

2 法律面の分析

2.1 連邦制、大統領制と危機管理の関係

法律面から見て、一国の危機管理体制は憲法構造によって規定される。これはアメリカ合衆国でも同様である。従って、アメリカ合衆国の危機管理体制、自然災害、緊急事態に対処する体制を理解するためには、合衆国憲法の骨組みを、理解しなくてはならない。アメリカ合衆国は連邦制国家であるから、中央政府である、連邦政府の権限と州政府の権限が並立することになる。合衆国憲法修正第10条に記されているように、「憲法によって合衆国に委譲されていないか、憲法によって州に委譲することが禁じられていない権限は各州のもの、あるいは人民のものである」からである。この所謂「州権」を理解することがアメリカ合衆国の危機管理、緊急事態対処を理解する出発点となる。戦争と異なり、自然災害や国内の争乱等は合衆国憲法に規定が無いので、自然災害への対処は州の権限であり、責任となる訳である。連邦制は「地方分権」或いは「地方自治」とは異なる。州知事は州兵(National Guard)を擁し、自分たちの州を守り、緊急事態に際しては、自己の権限において決定し、行動しなくてはならない。

同時に、アメリカ合衆国は大統領制の国であるから、連邦政府内での大統領の権限は絶対的なものである。合衆国憲法第2条1節と3節にあるように、行政権つまり連邦政府の執行面での権限と責任は大統領が負っている。しかし、大統領の権限は連邦政府の範囲を超えるものではない。ニューディール政策以降、アメリカ合衆国における連邦政府の役割の比重が増したため、各種補助事業面、プログラム面での州政府の連邦政府への従属度が高くなり、従って大統領の権限の範囲は拡張された。しかし、危機管理、緊急事態への対処面においてはやはり州政府、特に州知事が初めに来る。

これは、例えば災害現場で、州政府の職員は州知事の指示命令のみで動き、大統領、あるいは大統領の代理となる連邦政府の指揮系統には入らないということに現れる。すなわち、連邦政府内の指揮系統は大統領を頂点として、一元化されているが、州政府内でも州知事を頂点として、一元化されている(図-2.1)。

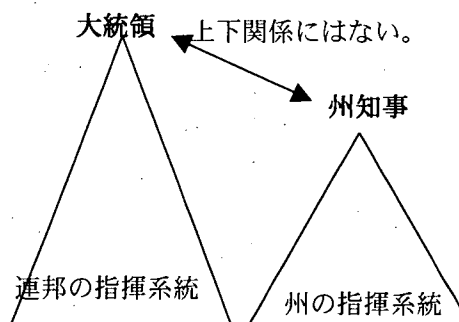


図-2.1 並列する指揮系統

2.2 ロバート T. スタッフォード災害救助及び救済法

2.2.1 概観

合衆国憲法で大統領が行政執行権を掌握する旨が述べられているものの、憲法の規定のみでは抽象的な権限にとどまる。危機管理のための、大統領の具体的な行政執行権については「ロバート T. スタッフォード災害援助及び緊急事態救済法」(以下スタッフォード法)に述べられているので、この法律の特性、成立の経緯を以下にまとめる。

スタッフォード法は緊急事態、大規模災害を定義した上でそのような事態の際に大統領が取る手続きと始動できるプログラムを記した法である。災害対策、特に災害時の緊急援助、復興に関わるプログラムの全てがスタッフォード法に記述されている訳ではないが、スタッフォード法は連邦の資源を動員するに当たっての手続きを定めており、最も根幹的な法律である。スタッフォード法は災害前後の比較的短い期間を対象に制定された法律であるため、公共施設の災害復旧等は主眼ではない。連邦の施設の復旧については述べられ

ているが、ガレキの撤去、仮設住宅、失業対策、個人及び家族への給付金、食料切符、危機カウンセリング、通信、公共交通等、被災者への援助に重点が置かれている。日本の災害対策基本法から計画面を取り除き、災害救助法の要素を強くすると、スタッフォード法に近くなる。米国連邦政府の全省庁の緊急援助業務はスタッフォード法によって包括的に扱われるのに対し、日本の国の緊急援助業務は1つの法律では包含されない。また、米国の災害本部は各省庁の実務担当者から構成されるが、日本では大臣から構成される点も大きな違いである(表-2.1)。換言すれば、米国の体制の方が、意志決定の場から最前線での実施主体までの組織階層の数が少ない。

