

災害対策の核心・再考

— 防災及び減災並びに災害からの迅速な回復及びその完遂 —

The Core of Disaster Countermeasures · Reconsideration

— Prevention and Minimization of Disaster, rapid Recovery from Disaster and Completion —

千葉実

Minoru CHIBA¹

災害にあっては多くの対策が講じられるが、それぞれ漏れや遅れもなく目的を達成せねばならない。それには、災害対策間相互の緊密な連携や整合性が求められる。そのため、災害対策の目的を明確にし、相互に整合させ、優先順位を附し資源を集中投下し、迅速な完遂に向かせる「災害対策の核心」が必要である。

災害対策の核心とは、住民の生命や身体及び財産の保護等を前提に、発災し被災するまでは災害の未然防止及びその最小化すなわち防災及び減災であり、発災等の後は被災者の生活の再建及び被災した事業者（個人としての事業者に加え企業等も含む。）の事業の再開等すなわち被害からの回復または再生であり、その迅速な完遂と考えられる。

被災後、原状回復等ができない場合でも、被災前と同程度に幸福追求し得る環境を回復、再生ないしは構築することになる。それらは被災した現地に限定する必要はないが、被災前からの生活等の継続に当たるので、断絶の期間ができるだけ無い、少なくとも短い状態にする必要があり、とりわけ迅速さとその完遂が求められる。

キーワード: 災害対策の核心、防災及び減災、災害からの迅速な回復、完遂

Keywords: the Core of Disaster Countermeasures · Reconsideration, Prevention and Minimization of Disaster, Rapid Recovery from Disaster, Completion

1. 災害対策の核心とその重要性ⁱ

災害対策法制の頂点に立つとされる「災害対策基本法（昭和 36 年法律 223 号）」（以下「災対法」という。）で定められている「災害」は、「異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他[の]…原因により生ずる被害」である（2 条 1 号。傍点は筆者。以下同じ。）。すなわち、国土及び国民の生命、身体又は財産に「相当程度の被害が生ずるような」場合すなわち災害を想定していると解されているⁱⁱ。そのような規模や程度の「災害」への「対策」は、多くの種類のものが多くの主体により講じられる場合が多い。

たとえば、2011（平成 23）年に発生した東日本大震災津波ⁱⁱⁱの被害は大規模かつ甚大であり、災害対策は、極めて多数の災害対策が、被災した自治体だけではなく、属する都道府県や国などの多くの主体により講じられ、錯綜することが少なくなかった。今後発生が危惧されている南海トラ

フ地震や首都直下型地震も同様と予想される。また、そこまでの「巨大（メガ）災害」には至らないが、あるいは例年発生している災害でさえ、同様な状況になり得る。

このように、災害対策は、被災市町村のほか、規模や程度によっては都道府県や国に加え各種の機関が携わり、具体的な対策が多数講じられるので、それらの機関等や災害対策の間の相互の緊密な連携や整合性が求められる。しかも、災害対策は、住民の生活とそれを支える基盤そして全体に通じる地域に、広く深く重大な影響を直接に及ぼす以上、漏れや遅れがあってはならない。いろいろな規模や困難度が異なりながらも、多くの災害対策が同時進行的に行われながら、併せて究極の迅速性が求められることも多い。そこでは、どの災害対策を優先し、実施に必要な資源を集中させるかの判断が必要となる。

それらの整合性を確保し、資源の集中的な投下

*1 白鷗大学法学部 教授・博士（法学） Professor, Faculty of Law, Hakuoh University, LL.D.

を導くものは、災害対策の「真の目的」であり「核心」であると考えられる。『広辞苑 [(第七版)]』(岩波書店、2018年。以下「広辞苑」という。)によると、「核心」とは、「物事を中心となっている大切な所」である。法律学においても、「立法によっても奪うことができないもの」を「制度の核心」と称することがある^{iv}。ただし、「核心」は一つとは限らず、複数あり、それらが相互に重なり合うと同時に複雑に絡み合っている場合も考えられる。

災害対策の「核心」について、筆者は2017(平成29)年に「災害対策は、住民ひいては国民の生命・身体・財産の保護と、住民らが安全・安心を前提に、住みたいところに住め、その地で自己実現そして幸福追求できるような「基盤」である「災害に耐えられる社会を維持し改善すること」および「災害があってもそのような社会を蘇らせ繁栄させること」と^v、2021(令和3)年及び2022(同4)年にはそれを被災者の「平穏生活権」及び「住み続ける権利」の保護とした^{vi}。しかし、平穏生活権はともかく、住み続ける権利は、生活そしてその中でも「住」をあまりにクローズアップし過ぎた、狭い議論であった。また、他のアクターの権利等に抵触したり、優越して保護すべきというものでもない^{vii}、改説し本稿では同様には論じない。

以下では、「災害対策」とは何か(2)、その「核心」とは何か(3)、それは「具体的にどのようなもの」であるかを探る(4)。最後に、本稿の結論と残された課題を確認する(5)。

