害を免れさせるために事務管理をする場合(悪意または重過失がなければ生じた損害を賠償する責任を負わない)。→善管注意義務、民法700条(管理継続義務)

ウ 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って成立する契約→善管注意義務

※善良な管理者の注意義務(善管注意義務)の具体的内容(具体的にどのような備蓄品を用意しておくべきか)は地域の状況等によって異なる。→ 地域連携・事業者連携でマニュアル策定

事業者の帰宅困難者対策における権利と義務

(2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題

一時滞在施設の提供の観点からの留意点

帰宅困難者対策のための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業務命令できるのか？

※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)

「降灰除去作業は、・・・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。

→会社の通常業務との関係から考えて、個別の委嘱(委嘱条件、訓練)などを含めて準備を進めることが有益。

31

事業者の帰宅困難者対策における権利と義務

(2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題

一時滞在施設の提供の観点からの留意点

一時滞在施設を提供することと業務復旧への影響:退去の判断は滞在者の自由に任せるか?いつまでも退去しない者についての責任範囲は?本来の利用者に悪影響があるのではないか?事業再開に影響はないか?

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。ただし、本人の意思に反するときは継続は不要。

→ むやみ移動を開始しないのが原則。その後は、退去の判断は滞在者の自由が原則。

→ 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。

→ 業務再開に必要な物的施設・人的資源とのバランスを考える。

事業者の帰宅困難者対策における権利と義務

(2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題

一時滞在施設の提供の観点からの留意点

- ア 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会社の責任(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。)
- イ 一時滞在施設の定員を超える帰宅困難者が保護を求めてきたが、それを拒否した後、帰宅困難者が路頭で死傷を負った場合の会社の責任(刑法第217、218条 遺棄の罪 刑法第37条 緊急避難)
- ウ 一時滞在施設の運営管理上の重要な懸念～本震後に建物がダメージを受けていて、余震で滞在者が死傷した場合の責任は負うのか。
→次に検討

事業者の帰宅困難者対策における権利と義務

(2) 一時滞在施設の提供に関する法的課題

一時滞在施設の提供の観点からの留意点

- ※ 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？
- ※ 災害救助法第23条第1項「収容施設(応急仮設住宅を含む。)の供与」
 - ・自治体と民間事業者が協定を締結して、民間事業者の施設を一時滞在施設とする場合には、自治体が運営責任主体といえないか。
 - ・自治体と民間事業者が協定を締結して、民間事業者の施設を一時滞在施設とする場合は、一時滞在施設は、国賠法第2条における「公の営造物」と整理することが可能と考えられる。

一時滞在施設は「公の営造物」と整理される

理由

- ①市町村(または都道府県)は、協定において、発災時に民間施設の全部もしくは一部を
一時滞在施設として使用貸借していると解される。

※ 協定の当事者間の合意に関する部分は、契約としての効力が認められるので、社屋を一時滞在施設として提供する協定は「使用貸借契約」としての効力が認められると考えられる。