表-2.1 緊急援助法制の日米比較

| 比較項目 | 日本 | 米国 | 備考 |
|------------------|-----------------------------|----------------------|---|
| 法の適用開始 | 内閣総理大臣が非常災害対策本部を設置 | 大統領が災害宣言を発令 | 平成7年以後日本でも総理大臣が閣議に諮らずに設置できるようになった。 |
| 対策本部員 | 大臣 | 各省庁の担当者 | 米国の対策本部は実務委員からなる。 |
| 災害応急対策に係る国の法律の種類 | 8* | 1 | 米国の連邦援助法はスタッフォード法に集約されている。 |
| 法に基づく援助の実施主体 | 国・都道府県・市町村 | 連邦政府・市町村・州に加えて民間援助団体 | 国の災害援助職員が現地で援助に当たる点、NGOが連邦の援助を受ける点等、米国の方が重層的。 |
| 国の費用負担割合 | 80%~90% | 大統領宣言されたものについて75%以上 | 米国は単一の負担率である。 |
| 国の災害援助の財務負担主体 | 法律を管轄する各省庁 | FEMA | 米国は単独の庁が負担する。 |
| 法律と防災計画の関係 | 防災計画が法律(災害対策基本法)の中で規定されている。 | 防災計画は省庁間の覚書 | 米国の計画は形式面が弱い、計画実施手順等の完成度は高い。 |
| 実施されるプログラムの内容 | 衣食住・医療・埋葬 | 衣食住・給付金・雇用・カウンセリング | 類似している。 |

*災害対策基本法、海上保安庁法、消防法、消防組織法、水防法、自衛隊法、災害救助法、日本赤十字社法

公共工事、災害復興面での連邦政府の役割は19世紀から始められたが、アメリカ合衆国が連邦政府による直接救済を含む災害対応、緊急事態対応を本格的に開始したのは、1947年の余剰資産災害法(Surplus Property Disaster Act)以降のことである。もちろん、連邦議会は1905年、1910年のアメリカ赤十字との協定を通じて被災者への直接救済を試みてきたが、赤十字は地方自治体からの寄付金で活動を実施していたから、財政的な責任は連邦政府にはなかった。1947年余剰資産災害法とは第二次世界大戦後、大量の余剰軍事物資を抱えたアメリカ軍がこれらの物資を適正に、効果的に処分するために、被災地に優先的に無償、あるいは非常な廉価で、生活物資となりうる軍事物資を供与あるいは譲渡するための法律であった。

1950年に災害救済法(合衆国公法81-875)が施行され、被災者救済のプログラムは住宅融資庁の所管をへて1953年から連邦民間防衛局が、従来余剰資産災害法で扱っていた被災地、被災者への直接の物資援助を合わせる形で引き受けることとなった。災害救済法は1969年、米国公法91-79によって拡張され、個人への直接所得補償が含まれるようになった。この後、1974年の改正(米国公法93-228)を経て1988年に現行のスタッフォード法が施行された。スタッフォード法、あるいはその前身である災害救済法は補助率75%以上を連邦政府が負担するとしている。逆に言えば、州政府、地方自治体は4分の1以下の負担で災害、緊急事態の対応を実施することができる。

2.2.2 スタッフォード法の骨子

スタッフォード法の内、緊急事態、大規模災害の定義、連邦及び州の調整官に関する規定、連邦政府への経費の償還、緊急事態対応に関する法的責任の免除、大統領宣言等の主要な手続きの箇所について以下に訳出した⁽⁴⁾。

ロバート T. スタッフォード災害援助及び緊急事態救済法(部分訳)

合衆国法令集

第 42 編 公衆衛生及び福利

第 68 章：災害救済

第 1 副章

第 5122 節 定義

(1) 緊急事態： 「緊急事態」とは、人命を救助し、財産、公衆衛生および安全を保護し、またはいずれかの合衆国内地域での破局的な大災害の脅威を軽減、もしくは回避するような州および地方自治体の活動と能力を補完するために、大統領の判断により、連邦の援助が必要となるあらゆる状況を指す。