2 災害対策とは何か

災害対策は、災対法1章(1条)及び4～6章(41～90条)からも明らかなように、時間の経過や状況の変化等に応じ、①「災害の発生又は拡大を未然に防止するために行う」災害予防(以下「予防」という。)(4章46条1項柱書)、②「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防禦し、又は応急的救助を行う等災害の拡大を防止するために行う」災害応急対策(以下「応急対策」という。)(5章50条1項)、③災害復旧(以下「復旧」という。)(6章)、あるいは④復興^{viii}というフェーズに進むこともある。③を介さずに、④に進むこともある。すなわち、総じて、①から③ないし④の順に回るサイクルを構成し、そのように進行すると解されている。

さらに細かくは、避難や救命・救助そして搜索等、災害廃棄物が散乱している道路を切り開く啓開(けいかい)など発災直後の「初動」は、本来、②の応急対策に含まれ、いわば「応急対策の初期」とも解される。しかし、当面の必要最小限なはずの初動の如何が、その後の災害対策を決定づけるなど格別な意味を有することが多い。そこで、筆者は、応急対策から区分している^{ix}。災対法上は、①の予防から始まるが、それは効果に直結する非常に重要なフェーズである。しかも、平時を中心に日常的かつ継続的に行われ、時間軸で見ると災害対策の大半を占める。発災の「事前」に行われるものが大半であり、災害対策のスタートとも言えそうである。しかし、実際には、発災後、状況は一変する。筆者は、課題が「現実」に「深刻な状態で」しかも「常に」生じ、「待たなし」で押し寄せてくる「発災」が、災害対策の起点と考える^x。また、初動と②の応急対策、その応急対策と③の復旧及び④の復興は明確に区分できないどころか、大きく重なり合う。③の復旧と④の復興とは殆ど重なり合うが、場合によってはどちらかに選択される選択をとえよう。

3 災害対策の核心とは何か

このように、多くの主体等がかかわり、多くの事業等により構成される災害対策を体系的かつ整合的に、そして迅速に実施し、効果的かつ効率的に進めなければならない。そのためには、それらが最終的には同じ方向に向かい、必要な資源が優先度に応じて集中的に投下されるようではなければならない。そのための「よりどころ」となる災害対策の「核心」とはどのようなものであろうか。災害対策法制の「基本法」である災対法の目的を規定した第1条及び基本理念を規定した第2条の2とそれらで実現すべき憲法価値及び憲法の規定(3.1)、フェーズごとの目的(3.2)、裁判例等(3.3)、先行研究(3.4)を確認し、それらを踏まえながら検討する(3.5)^{xi}。

3.1 法令及びその解釈

(1) 災対法1条、憲法13条及び25条等

災対法1条は、同法の目的を「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護」及び「社会の秩序の維持と公共の福祉の確保」とする。すなわち、同条は、「国土」に加え「国民の生命、身体及び財産を災害から保護」することを「直接の

目的」とし、「社会の秩序の維持と公共の福祉の確保」に資することを「究極の目的」としていると解される^{xiii}。

ところで、同条は、1961（昭和 36）年の同法の制定から 60 年以上が過ぎ、現在に至るまで数多くの災害を経て運用されてきた。しかし、2013（平成 25）年に 2 条の 2（基本理念）が設けられたのに伴って「基本理念を定め」ること以外に改正されてはいない。すなわち、同条自体が、災対法ひいては災害対策の「核心」そのものと言えよう^{xiii}。

「国土」も「国民」も国家の三要素であり、「災害から保護」しなければならない。「国民の生命、身体及び財産を災害から保護する」ことは、憲法が直接保障している幸福追求権（13 条）、健康的で文化的な最低限度の生活を保障する生存権（25 条）、生活そして経済活動の基盤となる財産権（29 条）そのものでもあると解される^{xiv}。しかし、上記の規定やそれらに関する議論では明確ではないため、それらを支える憲法の規定について検討する。

なお、災対法で規定されている一すなわち災害対策の対象となる「国民」については、憲法上の議論を待つまでもなく、自然人だけではなく法人や事業者等も含まれよう。

(2) 災対法 2 条の 2 及び憲法 14 条等から

次に、2013（平成 25）年の改正で災対法に盛り込まれた 2 条の 2（基本理念）を確認する。同条 1 号は、「災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図る」とする。同条 2 号は、「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保」と併せて、「住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織…その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進する」。同条 3 号は、「災害に備えるための措置を適切に組み合わせて一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図る」。同条 4 号は、「できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護する」。同条第 5 号、では「被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に

被災者を援護する」。同条 6 号では、「速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図る」ことが定められている。これらを網羅する同条は、「災害対策に関する基本的な考え方」であり、「関係者が一体となって…取り組む体制を整えていけるよう基本理念を定めた」ものと解されている^{xv}。

