

災害法分野における今後の研究課題



神戸大学 大学院国際協力研究科・都市安全研究センター兼務
教授 金子由芳

1. 被災者支援の課題

本号前掲の山崎論考が指摘するように、日本の災害復興における法律分野の研究の深化は、阪神淡路大震災当時の「被災者生活再建支援法」登場に前後して、被災者支援法制のありかたをめぐって起こった。自助・共助・公助のバランスを問う大きな政策論を展開する行政法学のアプローチ（阿部 1995, 他）と、国家公法主導で進む災害復興に抗して被災者の私権擁護を図る私法・法社会学的なアプローチ（甲斐 2000, 他）が並行し、ときに対立した。

前者の行政法的アプローチは、公助による「焼け太り」を懸念する消極論から開始したが、山崎論考にいう「どぶ板」的な被災者ニーズの検証を通じて、しだいに積極的な被災者支援論へ展開してきたといえる。その前線では今なお、予算制約に縛られた行政運用との土俵際の攻防が続いている。たとえば被災者支援の憲法ともいふべき「災害救助法」の行政運用は、国庫補てん対象となる応急支援段階に留まり、仮設住宅入居以降は適用打ち止めに向かうが、こうした行政運用に対する切り崩しが、山崎 3.(1)も述べるように、行政法的アプローチにおける天王山の戦いとなっている。同様に、1998年の立法当初はあくまで自助原則の例外たる福祉措置として所得要件・生活用途に拘束されていた「被災者生活再建支援法」が、2007年改正までに所得要件・用途不問の見舞金に転じ（生田 2009）、これも被災者支援の積極化の文脈に位置づけられる。

しかしこうした被災者支援の拡張の背後で、自助・共助・公助のバランスめぐる制度設計の理論的精緻化が課題となつていよう。自助で再建をなす所得階層に住宅補助金を積み増していく論拠は定かでない。

背景に、災害保険制度に依拠する自助中心型モデルの嚆矢とされてきたはずの米国が（黒木 2003）、2005年ハリケーン・カトリーナ復興過程で一世帯15万ドルに及ぶ大胆な補助金配布（Road Home プログラム）に転じた影響が考えられる。しかし同プログラムの法的性格は被災者への「支援」ではなく、復興方針の遅れにより長期にわたって被災者の生活再建を規制したことへの「損失補償」、あるいは堤防決壊等の公的インフラの瑕疵による「賠償」であると考えられる（Kondo 2016）。東日本大震災後には被災者支援の名のもとに数多の補助金措置が登場し、焼け太りの懸念を生じる一方で、支援の隘路をも生じ、支援格差・復興格差を来したとの批判も起こっている。多数の補助金措置のうち、どこまでが憲法上の義務的な「補償」「賠償」の代替であり、どこからが政策裁量的な「支援」であったのか、またその裁量はいかなる整合的な政策理念に沿って実施されたのかは、必ずしも定かでない。山崎 2.(3)も述べているように、包括的な被災者支援の体系化へ向けて、今後の理論的整理が課題であろう。

2. 復興行政と私権の対峙

私法的アプローチは、関東大震災に遡る日本の災害復興過程において、ハード型安全対策や都市計画事業が、防災の大義名分に基づき被災者の私権を奪い、開発主義を展開してきた点に厳しい批判を向ける（池田 2000）。この問題に対して、行政法学の立場からは、行政計画としての「復興計画」、また日本の災害復興において伝統的に多用される土地区画整理事業を初めとする都市計画事業の手續枠組みに着眼し、その意思決定過程に被災者の「参加」を組み込むことにより、

個別的な私権の主張を超えたコミュニティー全体の復興合意を実現しようとする方向性が追求されている(安本 2012, 他)。山崎 4.(3)もこの領域の検討を今後の課題としている