(2) 大規模災害： 「大規模災害」とは、合衆国内のいずれかの地域での天災（ハリケーン、竜巻、暴風雨、高潮、高波、潮汐、津波、地震、火山の爆発、地滑り、土石流、豪雪、または旱魃を含む）、または理由のいかんを問わず、火災、洪水、もしくは爆発であって、大統領が、その深刻さ、および規模において相当な損害を引き起こすと判断するものであって、それらが引き起こす損害、損失、困難または苦痛を軽減するため、州、地方自治体および災害救済組織の活動と利用可能な資源を補完するため、本章により大規模災害救済をとる必要があるものをいう。

第 5143 節 調整官

(a) 連邦調整官の任命

大統領は、大規模災害または緊急事態発生の大統領宣言を発した直後に、被災地で任にあたる連邦調整官を任命しなくてはならない。

(b) 連邦調整官の機能

本章の目的を達成するため、連邦調整官は、被災地内において、

(1) 最も緊急に必要とされる救援活動の種類的第一段階の把握をしなくてはならない。

(2) 自身が必要と見なす現地対策本部を、大統領に与えられた権限内で設置しなくてはならない。

(3) 連邦調整官の指導または指揮下で活動することに同意する州および地方自治体、米国赤十字、救世軍、メノナイト災害サービス、その他の災害救援組織における救済活動を調整しなくてはならない。ただし、本章の規定は、1905年1月5日付法律(33 Stat. 599)「36 U.S.C.1」以降の法律および当該法律の変更により米国赤十字の職責をいかなる意味においても制限するものではない。

(4) 大統領が連邦調整官に委任した権限内で、また本章の規定に沿って、与えられた救援を速やかに実施するために、民間人および公務員が受けるべき援助をするための措置を、連邦調整官は自らの判断によって取らなくてはならない。

(c) 州調整官

大統領が本章に基づく援助を必要と判断した場合には、大統領は、州および地方自治体の災害救済活動を連邦の災害救済活動と調整するため、州調整官の任命を被災州の知事に要請しなくてはならない。

第5144節 緊急事態援助チーム

大統領は、大災害または緊急事態が発生した地域で活躍する連邦の人員による緊急事態支援チームを設立しなくてはならない。この緊急事態支援チームは、本章で規定する連邦調整官の職務遂行を支援するものとする。大統領の要請がある場合、大統領決定に従い、連邦機関の長は、緊急事態支援チームの機能を遂行するに必要、または有用と考える自らの指揮下にある者を、予算措置の有無に拘わらず、緊急事態支援チームの臨時任務に派遣することを命ずる権限を有する。ただし、当該派遣者の先任権、給与または雇用上の地位の喪失を伴うことはない。

第5147節 連邦機関への費用償還

連邦機関は、本章に基づく支出に対し、本章の目的のために予算を取り分けられた基金から費用の償還を受けることができる。本章の規定により提供したサービスまたは物品の対価として連邦機関に示達される支出は、かかるサービスまたは物品のために支出可能であった費目に充当される。

第5148節 連邦政府の法的責任の免除

連邦政府は、本章の規定の実施にあたり連邦機関または連邦職員がその裁量に基づく機能または義務を履行し、または履行しなかったことに基づく訴訟には責任を負わない。

第4副章 大規模災害救済プログラム

第5170節 宣言の手続き

大統領が大規模災害発生を宣言するには、被災州の知事の要請が前提となる。この要請には、当該災害の深刻さと規模において被災州または被災自治体による効率的な対応能力を超え、連邦の援助が必要であるとの認定を必要とする。かかる要請の一部として、また本章に基づく大災害救援の前提条件として、知事は州法および州の緊急事態対応計画の直接的な実施に基づく対応策をとらなくてはならない。知事は、当該災害の被害の軽減に投入してきた、またそれに投入すべき州および地方自治体の資源の性質と量についての情報を提供し、かつ当該災害に対し、州および地方自治体が負担する義務と支出が本章による負担（そのうち州の負担は相当の部分を含めなくてはならない。）の条件に適合することを証明しなくてはならない。本条による知事の請求に基づき、大統領は本章に基づき、大規模災害もしくは緊急事態が存することを宣言する。