さらに、1 号ずつ確認する。同条 1 号が規定する「災害の発生を常に想定する」のは現実的ではなく、核心とは言えまい。一方、「被害の最小化」は「減災」であるが、「完全」あるいは「100%完璧」な防災はあり得ない以上は減災にシフトせざるを得ないのは当然である。同号は、はじめてそのような現実の直視に基づき規定されたものと積極的に評価されている^{xvi}。また、減災は復旧及び復興（以下、「復旧等」という。）すべき被害を減らすので、その迅速化に資する。「回復」である復旧は、その広い範囲をカバーする「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和 26 年法律 97 号）」2 条 2 項が「災害復旧事業」とは、災害に因つて必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧する（原形に復旧することが不可能な場合において当該施設の従前の効用を復旧するための施設をすることを含む。…）ことを目的とする」と定めているように、「原形復旧」が原則である。ただし、合理的な範囲で改良することで再度災害を防止するなど、将来にわたっての予防に資するのであればその要素を含む「改良復旧」も認められている^{xvii}。改良復旧は、予防そのものとも言い得る部分もあるが、復旧にも含まれる。いずれにせよ「元に戻す」のだから、少なくとも「できる限り」「迅速な回復を図らなければならない」。

同条 2 号の行政や公共機関の役割分担及び連携と自主的な防災活動の促進等や同条 3 号の「措置を適切に組み合わせて一体的に講ずる」のも、災害対策に漏れや遅れを生じさせず効率的かつ効果的に進める手段であり、「科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図る」のも手段や姿勢であり、いずれも真理ではあるが目的ではない。

同条 4 号の「できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分する」のも合理的に進める手段であるが、「人の生命及び身体を最も優先して保護する」のは同法 1 条と同様である。

同条 5 号の「被災者による主体的な取組を阻害

することのないよう配慮」するのは効率的かつ効果的に進める手段である。また、「被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護する」のは憲法 14 条の平等原則そのものであるが、それ自体が目的ではなく、被災者の援護と両立すべき要請である。加えて、「被災者の援護」すなわち被災者の支援も福祉国家としては実現すべき要請である。

同条 6 号の「速やかに、施設の復旧及び…災害からの復興を図る」のは「迅速な回復」そのものであり、同条 1 号と同じである。「速やかに…図る」のは同条 5 号に定める「被災者の援護」についてもそうであり、同法 1 条でも見た身体・生活の復旧に加えて復興ひいては「人間の復興」においてこそ肝心である^{xviii}。その「復興」であるが、災対法上、定義されていない。

ただし、「災害が発生したときは、速やかに、…災害からの復興を図ること」(2 条の 2 第 6 号)、「政府は、…激甚災害…が発生したときは、…被災者の災害復興の意欲を振作する」(97 条)と用語としては用いられている。実際の復興及びその事業等の多くは個別法に基づいている。なお、阪神・淡路大震災を踏まえて 1998 (平成 10) 年に制定された「被災者生活再建支援法 (平成 10 年法律 66 号)」(以下「生活再建支援法」という。)は、目的規定である第 1 条で「この法律は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者…の生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする」とし、被災者の生活再建と迅速性を重視している。

3.2 フェーズごとの目的に照らして

以上のように確認してきた災害対策は、フェーズごとにも目的がある。そのフェーズは、大きくは発災の前後で別れ、発災「後」はさらに、初動・応急対策・復旧等・予防に分かれる。

(1) 初動及び応急対策

初動は、災対法上は応急対策に含まれ、その目的は、同法 1 条のように住民ひいては「国民の生命、身体及び財産を災害から保護する」ことそのものである。

応急対策は、前節で見た同法 50 条 1 項から、予防的な要素を色濃く含むように見える。それを具体化する同項第 9 号も「前各号に掲げるもの

ほか、災害の発生の防御又は拡大の防止のための措置に関する事項」としている。その「前各号」で採り挙げられているが、「被災者の救難、救助その他の保護」(3 号。初動の大半も含まれる。)、施設及び設備の応急の復旧(5 号)及び「廃棄物の処理及び清掃、防疫その他の生活環境の保全及び公衆衛生」(6 号)などに関する事項としている。正に「応急」の「対策」である。広辞苑によると、「応急」とは、「急場のまにあわせること」である。したがって、応急対策の目的の中心は、必然的に「本格的な」復旧等の「前提」及びそれまで「しのぎ」ないしは「つなぎ」であると解される^{xix}。したがって、初動及び応急対策は、予防は別として、復旧等のためにあるという部分が大きいと言えよう。

(2) 復旧等

復旧等の内容について具体的に規定した災対法上の規定はない^{xx}。しかし、2023 (令和 5) 年 5 月に中央防災会議が修正した最新の防災基本計画でも、その「基本理念」は「速やか」な「被災地の復興」や「再度災害の防止とより快適な都市環境を目指〔す〕…防災まちづくり」(傍点は筆者)に加え、「資金援助、住宅確保、雇用確保等による自立的生活再建」であり、その「支援」として記載されている^{xxi}。その復旧等の「対象」や「場所」は問題となろう。「復旧」は原形回復や原状回復が主であるので、「被災地」で行われるのが中心となろう。「復興」も「再びおこること」との字義や上記の防災基本計画等から「被災地」でのそれと考えるのが素直であろう。もっとも、復旧はともかく復興さえ達成できれば「場所」は問わないのかもしれない。実際に原状復旧でも改良復旧でもない防災集団移転(防集)は被災地でないところに移転することが多く、換地により「エリア」的には被災地のままであっても、「スポット」的には被災地そのものではない場合も多いというか通常である土地区画整理事業を「復旧」とするのは抵抗がある。