しかしこのような行政法的アプローチから取りこぼされる被災者カテゴリーが存在し、苦境に置かれている。とくに都市計画事業の手續枠組みは、所有権や登記を有する借地権者を対象とし、現実には多数を占める未登記借地権者や借家権者の利害は、復興過程で見過ごされやすい。これを補うべく、神戸市地区計画・まちづくり協定条例を嚆矢とする地方条例の探究も必要である。制度の隘路に置かれた個々の被災者の問題に目を向け続け、公法的制度に改革を迫る監視圧力として、私法的アプローチの役割は今後とも残るであろう(松岡他 2016)。

他方、私法の領域では、近年、経済効率性を優先する新自由主義の影響から、借地借家権の保護を後退させ土地活用の自由化を推進する勢力も根強く、東日本大震災後、「罹災都市借地借家臨時処理法」が廃止に追い込まれた一件は好例である(小柳 2014)。罹災法は、未登記借地権者や被災地に生活紐帯を有する借家権者に特別の保護を及ぼす制度で、関東大震災に遡る判例形成の歴史を有するが、法務省・日弁連はその廃止を推進した。結果、不在地主や行政が絡む「地震売買」により被災者が被災地を追われる現象が、現実のものとなっている(金子 2016)。災害に乗じて弱肉強食の搾取が蔓延する人間社会の悲劇は、法制度の再検討によって克服されていかねばなるまい。

3. 災害管理を導く理念

災害管理サイクルの全般を見渡すとき、日本の法制度整備が進んできた分野は、圧倒的なハードインフラ整備体系を有する予防段階と、災害対策基本法や災害救助法が統べる緊急対応段階である。これに対して、復旧・復興過程の法整備は体系性を欠いたまま、つぎはぎ状に形成され、運用も混乱をきたしている。とくに公共の役割がどこまで及ぶべきかの理念が示され

ないまま、公共インフラ復旧や防災まちづくり都市計画などのいわば行政機能自身の復旧と、個々バラバラに登場する補助金措置等の被災者支援制度が入り乱れ、理念目標が定まらないなか、復興の点検評価を行うこともままならない。復興基本法(ないしは災害対策基本法への復興規定の盛り込み)の必要性が説かれるゆえんである。

復興基本法に期待される最大の課題の一つは、えてして抽象論に終始する「復興計画」と、個々の予算どりに縛られた復興事業との乖離を埋める、具体的な復興の達成課題の明示であろう。復興まちづくりにおいて公共が達成すべき「安全」基準とは何か、その意思決定における住民参加の枠組みはいかなる手續要件を満たすべきか、被災者の「すまい・くらし」の再建における公助の役割はなにか、また公助の侵してはならない公平原則や私権の原状尊重・補償原則等のルール具体化も求められている。国レベルの立法が遅れるなか、各地でボトムアップの条例形成の動きもあり、豊かな研究対象として期待される。

参考文献

- 1) 阿部泰隆: 『大震災の法と政策』, 日本評論社, 1995
- 2) 生田長人: 『防災の法と仕組み』, 東信堂, 2010.
- 3) 池田恒男: 震災対策・復興法制の展開軸と復興法学の課題, 甲斐道太郎編『大震災と法』, 2000.
- 4) 甲斐道太郎編: 『大震災と法』, 同文館出版, 2000
- 5) 金子由芳: 罹災法廃止をめぐる被災借地権者の問題, 『復興』, 17号, pp46-55, .2016
- 6) 黒木松男: 『地震保険の法理と課題』, 成文堂, 2003
- 7) 小柳春一郎: 『災害と法』, 国際書院, 2014
- 8) 松岡勝実・金子由芳・飯考行編: 『震災復興の法と政策』, 成文堂, 2016
- 9) 安本典夫: 東日本大震災復興特区法の検討課題, 『名城法学』, Vol.61, No.4, 2012
- 10) Kondo Tamiyo: Compensation or Assistance?: Law and Policy for Post-disaster Housing Recovery in the U.S and Japan, in Kaneko, Matsuoka & Toyoda, eds., *Asian Law in Disaster*, Routledge, 2016