第5170a節 一般的連邦援助

大規模災害発生にあたっては、大統領は、

- (1) あらゆる連邦機関に対し、予算措置の有無に関わらず、州と地方自治体の救済活動を支援するように、連邦法(要員、装備、消耗品、および管理サービス、技術サービスならびに助言サービスを含む)によって定められた権限および資源を利用するように命ずることが出来る。
- (2) 連邦機関、民間組織、ならびに州および地方自治体が提供するあらゆる災害救済援助(ボランティアによる救済援助を含む)を調整する事が出来る。
- (3) 被災州および地方自治体に次のような技術支援および助言を提供することができる。
 - (A) 自治体の必須なサービスを行うこと。
 - (B) 危険及びその可能性について警告すること。
 - (C) 公衆衛生および安全に関する情報およびその提供、配布。
 - (D) 保健衛生および安全対策を行うこと。
 - (E) 公衆衛生と安全に対する急迫した脅威への対処、管理および軽減。
- (4) 医薬品、食糧、その他消耗品、及び緊急的な救済を提供、配布するに際し州および地方自治体を補佐することができる。

2.2.3 条文の解説

第5122節

アメリカ合衆国の法律に共通する特徴として、状況、基準の判断が究極的には大統領、あるいは大統領の指名した担当官に委ねられていることがある。状況判断が大統領個人の判断に委ねられているということは、万一事後、あるいは状況が推移する中で、その判断について批判あるいは疑義が国民から生じた場合、責任者である大統領が、その判断が妥当であると述べることになる。国民によって、Electoral College 選挙代表、を経て選出された大統領の判断ということで最終的には決着する。このことはアメリカ合衆国の、大規模災害時、あるいは緊急事態における統治機構の根幹が代表制民主主義に基づく人治であることを示している。手続きの公正性については民主主義に基づく法治によって担保されているが、緊急事態が発生した際の迅速性については、この人治的側面が重要な役割を果たしている。ただし、大統領制が迅速なる危機管理の必要十分条件であるとまでは言えない。大統領が制度として多くの情報収集分析機関に支えられていることに、十分な注意が払われなくてはならない。

第 5143 節

coordination の訳を「調整」として、「統括」としていないのには若干説明が必要である。これは、緊急事態対応、大規模災害対応にあたって、連邦及び州の調整官は災害救助、救済活動をコントロールしてはいないからである。緊急事態、大規模災害に当たっては、対応は必然的に多数の組織を横断するものになり、また活動の種類、範囲も膨大なものになるため、一握りの人間が全てを把握して判断をするということは不可能である。多数の組織が混在する組織横断的な活動である緊急事態対応、特に大規模自然災害への対応に当たってはコントロールするよりも調整することが重要になる。すなわち、各関係省庁、機関が被災者の困難を除くという共通の目的のために、日頃から準備された緊急事態時の手続きに則って活動していなくてはならない。この、実活動が行われることを担保するのは、連邦調整官ではなく、連邦対応計画である。各関係省庁が、後述の連邦対応計画を遵守しているのである。連邦調整官は、各活動がぶつかった際に、仕切をするのが役割であって、活動を行うように促すことは主務ではない。具体個別の機能については後述する連邦対応計画で述べるが、ここでは調整型情報処理、意思決定について、若干考察を加える。

第 5143 節(4)に見られるように連邦調整官には大統領の権限が委譲されている。これは、一般的に大統領に指名された連邦職員全てに当てはまることであるが、当該任務に限定して、大統領の果たすべき職務の執行権を代行することになる。連邦調整官はこの点において、連邦の諸機関を調整する権限を持つことになる。しかしながら、アメリカ合衆国の危機管理体制では、災害現場で、連邦調整官が他の省庁の反対を押し切って指示するということが、一般的ではない。これは、法的に見れば可能であるが、現地にあつては、調整官は、各省庁、被災者、関係各機関の利害を理解して、大多数が納得できる判断をする。対立が生じやすいのは寧ろ現地対策本部と FEMA 本庁に設置される本庁対策本部との間である。これは、情報の集約度、被災者との距離等に違いがあるからであると考えられる(いわゆる「温度差」)。この局面では、連邦調整官が大統領の権限を代行していることが働いて、現地対策本部の声が、ワシントンの本庁も含めた全体の意思決定に、比較的良く反映される。連邦調整官が現地対策本部を代表していることは、現地対策本部での調整に当たってはプラスに働いていると考えられる。

危機管理体制を作るに際しては、情報、意思決定をどの程度集中させるかということが議論されなくては

ならない。この点、例えば、敵の戦闘意志の粉碎を目指す軍事行動にあつては、情報を集中管理し、作戦計画のような機密を保持し、戦力を集中することによって敵軍の正面から敵の意思が存在する心臓部を叩く、という点で、明確に情報が一元管理されなくてはならない。軍事行動は統一が肝心であるから、射撃の開始、突撃等、戦力の一挙大量投入によって、事態を決着させる。しかし、民事では、事情を異にする。被災者の救済サービスは例えば集中ではなく分散によって効率が向上すると考えられる。通信網の輻輳や輸送路の混雑は例えば集中すべきでないものが集中しているケースに当たる。緊急事態、大規模災害時の課題はこれらの諸活動が効率良く行われるように、調整を図ることである。