加えて、極めて重要な「被災者の生活再建」についても、災対法では直接規定されていない。先に見た同法 2 条の 2 第 5 号の「被災者の援護」及び同条 6 号の「復興」で読み込むか、阪神・淡路大震災を踏まえて 1998 (平成 10) 年に制定された「被災者生活再建支援法(平成 10 年法律 66 号)」(以下「生活再建支援法」という。)に根拠を求め

るしかないようにも思われる。ただし、同法は、題名はともかく直接は「被災者生活再建支援金(以下、「支援金」という。)の支給と受給」の法であり、それ以上の規定は見当たらない。その上、支援金の額は住宅再建の態様で異なるので(3条2項以下)、住宅の再建をメインに想定しているのは明らかである。「住宅の再建イコール生活の再建と勘違いされている」との指摘もある^{xxii}。

東日本大震災津波を踏まえて2013年に制定された「大規模災害からの復興に関する法律(平成25年法律55号)」は、「生活の再建…を図る…ことを基本理念として」いるが(3条)、同法は大規模災害のみを対象としている。

生活の再建は自己責任で行うのが原則であるが^{xxiii}、生活は、住民や国民の活動だけでなく生存そして生命、身体、財産の保護すなわち全ての基盤である。その再建は広く共有されている前提であり、復旧等に自ずと含意されていると解される。しかし、このような解釈を要するのは迂遠である。災対法で明確に規定すべきである。

(3) 予防

予防とは、先に見た災対法46条1項により、「災害の発生又は拡大を未然に防止するために行うもの」(柱書)と定義され、具体的には、防災に関する「物資及び資材の備蓄、整備及び点検」(3号)、「施設及び設備の整備及び点検」(4号)、「災害が発生した場合における相互応援の円滑な実施及び民間の団体の協力の確保のためにあらかじめ講ずべき措置」(5号)、そのほか「災害が発生した場合における災害応急対策の実施の支障となるべき状態等の改善」(7号)等とされている。その目的は、「防災」であり「減災」であることは前述したとおりである。

3.3 裁判例等

災害対策の核心ないしは目的を論じた裁判例等は見つかっていないが^{xxiv}、被災者生活再建支援金支給決定取消処分取消請求、不当利得返還請求等事件(最判令和3年6月4日民集75巻7号2963頁)で最高裁は、二審判決を破棄し、「支援法は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者…の生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とするものである」と自判しており、その一審判決を支持した。

3.4 先行研究

これまで見てきた議論に加えて、災害対策の核心について論じたと解される先行研究を確認すると、山崎栄一は、「(生活再建も含む)災害支援には迅速さが要求される」とする^{xxv}。

塩崎賢明は、「震災復興の第一は住まいの復興である」としながら^{xxvi}、「災害復興で絶対に欠かさない事項は被災者の生活再建である」とする^{xxvii}。

阿部泰隆は、「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」と繰り返し主張する^{xxviii}。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^{xxix}。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を声高に説く。

金子由芳は、「被災者の生活を震災前の原状にいち早く復帰させる「人間の復興」に置かれている」、「内容面ではもっぱら防災まちづくりの計画手続きに終始する」、「国土保全・防災まちづくりが優位に立ち、被災者の生活再建が劣後する傾向」があるとする^{xxx}。

村中洋介も、「わが国の災害法制の全体像は、…「災害の事前局面としての防災」として整備された法制度ではなく、…「復旧復興局面としての防災」として整備された法制度」とする^{xxxi}。

平松弘光は、「震災からの復興は被災者の生活再建であり、…第一に住まいの復興であり」^{xxxii}、しかも「速やかな生活再建を根本に据え」^{xxxiii}、「被災前の状態をそのまま復元するのではなく、将来襲ってくるであろう大地震や大津波に対する防災を考慮した構造にする必要がある」とする^{xxxiv}。また、「震災復興はスピードが命」ともする^{xxxv}。

3.5 検討

(1) 災害対策の核心の前提

3.1(1)で見たように、災害対策云々以前に、国家の三要素のうちの「主権」は災害そのもので害さ

れることはないが、直接害され得る「国土」及び「国民」を「災害から保護」しなければならない。また、災対法1条の「国民の生命、身体及び財産を災害から保護する」ことは、憲法が直接保障している幸福追求権、生存権、財産権の保護そのものでもある。これらが達成されただけでは、「災害対策の核心の実現」というより、その「前提」である必要最低限の目的を果たしただけにとどまるように解される。

また、3.1(2)で見たように、同法2条の2第4号末尾の「人の生命及び身体を最も優先して保護すること」は同法1条と同じであり、「災害対策の核心の実現」の「前提」である。

