

図書 阿部泰隆『大災害対策法制における発想の転換

—地震・津波・原発事故等—』信山社（2021年）

東日本大震災等を経ての議論の拡大・深化と次世代へのメッセージ



岩手県

千葉 実

1. 災害対策とりわけ大災害での困難性

行政法学・政策法学等の巨人である著者は、災害対策及び災害対策法制についても精力的に研究・提言し、研究や行政実務を大いに先導してきた。本書は、その著者が、『大震災の法と政策—阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』（日本評論社・1995年）及び『行政法の進路』（中央大学出版部・2010年）を著した後、10年余りを経て上梓したものである。その間に、東日本大震災等の大災害を経て、議論を深めつつ対象を広げて公表してきた論文を整理し、新たに書下ろし等を加え、収録している。それゆえ、阪神・淡路大震災及び東日本大震災そして大津波からの復旧・復興の全容に加え、原発事故への対策が踏まえられるとともに、近い将来に発生しかねないとされる南海トラフ地震や首都直下型地震も強く危惧された内容となっている。

災害対策は、前例がない事態に直面し、既存の法制や事業等のメニューでは足りないなど、非常に困惑する場面が多い。そのうえ大災害となると、難易度が飛躍的に高まるだけではなく、自治体行政庁や、場合によっては中央官庁自体も被災して機能を損ない、資源（ヒト・カネ・モノ）の調達さえ危うくなりかねない。それでも、行政は、中心となって対策を講じなければならない。しかし、「何を」「どうすればよいか」、何とか講じるにしても、それが「正解あるいは最適か」どころか「及第かどうか」さえ、わからないことも多い。「使える」法制やメニュー、それらを設計するための法的な理論が見当たらない場合もある。

そのような中、参考となる類書は多くはないものの存在するが、それらと比しても、本書は、傑出した特

色を多く有している。

以下、本書について、本稿2で構成を見たのち、同3で全体に通じる特色を数点に絞り、これまでの著者の議論との違い等を指摘し、若干のコメントを付す。最後に、同4で著者が本書に託したと思われるメッセージを受け止めたい。

2. 本書の構成

本書は6部14章で構成される。第1～5部を構成する各章および第6部が、それぞれ1つの論文に該当する。

第1部「東日本大震災・大津波・原発事故とこれからの大災害対策」では、東日本大震災の発災直後から行われた初動・応急対策・復興等に関する緊急提案（1章）、大津波被災地と原発避難区域のまちづくり（2章）、その復興施策や被災者支援策の不備が指摘され、南海トラフ地震、首都直下型地震等超大規模災害の事前防止施策とそのための補償制度の改革等（3章）が論じられている。

第2部「被災者の生活再建支援法のあり方」では、地震保険・地震共済の加入強制には無理があること（1章）、災害被災者の生活再建支援法のあり方（2章）とその制定（3章）、義援金の配分のありかた（4章）が論じられている。

第3部「大災害法制の不備と法制度の努力」では、台湾東海大学での講演「日本における大災害対策法制の不十分さと法整備の努力」（1章）が、韓国での講演「阪神淡路大震災・東日本大震災を踏まえた、日本災害法制の改善、なお残る不備に対する批判と改善策

の提唱」(2章)が再現されている。

第4部「原発事故対策」では、福島第一原発事故から発生した法律問題の諸相(1章)、原発訴訟のあり方と今後の方向(2章)が論じられている。

第5部「外国法から学ぶこと」では、台湾政府の震災復興施策(1章)、アメリカ連邦政府のノースリッジ地震被災者支援策(2章)、ドイツ・フランス・イギリス・ニュージーランドの復興制度(3章)から日本の災害対策法制への示唆が探られている。

第6部「坂和章平・書評「阿部泰隆著『大震災の法と政策』」では、同書評が収録されている。

3. 本書の特徴等

(1) 災害対策やその法制度が立脚すべき原理・理念の明示と具体的な災害対策・制度設計の提案

災害対策やその法制度が立脚すべき原理や理念について、本書で、著者は、災害対策基本法1条(目的)や2条の2(理念)の規定の説明にとどめず、より具体的に示す。「救援については、「連帯・我慢・公平」を、復興については、「費用・時間・人生・リスクマネジメント」を基準とし、「長期的な施策の見通し、持続的な経済的可能性」を踏まえながら、「その時の国力の範囲で」、「困った順に支援」し、「過大な費用をかけずに、早期にみんなの人生を回復できる復興政策を講ずべき」であることを明示し、繰り返し主張する(vi、1~5、45~46、86~87、115、369頁等。以下、本書の頁数のみ示す。)。さらに、「街づくりとか住宅再建だけではなく、…身体、生活などの復興を重視したソフトな対策を講ずる」という視点も加える(vii頁等)。著者は、東日本大震災等の災害対策を経て、これまで以上に、リスクマネジメント、災害対策はその時の国力の範囲にとどまらざるを得ないこと、費用対効果に加え費用の節減とそれによるソフト対策の充実に力点を置いているように思われる。