調整を図るために情報が収集、分析され意思決定者に伝達されなくてはならないことは論を待たない。しかし、これは情報の一元管理とは異なる課題である。自然災害時にあつては、多くの諸機関が活動するため意思決定は多元化されている。従って連邦対応計画でもあるいは緊急事態支援チームでも情報の共有化をまず課題としている。必要な情報が入ってこないことは軍事、民事を問わず意思決定者の直面する難点である。情報の収集、分析は意思決定支援システムの課題となるが、この課題については、アメリカ合衆国にあつては、技術的側面から検討が重要視されている。意思決定支援システムの不備は、意思決定システムを集中化することによっては解決されない。意思決定の科学の発達も含めて、意思決定支援システムは軍用システムを転用することによって改良されているものが多い。

民事でも被害者が多数に上ることが見込まれるために非常に困難になる意思決定が存在する。例えば警戒避難、特にハリケーンや洪水、津波といった類のものである。スタッフォード法は第 5148 節で災害救済活動における連邦政府の法的責任を除外している。この点は州レベルの該当する法律を見ても比較的似通っていて、緊急事態にあつては、政府の責務は最善を尽くして災害の犠牲者を出さないようにすることである。災害の完全な封じ込めに成功しなかったとしても、その法的責任は初めから明確に否定している。と言っても意思決定の困難さが減るわけではない。しかしながら、警戒避難は、戦場での突撃と異なって、同時に一斉に実施する必要は無い。災害を引き起こす原因となるハリケーンや火山などの、危険度に関する情報の分析と、共有こそが重要であるとされている。情報収集、分析、共有の不備に対して意思決定の一元化は処方箋にはならない。

第 5144 節

Emergency Support Team 連邦緊急事態支援チームは州及び地方自治体の災害救済活動を支援する連邦調整官を補佐する。通常、FEMA 長官が大統領命を受けて、FEMA 内部、場合によっては他省庁の上級ポストの職にある者を、連邦調整官に指名する。自然災害への対応は多くの省庁にまたがる業務であるため、現地的確な判断をするためには各省庁のプログラム等に通じた担当者が必要となる。大統領の要請は、大統領府の下にある FEMA が内容を具体化する。緊急事態に際しては、FEMA があらかじめ各省庁に諮って決めておいた人員を緊急事態支援チームとして派遣するように要請している。

第 5147 節

連邦各機関への費用償還は Disaster Relief Funds 災害救助基金からなされる。費用償還の片務性には注意を

要する。大統領が、FEMA を通じて、各省庁に任務を要請する際には、「予算措置の有無に拘わらず」と記されているように、当該任務に対する予算措置を講じなくとも、要請し、業務を課すことは、理論的には可能である。しかし、実態としては省庁間の信義に則って FEMA が災害の予算委員会に図って獲得した災害補正予算が、災害救助基金を経て各省庁に払い戻される。緊急事態に当たっては、各省庁は当面利用可能な予算を流用して、必要に応じて支出する。支出した後に払い戻しを受ける際に、緊急事態のために使用した費目に限定して、払い戻される。これによって、予算執行上の齟齬がないようにしている。

第 5148 節

緊急事態及び大規模災害への対応に当たっては、多くの不確定要素を斟酌しながら意思決定がなされていく。危機管理上の意思決定は被害の局限等、結果を考慮した判断をするのが特徴である。危機管理の性質上、結果を管理することは、通常の意味では出来ない。従って、意思決定の結果に対する責任を負わせられることは、意思決定者にとって不合理な負担となる。加えて、この意思決定に伴う法的責任がどこに存するのかによって、意思決定そのものが大きく影響する。災害救済の法的責任を政府が掌握しないということは、逆に言えば、国民、あるいは被災者が責任を持つということである。これは、自然災害等に対して、完全に自助努力を要求している訳ではない。アメリカ合衆国の政府は緊急時における国民の安全に責任は持たないが、最善を尽くして国民の信頼に反しないように努力する。国民の代理として可能な限りの災害救済サービスは提供するが、その結果についてまで責任を負えない旨を述べているのである。この条項 1 つで訴訟の可能性を完全に打ち消せる訳ではないが、災害救済の実務に当たる担当官にとっては、結果の如何に拘わらず最善を尽くすという態度を貫き易いという利点はある。