(2) 核心

災対法2条の2第1号が規定する「被害の最小化」すなわち「減災」は、「完全・完璧」な防災はあり得ない以上はやむを得まい。それ自体、同時に復旧等すなわち「回復」すべき「災害」を減らすことに他ならないので、その「迅速化」に「も資する。3.2(1)で見たように、初動及び応急対策は復旧等までの「しのぎ」や「つなぎ」であるので、それらの前提である。したがって、中心は「復旧等」である。その復旧は、「原形復旧」や「原状復旧」が原則である。しかし、改良復旧は、予防そのものでもあるものの復旧にも含まれる。しかし、被災前の状態に戻すだけだとしても、ハードを完全に戻すことができない場合も少なくない。仮に、できたとしてもそれだけでは、被災前の「元に戻った」としても「完全」とまでは言えまい。そもそもハードは生活や活動のツールである。その生活等まで完全に元に戻すのは困難である。

現実的に可能なのは、幸福追求し得る「レベル」への「同等の状態」に戻すというか、することではなかろうか。

生活等である以上、完全に戻ったとまでは言えなくても、被災前から継続しているかの状態にすることが「せいぜい」であり、それで相当満足できるであろう。「継続」に相当するには、「途切れない」もしくは「途切れたとしても僅かな時間」にしなくてはならない。すなわち戻すのは「迅速」でなくてはならないのである。

以上から、同条1号が規定する「迅速な回復を図ること」は当然である。同条6号も「迅速な回復」であり、その「速やかに…災害からの復興を図ること」は同条5号に定める「被災者の援護」についてもそうであり、同法1条でも見た身体・

生活の復旧や復興ひいては「人間の復興」においてこそ肝心な原理と言えよう^{xxxvi}。

(3) 核心の実現の手段

災対法2条の2条5号も効率的かつ効果的に進める手段であると同時に憲法14条の平等原則そのものであり、それ自体が目的ではなく、被災者の援護と両立すべき要請であると解される。また、「被災者の援護」すなわち被災者の支援も福祉国家としては実現すべき要請である。

(4) まとめ

このように、災害対策の核心は、住民ひいては国民の生命・身体・財産の保護を前提にしながら、発災前後を通じて、「被害の未然防止または最小化」すなわち防災・減災であるが、発災後は「災害からの迅速な回復」である。とりわけ迅速に、被災者が被災地を中心に生活を再建等し、その地を幸福追求できる地域に再生し、あるいは構築等することと解される^{xxxvii}。

4 災害対策の核心の更なる具体化

以上のように災害対策の核心を確認したが、まだ抽象的である。そこで、さらに具体的に解釈しながら検討する。

発災前及び発災中の「防災・減災」である予防並びに発災後の「生命・身体の保護」及び「減災」の中心である「初動及び応急対策」の核心は、比較的容易にイメージできよう。問題は、災害対策の中でも、時間を要し大きな部分を占める「復旧等」の核心と、その「具体的な」内容である。

4.1 復旧等とは何か

復旧とは原状回復ないし原形復旧が中心であるが、しかし、常に原状回復ができるわけではないこと等は確認した。また、それがかなりできたとしても、取り巻く状況が変わっていれば、被災前のような生活等を取り戻せるとは限らない。むしろ「原状」が望ましくないものであれば、その忠実な回復自体が求められるわけではないかもしれない。そうすると、「被災前と同じ程度」の「幸福追求」をなし得る環境に「戻る」または「構築する」のであれば、逐一元通りではなくても良いのではなかろうか。かえって、その方が望ましいのかもしれない。

そうなるに復旧等するのは被災前と同等の環境等であることから、「被災地」そのものでなくてもよかろう。すなわち、「別の場所」であってもいいはずである。

4.2 迅速であるとはどういうことか

次に、「被災者が被災地等で迅速に生活を再建できる」とはどういうことか。4.1 で見たように、生活を再建等するのは、「被災地」そのものでなくてもいいし、生活の再建ないし復旧等の内容はそのとおりである。その「迅速」さが問題となる。

「被災地等での」生活の再建であるので、その地に住むのが前提となる場合が大半であろう。しかし、別の地でも構わない。「被災地等に住む」被災者は、「現在もその地に住んでいるが、このまま住み続ける」、「今は当該自治体外に避難しているが、いずれは戻る」または「新天地に移る」者である。被災者についても、居住や移転の自由は「公共の福祉に反しない限り」認められるが（憲法 22 条 1 項）、無制限ではなく、「安全・安心」な合理的な場所であることが前提である。その「安全・安心」は絶対的なものではなく、通常有すべき安全性を備えている平均的なレベルと考えるべきであろう。

公助として国家が「住むところ」を「再生し、構築する」となれば、「国家賠償法（昭和 22 年法律 125 号）」2 条の「公の営造物」やそこでの通常有すべき安全性に関する議論が参考になると思われる。