その上、著者は、抽象的な議論や課題の指摘で終らず、前述の原理や理念を踏まえた制度設計や方策を具体的に提案する。たとえば、東日本大震災の大津波等

で損壊した住宅について講じられた高台移転や宅地のかさ上げによる再建等を「愚」と痛烈に批判し、すぐに避難できる小高い丘やタワーを住宅地等に設置する「築山プラン」を提案する(68~79頁等)。さらに、仮設住宅は原則建設せず、その費用を転用して住民に補助し、従前地に手を加えずにそこでの住宅再建の支援を提言する(70~79頁等)。

実際に災害対策を講じる現場と制度設計等を行う現場の双方とも、混迷のなか、いかなる災害対策を講じ、どのような法制にしていくべきか、悩ましい判断を積み重ねざるを得ない。そのような中で、導きの星ともいべき原理等や制度設計及びその方策が明確で具体的であることは非常に有難い。それは、今後の法制度や実際の災害対策の改善・改良の大きな足掛かりにもなる。研究においても、検討の方法や結論をそれらに照らして議論を深めることができよう。

ただし、これらの原理等の根拠については、「筆者自身の正義論に基づく」(88頁)などの説明にとどまっている部分もあるように思われる。これまでの著者の議論に変化はないか等も含め、もう少し実定法や法原理からの詳しい説明があると、より有難かった。

(2) 違憲の言及が多い

災害弔慰金が「同じ災害でも、被害が少ない市町村では、犠牲になっても…出ないこと(275頁等)や、阪神・淡路大震災発災から3年後に制度化された生活再建支援金の「年齢を基準」として優遇すること(187頁)は、平等原則に反するとする。また、東日本大震災での津波による被災で指定された災害危険区域の「住宅建築禁止は、…リスクと比較して財産権を過度に制限して」いるとする(61~62頁等)。このように、本書では、現行制度を「違憲」とする指摘が多いように思われる。

現行制度も、合理性が認められたものだけが導入されたはずなので、即時または抜本的に見直すには、違憲との指摘は最強である。

(3) 現実の制約等の凝視とそこからの自由

東日本大震災の津波被災地の自治体も、制度設計を

行った国も、住宅は高台への移転あるいは宅地の嵩上げを「せざる得ない」、「ほかに選択肢はない」と突き進んだ。しかし、著者は、本稿1で見たように、それらを原則行わず、「築山」等で避難先を確保し従前地への住宅の再建の支援を提案する。また、全国でも人口減少が急激に進むなか、とりわけ被災地の多くは過疎地であり、人口流出を最大限食い止めなければならぬと必死であるのに、本書では、移住を有力な選択肢とし(5、26頁等)、転居の手当や旅費の支給(11、27、36頁等)さえ提案する。福島第一原発事故の被災地に至っては、「廃村」や「移住」の「円滑化」まで提案する(82～83頁等)。加えて、大災害が将来生じる確率論にも言及する(72～73頁等)。

一般的には、そのような現実に直面する被災自治体や国などの現場や直接携わっている者に対し、上記のような提案は行い難い。また、生命や身体の危険と直結する災害の確率論の反映は難しい。1000年に1度の災害が発生するのは今日かもしれないし、被災直後に連続するかもしれない。しかし、著者は、そのような制約や思い込み、そして不安を凝視しながらも、実現可能性や合理性を追求するため、かかる制約等から、いったん自由になり、先の原理等に立ち戻って発想する。本書の題名にあるように「発想の転換」を行い、「現行法の発想を超え」(12頁)、便益との比較でリスク・可能性を議論している(73頁等)と言えよう。

著者は、行き詰った時にこそ、原理等や理念に戻り、制約等から自由にならなければならないことを実践して見せているように感じられる。

(4) マクロとミクロの視野等の往復と双方向からの検討

本書で、筆者は、東日本大震災の復旧・復興等におけるハード事業に要した国家予算の大きさとその節減(128頁等)というマクロ的な視野あるいは視点で議論する。その一方で、住宅再建費用(52～53頁等)や最低限の生活費の助成(131頁)等のミクロ的な視野等での議論も同時に展開する。

災害対策は、原則として自治体が講じることとされ

ているが、要する費用は巨額になるので、国庫に頼らざるを得ない場合が多い。したがって、国の財政との関係で考えないと実現性のない議論に堕しかねない。しかし、その一方では現実に直面して困っている個別・具体的な課題を見つめなくては、実効性のある議論はできない。それゆえ、このようなマクロ的な視野等とミクロ的な視野等との往復という作業と思考が欠かせない。課題が大きく、多岐にわたり、困難になるほど、いずれかの視野等に偏りがちになる。そこで、著者は、双方向からの検討を、実践しながら呼び掛けているように思われる。

(5) 合理性と公平・平等性の重視等

著者は、被災者への支援の充実を主張する。一方で、その「所得と資産をきちんと調査」し(189頁)、「震災によって本当に支援を必要とするようになった者に、他の制度による支援との均衡を考慮して、その被災の程度に応じて、しかも、すでになされた支援を控除して、手を差し伸べる仕組みが必要」とし(186頁)、税の減免も含めた支援の重複の排除を訴える。