第 5170 節

大統領が大規模災害宣言を発するには、被災州が自分の動員できる資源を十分に動員していなくてはならない。これには明確な数値基準はないが、当該州の予算の執行状況等が総合的に勘案される。ただし、予算の執行状況、或いは州側の負担部分についての情報を被災時、緊急事態にとりまとめることは非現実的であるので、特に大災害や緊急の場合には、事前に定められた手続きに沿って、柔軟な運用が図られるように 1993 年以来、運用上の手続きが変更されている。これは運用上の変更であるので、時の政権、特に、FEMA 長官の方針によって変更されうる部分である。

第 5170a 節

救済活動の種類について述べられている。スタッフォード法の中で、緊急に用いられる災害救助のプログラムを記述している。連邦の支出によって、被災者に比較的きめ細かいサービスが提供され得るのが特徴である。

23 まとめ

スタッフォード法あるいはアメリカ合衆国の危機管理体制全般について言えることは、1950 年災害救済法以来、アメリカの危機管理体制は常に核戦争の脅威の下で発達してきたということである。このため、自然

災害等を対象として危機管理体制を発達させた国々とは異なって、突発的かつ全面的に特定の、あるいは米国全土に亘る、広範囲な社会機能の破壊が起きることを前提として法律と危機管理体制が作られている。これは例えば、FEMAの前身である大統領府緊急事態準備局(Executive Office of the President, Office of Emergency Preparedness)が Continuity of Government「政府の存続」を任務としていたことから容易に伺い知れる。FEMAも1992年の時点で国家準備局(National Preparedness Directorate)、今日でも準備、訓練、及び演習局(Preparedness, Training & Exercise Directorate)を持っているように、核戦争に対する国家的安全保障の任務は縮小したものの、無くなった訳ではない。核戦争を想定して、危機管理体制作りをしてきたために、連邦政府がきめ細かく各種の生活上の必要に応えるようにプログラムが組まれている。しかし、全面的核戦争は一度も起きていないため、壊滅的な被害が実際に起きた場合に、これらのプログラムがどのように始動されるかについてのチェックがなされていなかった。1992年の冷戦終結、そしてブッシュ政権からクリントン政権への移行期に起きたハリケーン・アンドリューはFEMAのプログラムの始動面での問題点を明らかにした。このハリケーン・アンドリューがFEMAの組織と運営面に与えた影響は後述するが、スタッフォード法が、一部の災害軽減の条項を除いては、改正されずに来ていることには注意が必要である。すなわち、連邦政府の危機管理、緊急事態対処の根本法である法律の文言自体が手付かずなまま、計画と運営面の改善によってFEMAは、1993年以降、1993年ミシシッピー川の大洪水や1994年ノースリッジ地震を乗り切ってきたのである。1992年に同じ法律の下でFEMAの対応は不十分であるとして、極めて厳しい批判を被っていることを考えると、スタッフォード法の枠組みの中での機動的な運用が、大規模災害への対応を成功に導いたと考えられる。

スタッフォード法は、各種の状況判断が大統領によってなされる旨を一貫して述べている(例えば5122節)。則ち、法律構造として、意思決定権限の一元化が見て取れる。意思決定の面についても法律より運用面に着目すべきである。例えば、現代の大統領制が、制度としての大統領制になっており、500人を越えるホワイトハウス、大統領府の職員と例えば自然災害対応ではFEMAの職員数百名以上を一度に動員して情報を収集、分析した上で、意思決定がなされている。運用面で大統領の意思決定が十分に支援されている。やみくもに法的権限の集中を図っても、意思決定権限者を補佐する機能が十分に整えられなければ、質の良い意思決定はなされない。大統領に権限が集中しているため、法的な手続きが見やすく、その単純さが迅速な意思決定を可能にしているかのごとく目に映るが、実の所は、強い運用部門が迅速な意思決定を主要因である。被害度、被災履歴、州の財務状況等を明確に整理して初めてFEMAの長官もはっきりと大統領に進言できるのであり、大統領も強い政治的意志を示すことが出来るのである。