一方で、住む人間の、「安全」はともかく「安心」という主観面が関わるものの、直接は「公益」を論じるが、保護の必要性が確立されたと言える「平穏生活権」に関する議論も、大いに参考となろう。平穏生活権は、迷惑施設—とりわけ産業廃棄物処理施設について議論される^{xxxviii}—の設置に伴う周辺住民との利害調整において議論される場合が多く^{xli}、憲法 13 条がその根拠となる^{xlii}。

その上で、「生活を再建する」とは、文字通り「元の生活」すなわち被災前の「日常生活」を取り戻すことであろうが、実際には「同等程度のもの」になることが多いであろう。その目的は、生命・健康の維持が最低限であり、あらゆること的前提であろうが、最終的には「幸福追求」の基盤あるいは前提を取り戻すことであると考えられる。人によっては幸福追求「そのもの」でもあろう。それには、「健康で文化的な最低限度の生活」—合理的な生活と言えるかもしれない—が保障されていなければならない。したがって、被災者の「生命・身体を保護」し、「健康で文化的な最低限度の生活」を保障し、「幸福追求」し得る基盤を取り戻すとい

う順になると解される。

生活再建支援法での「生活再建」は、支援金の内容から、住宅再建が想定されているのは確認した。とは言え、生活の基礎である「衣食住」のうち、「住」はもちろん、他の要素の「衣・食」においても、各自が自立的に調達するのが原則であり、その対価の確保のための収入は欠かせない。すなわち、生活の再建には就業が不可欠である。勿論、再建するのは本人であり、公助としては支援にとどまる。

再建するのは、生活だけではなく、企業等の「活動」についてもである。

4.3 被災地等を幸福追求等が可能な地域に迅速に再生し構築すること

次に、「その地で幸福追求できる地域に迅速に再生し、構築する」とはどういうことか。

平時でも、絶対的な「幸福」や、その「追求」も存在しない。仮に存在したとしても現実的ではないことが多かろう。ましてや「その地」すなわち「被災した地」ではそうであろう。したがって、復旧等は、被災地だけではないことを 4.1 で確認した。

すなわち、そのように「追求し得る」環境を被災地に取り戻すよう原状に「復旧」し、それでは足りなければ「再生」し、あるいは「構築」すなわち「復興」することになる。「迅速」については、4.2 で議論したとおりである。

5 本稿の結論と残された課題

5.1 本稿の結論

個々の災害対策も災害対策全体も、沿わねばならない「真の目的」すなわち「核心」は、憲法及び災対法の規定等から、住民の生命・身体・財産の保護を「前提」に、発災前や発災中は災害の発生予防及び減災を目指す。一方で、発災し被災した場合は、災害からの回復すなわち被災者の迅速な生活再建等と、被災者が幸福追求等をし得る地域へ原状回復を中心とするが、それができなければ再生し、あるいは構築したり創出することであると確認した。その大きなポイントは「迅速性」であることも確認した。

5.2 残された課題

災害対策の核心の具体化や、その実現のための方策等は、「何が重要であるか」を優先させ、「ど

の程度とすべきか」の検討が不足していることは自覚している。生活等を再建する「程度」や復旧等の「完遂」や「迅速と言うにはどれぐらいの時間までが容認されるか」等について、今後もさらに議論を深めていく所存である。

また、復旧等により被災前と同程度以上に幸福追求し得る環境を回復し、または調える。追求する幸福は、被災者等の主観の部分が大きく、それをどう把握し、反映させるかも今後の大きな課題である。これまでの行政法及び行政法学は、客観性を重んじ、主観を排除または軽視してきた傾向が強いことは否めまい。その一方で、迷惑施設の設置等を巡る問題等では設置場所の周辺住民の主観も重要視するようになってきている。しかし、まだその方法は確立されているとは言えない。このように行政法・学ひいては法律・学全般に関わってくる問題とも捉えられる。本稿で検討した災害対策の核心を「どのように実現するか」という具体的な方策の検討と併せ、今後研究を進めていきたい。

謝辞

本論文の作成に当たっては、北村喜宣上智大学教授、山崎栄一関西大学教授、田村泰俊岩手県立大学客員教授そして査読者から多くのきわめて有益な御指摘、貴重な御指導そして有難い御助言をいただいた。記して御礼申し上げます。

参考文献

- 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法 第七版』(岩波書店・2019年) 86頁
- 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)
- 生田長人『防災法』(信山社・2013年)
- 金子由芳「災害復興基本法への提言—2つの大震災の教訓から—」神戸大学震災復興支援フォーラム(編)『震災復興学—阪神・淡路20年の歩みと東日本大震災の教訓—』(ミネルヴァ書房・2015年) 273頁以下
- 櫻井敬子=橋本博之『行政法〔第6版〕』(弘文堂・2019年)
- 塩崎賢明『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』(岩波新書・2014年)
- 塩野宏『行政法I〔第6版〕行政法総論』(有斐閣・2015年)
- 鈴木庸夫「大規模震災と住民生活」公法研究 76号(2014年) 66頁以下
- 千葉実「産業廃棄物処理施設設置手続における周辺住民の安心向上の制度設計試論」(2006年度上智大学学位(修