すなわち、支援する対象を、災害に起因し、特にそれによる孤児や障害を抱えた者などとし、本当に困っている被災者を見逃さないが、支援の重複は許さない。著者は、災害対策の合理性と公平性・平等性を同時に実現しようとしていることが強く感じられる。

(6) 私益と公益の接続についての議論—被災者個人の支援は社会保障の視点で—

被災者支援は私益の保護ではないかとの疑問が呈されることも少なくない。しかし、著者は、本書で、生活の自力再建が難しいのであれば、現金支給等によるその支援は社会保障であり公益性があると論じる(177～184頁等)。本稿1でも見た、東日本大震災等を経て、高台移転や土地の嵩上げの費用を自宅再建の支援に転用すべきとの議論とあいまって、これまでの著者の主張が、より強調されているように思われる。

私益と公益は交錯し、議論の対象がいずれに属するか、そもそも両者は接続するのか不明な場合が少なく、その関係性は行政法学においても重要な関心事

である。著者は、行政の全般にわたって、個人の利益も集合すれば公益となることを主張している（『行政法再入門（上）[第2版]』（信山社・2016年）38～39頁等）。災害対策では、いっそう、私益と公益が混沌とする。著者は、被災者支援は個人の利益の集合としてではなく、個別に見て、私益につながる場合でも、社会保障という視点から公益性を備えることを示した。この議論は、災害対策以外の場面でも参考になるように思われる。

（7）案の磨き上げ方

著者は、「費用対効果」（136頁等）、「代替案との比較検討」（46、104、162頁等）、「時間軸・費用・公金の適正配分・リスクマネジメントという視点」（104頁等）に立つべきことを訴える。「100点満点の解決策はない」ので「総合的に」「相対的に合理的な解を求めて、多次元方程式を解く努力をする」とする（viii、79頁等）。東日本大震災等を経て、現在までの災害対策やその法制に不満を募らせ、費用対効果等をより強調し、これまで見てきたような発想やその内容だけでなく、それらの磨き方も示しているように思われる。

（8）単独著者による広範囲の災害対策及びその法制の議論

災害対策や法制は多様で幅広い。その結果、多くの論者は、初動や応急対策はまだしも、被災地域の社会・経済の復旧・復興と被災者支援を分け、それぞれの議論に集中しているように思われる。著者は、ハードが中心の復興に比べ「被災者支援策[が]軽視」されてきたと指摘しながら（86頁等）、そのどちらも、そしてそれ以上に広い分野をカバーして議論している。

したがって、本書は、事典のように多くの論点の参照や発想のシーズ探しにも使える。また、災害対策の各フェーズ間や被災者支援等との関係にとどまらず、具体的な災害対策、法制についてのいろいろな論点を有機的にとらえ、総合的に検討するために用いることもできる。著者は、特に、後者を強く望んでいるように思われる。

ただし、本書では、被災地の産業の復旧・復興につ

いては、水産業で「漁船など私有財産に対する支援[の]強化」（277頁）などが触れられているものの、本格的かつ具体的な検討を見つけることができなかった。被災地の復旧・復興において、産業のそれらは極めて重要であるが、切り札が見つかっているとは言えない。成果も、なかなか、そして明確には表れ難い。著者がカバーしてきた議論の範囲の広さは驚嘆するばかりであり、欲ではあるが、「やわらか頭」で知られる著者なら、これらの方策や理論をどう考えるかについても、詳しく示して欲しかったところである。

4. 災害対策法制の検討に向けて

著者が、阪神・淡路大震災に遭遇した経験を大きなきっかけとして、深め広げてきた災害対策やその法制についての議論の骨格は、四半世紀を経ても大きく揺らいではない。地震や洪水だけでなく津波に加え、未曾有の大規模災害や極端に経験が不足している原発事故の対策においても、著者の議論がきわめて参考になると確認できたことが、本書の最大の業績であり意義であるようにも思われる。

著者は、本書で、災害対策そしてその法制を研究する者に、合理的で有効な災害対策を講じ、それが可能になる法制そして体系を作り上げるため、核心を突いた「具体的な提案と議論」を重ね、絶えず、それを高めようと呼び掛けているように感じる。特に後に続く「次の世代」に（viii頁）、「総合的な法制度の整備」（viii頁）と著者の提案の「バージョンアップ」（2頁）を願っている。そのためにも、著者は、自身の主張の正しい理解を切望している。本書冒頭の「はしがき」で全体を概観し、それに次ぐ「私見の要点」で主張のエッセンスを抽出し、各章ごとに冒頭で「要旨」を示す念の入れようである。

本書は、今後も精力的な研究を続けるであろう、この巨人の議論を踏まえながら、自分なりの災害対策・法制・法政策論をとりまとめ、絶えざるブラッシュアップに励まなければならないと思わされる、刺激的な書である。