- ②一時滞在施設も避難所であり、避難所の供与の実施主体は、行政(都道府県等)である。

※ 避難所の供与の実施主体は、災害救助法においては都道府県(第4条)、災害対策基本法においては市町村(第62条)とされている。

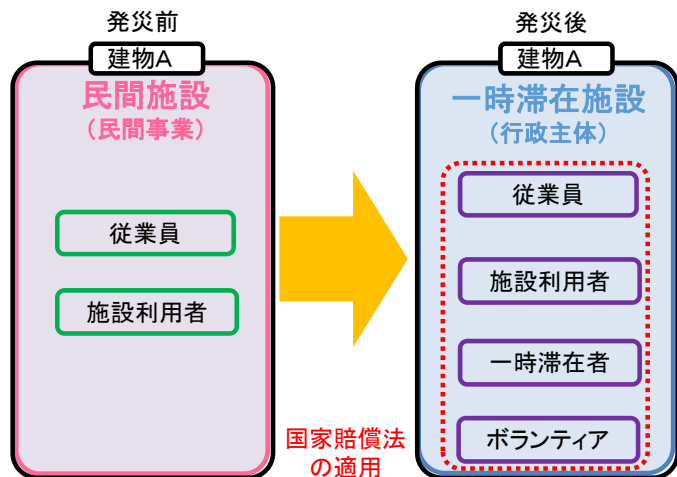
イメージ

行政主体

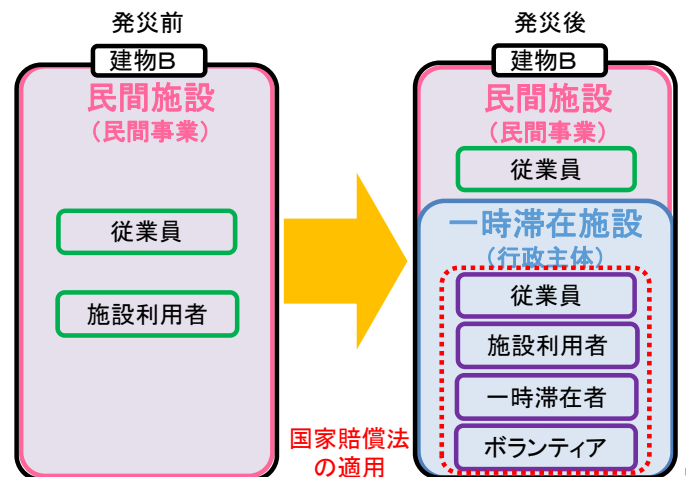
協定締結 (※使用貸借契約)

民間施設

1. 民間施設の全部を一時滞在施設とする場合



2. 民間施設の一部を一時滞在施設とする場合 (例えば、10階建の建物のうち、1～3階を一時滞在施設とする場合)



「公の営造物」について(国家賠償法第2条)

国家賠償法第2条

道路、河川その他の**公の営造物**の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。

公の営造物とは

行政主体がなんらかの権原を有し、直接公の目的に供しているものをいう。

避難所の供与とは

▶「救助」のひとつに、「避難所の供与」が含まれる。

【災害救助法第4条(救助の種類等)】

救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 避難所及び応急仮設住宅の供与
- 二 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 ～十 (省略)

救助の主体とは

▶災害救助法においては、都道府県である。

▶災害対策基本法においては、市町村である。

【災害救助法第2条(救助の対象)】

この法律による救助(以下「救助」という。)は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村(特別区を含む。)の区域(地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十二条の十九第一項の指定都市にあっては、当該市の区域又は当該市の区若しくは総合区の区域とする。)内において当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して、これを行う。

【災害対策基本法第62条(市町村の応急措置)】

市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は地域防災計画の定めるところにより、消防、水防、救助その他災害の発生を防禦し、又は災害の拡大を防止するために必要な応急措置(以下「応急措置」という。)をすみやかに実施しなければならない。

▶市町村(または都道府県)は、協定において、発災時に民間施設の全部もしくは一部を一時滞在施設として使用貸借することを明示する。

※ あくまで相互の理解を確認するためであり、契約の内容は実質的に判断されるので、「使用貸借」を明示しなくても実質的に使用貸借であると判断されることになる。

例えば、協定において、以下のような内容を明示する。

▶甲(民間事業者)は、その所有にかかる下記の施設を乙(市町村、都道府県等)に無償で使用させることを約する。

【記】 所在 〇〇県〇〇市〇〇町〇〇丁目

家屋番号 〇〇

種類 〇〇

▶使用貸借の期間は、発災時から原則3日間とする。

▶乙(都道府県等)は、貸借物件を一時滞在施設としてのみ使用するものとし、それ以外の用途に使用しない。

本日のまとめ

- 1 災害対応、帰宅困難者対策は事業者と従業員の相互の法的な立場・役割を理解して行うこと。
- 2 災害対応、帰宅困難者対策は地域連携・事業者連携で行うことが法的にも有効であり確実であること。
- 3 災害対応、帰宅困難者対策は自治体との連携が極めて有効であり重要であること。
- 4 法律は事業者、従業員、利用客のみなさんのためにある。災害対応、帰宅困難者対策で生じる法的課題は難しいことではない。課題を乗り越えるため、一緒に取り組んで行きましょう。

ご清聴ありがとうございました。

丸の内総合法律事務所

弁護士 中野明安

東京都千代田区丸の内2-2-1

岸本ビル815区

akiyasu.nakano@nifty.com