- 士(法学))論文)
- 同「産業廃棄物処理施設設置における周辺住民の安心度の向上と設置手続(一)～(四,完)」いんだすと 22巻9号(2007年) 61頁、同10号42頁、同11号56頁、同12号36頁以下
- 同『『迷惑施設』設置手続における周辺住民等の意向との調和について—産業廃棄物処理施設の住民同意制の限界と今後の展望—』政策法務 Facilitator24号(2009年) 2頁以下
- 同「許可制度の今日的意義とその実現について—産業廃棄物処理施設設置許可制度を題材にして—」明治学院大学法律科学研究所年報 26号(2010年) 221頁以下
- 同「産業廃棄物処理施設の設置手続における周辺住民の意向の反映について—現時点でのミニアセスや住民同意制等の自治体の取組みを踏まえて—」都市問題 108巻4号(2017年) 93頁以下
- 同「災害対策における公助を自治体を中心となって担う理論的根拠」政策法務 Facilitator55号(2017年) 10頁以下
- 同『自治体災害対策の基礎』(有斐閣・2019年)
- 同「災害対策の核心の実現及び早期完遂等に向けた災害対策法制の体系化並びに法政策の提案」(2020年度上智大学学位(博士(法学))論文) <<https://digital-archives.sophia.ac.jp/repository/search?ct=repository&cat=04&f.3=2021-03-31&f.0=Chiba%2C+Minoru#refine>>(2023年6月1日閲覧)
- 同「災害対策の核心」大貫裕之・神橋一彦・松戸浩・米田雅宏(編)『稲葉馨先生・亘理格先生古稀記念 行政法理論の基層と先端』(信山社・2022年) 665頁以下
- 同「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—」復興 29号(11巻2号)(2023年) 29頁以下
- 平松弘光『震災市街地の復興と土地収用手続の実際—震災市街地の復興事業で、わたしたちのまちづくりはどうあるべきか』(プロGRESS・2023年)
- 防災行政研究会(編)『逐条解説 災害対策基本法<第三次改訂版>』(ぎょうせい・2016年)
- 村中洋介『災害行政法』(信山社・2022年)
- 山崎栄一『自然災害と被災者支援』(日本評論社・2012年)

補注

- ⁱ 本稿は、千葉実「災害対策の核心の実現及び早期完遂等に向けた災害対策法制の体系化並びに法政策の提案」(2020年度上智大学学位(博士(法学))論文) <<https://digital-archives.sophia.ac.jp/repository/>

view/repository/20213600281) (2023年6月1日閲覧)の第1章(以下「千葉第1論文」という。)、同「災害対策の核心」大貫裕之・神橋一彦・松戸浩・米田雅宏(編)『稲葉馨先生・亘理格先生古稀記念 行政法理論の基層と先端』(信山社・2022年)665頁以下(以下「千葉第2論文」という。)を再度検討し直したもの的一部である。

ⁱⁱ 防災行政研究会(編)『逐条解説 災害対策基本法<第三次改訂版>』(ぎょうせい・2016年)71頁参照。

ⁱⁱⁱ 気象庁が地震として定めた名称は「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震」であるが、政府が災害として定めた名称「東日本大震災」が「正式名称」である。ただし、津波被害が大きいため岩手県では「東日本大震災津波」と称しており、より実情を表していると思われる。本稿では、原則として後者の呼称を用いる。

^{iv} 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法 第七版』(岩波書店・2019年)86頁参照。

^v 千葉実「災害対策における公助を自治体を中心となって担う理論的根拠」政策法務Facilitator55号(2017年)10頁以下・15頁参照。

^{vi} 千葉第1及び第2論文参照。

^{vii} 災害対策において保護する権利等は他者と奪い合ったり、衝突しあったりするものではなく、むしろ共有する「利益」であり、同方向に向かうもののように思われる。いわば「復旧等公益」と言え、環境法学の第一人者である北村喜宣が提唱する「環境公益」(北村喜宣『自治体環境行政法[9版]』(第一法規・2022年)98頁、『環境法[第6版]』(弘文堂・2021年)53頁参照。)に類するように思われる。

^{viii} 復興は災対法上で定義づけられておらず、基本理念を定める2条の2で「災害が発生したときは、速やかに、…災害からの復興を図る」、「激甚じん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」を定める97条で「被災者の災害復興の意欲を振作する」等と規定されているのみで、位置づけは微妙であると言わざるを得ない。

^{ix} 千葉実『自治体災害対策の基礎』(有斐閣・2019年)28、85~89頁参照。

^x 千葉・前註ix書6頁参照。

^{xi} 櫻井敬子=橋本博之『行政法[第6版]』(弘文堂・2019年)ii頁は、「行政法について、憲法の定める基本的価値を具体化する法の体系と位置付ける」とする。塩野宏『行政法I[第6版]行政法総論』(有斐閣・2015年)76頁は、「行政法とは端的にいえば憲法的価値の実現の技術に関する法である」とする。災害対策法制も、当然に同様に位置づけられよう

^{xii} 防災行政研究会・前註ii書66頁。

^{xiii} 鈴木庸夫「大規模震災と住民生活」公法研究76号(2014年)66頁以下・68頁は、「災対法…の目的規定及び基本理念、災害関係法規を統括する法原理である」とする。災対法1条はともかく2条の2については、生田長人『防災法』(信山社・2013年)13~21頁も、不十分としながらも同様の評価をしていると解される。

^{xiv} 千葉・前註v論文12頁参照。

^{xv} 防災研究会・前註ii書82頁。

^{xvi} 防災研究会・前註ii書82頁。

^{xvii} 復旧には、「再度災害の防止と構造物の強化等を図る」「改良復旧」が含まれることもある(国土交通省「災害復旧事業(補助)の概要」14頁

(https://www.mlit.go.jp/river/hourei_tsutatsu/bousai/saigai/hukkyuu/ppt.pdf) (閲覧日:2023年6月1日))。

^{xviii} 山崎栄一『自然災害と被災者支援』(日本評論社・2012年)265頁も同様の趣旨と解される。阿部泰隆「東日本大震災「復興」の反省と、南海トラフ地震、首都直下型地震、江東区大洪水等の襲来が恐れられている超大規模災害対策の工夫」同『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)86頁以下・114~118頁も参照。

^{xix} 千葉・前註ix書121頁参照。

^{xx} 災害対策法制に関する多くの教科書や論文が同様に指摘している。たとえば、金子由芳「災害復興基本法への提言—2つの大震災の教訓から—」神戸大学震災復興支援フォーラム(編)『震災復興学—阪神・淡路20年の歩みと東日本大震災の教訓—』(ミネルヴァ書房・2015年)273頁以下・273頁参照。

また、代表的な教科書である生田・前註xiii書181頁もストレートではないが同趣旨の指摘と解される。

^{xxi} 中央防災会議「防災基本計画」(2023年5月修正)4~5頁

(http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basicplan.pdf) (閲覧日:2023年6月1日)。

^{xxii} 阿部・前註xviii論文113頁。同頁で、さらに「被災者住宅再建支援法に名称変更すべき」としている。

^{xxiii} 生田・前註xiii書197頁参照。

^{xxiv} 前註viiで論じたように、保護すべきものは権利ではなく共有する利益から裁判に発展していないのかもしれない。

^{xxv} 山崎・前註xviii書257頁参照。

^{xxvi} 塩崎賢明『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』(岩波新書・2014年)67頁。

^{xxvii} 塩崎・前註xxvi書175頁参照。

^{xxviii} 阿部・前註xviii書vi、1~5、45~46、86~87、115、369頁等。なお、同書の書評である千葉実「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)一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」復興29号(11巻2号)(2023年)29頁以下も参照。

^{xxix} 阿部・前註xviii書vii頁等参照。

^{xxx} 金子・前註xx論文274、281、285頁参照。

^{xxxi} 村中洋介『災害行政法』(信山社・2022年)3~4頁参照。

^{xxxii} 平松弘光『震災市街地の復興と土地収用実際—震災市街地の復興事業で、わたしたちのまちづくりはどうあるべきか』(プロGRESS・2023年)12、31、40頁等。

^{xxxiii} 平松・前註xxxii書15頁参照。

^{xxxiv} 平松・前註xxxii書14頁参照。

^{xxxv} 平松・前註xxxii書47、54、215頁参照。

^{xxxvi} 阿部・前註xviii論文114~118頁参照。

^{xxxvii} 千葉・前註v論文15頁参照。

^{xxxviii} 産業廃棄物処理施設の設置における平穏生活権については、千葉実「産業廃棄物処理施設設置手続における周辺住民の安心向上の制度設計試論」(2006年度上智大学学位(修士(法学))論文)で議論した。

^{xxxix} 千葉実「産業廃棄物処理施設設置における周辺住民の安心度の向上と設置手続(一)~(四、完)」いんだすと22巻9号(2007年)61頁、同10号42頁、同11号56頁、同12号36頁以下は、千葉・前註xxxviii論文の要約版である。

^{xl} 千葉実『「迷惑施設」設置手続における周辺住民等の意

向との調和について～産業廃棄物処理施設の住民同意制の限界と今後の展望～」政策法務 Facilitator24号（2009年）2頁以下では、千葉・前註 xxxviii、xxxix 論文をベースに、迷惑施設一般を論じた。

^{xli} 千葉実「許可制度の今日的意義とその実現について―産業廃棄物処理施設設置許可制度を題材にして―」明治学院大学法律科学研究所年報 26号（2010年）221頁以下では、千葉・前註 xxxviii、xxxix、xl 論文をベースに、許可制度全般の研究に資することを目指して論じた。

なお、その後 10 年程度を経過した段階のものとして、筆者は「産業廃棄物処理施設の設置手続における周辺住民の意向の反映について ―現時点でのミニアセスや住民同意制等の自治体の取組みを踏まえて―」都市問題 108 巻 4 号（2017 年）93 頁以下を論じた。