

熊本震災と 法・政策

災害に対峙する法学の 貢献可能性

熊本大学准教授
大脇成昭

法学セミナー
2017/06/no.749

1 法律は足枷なのか？

——脱法律論に流されてはいけない

地震災害のような非常事態に見舞われたとき、救護・医療活動や物資輸送、インフラ復旧のための工事など、被災者は目の前にある危機や困難を除去する諸活動に助けられ、それらを心から頼もしく思う。翻って日頃から大学で学ぶ法学が、現に困っている人を救うことに直接的に役立つかと考えると、大抵の人が疑問に思う¹⁾。実際、災害時にはニーズに対する法制度の欠如（法の欠缺）が指摘され、あるいは逆に行政や民間団体などによる様々な活動を阻害する要因として、既存の法律が名指しされることさえある。その結果、法学は災害の際には役に立たない、法律が迅速かつ柔軟な救援活動の足枷になっている（本特集・村田論文21頁参照）、更には法学部の学問は実践的なものではないなどと批判されるのである。それらの主張の帰結は、災害時に真に必要なとなるのは、ルールや先例にとらわれない率先的な行動であり、目の前の事象に即応できるアイデアである、ということになる。筆者もそれらの有用性に疑問の余地はないと考えている²⁾。しかしここで法律を学ぶ者として自覚すべきは、このような事態においてこそ脱法律論的思考に流されないこと、つまり逃げないことである。

2 災害対応の3つのフェーズと法

既に多く論じられていることであるが、災害対応の内容は、発災直後から復興期に至るまでの段階（フェーズ）により大きく異なる。行政活動の観点から大別するならば、①発災直後の救命活動や避難誘導

など、行政による緊急的な役務の提供が必要な段階、②避難者への食料など物資の提供が必要な段階、③被災者の生活再建などのための経済的支援が必要な段階の3つがある³⁾。行政に対する被災者のニーズは、役務→物資→資金へと変化してゆく。このうち①では、法律が行政活動を直接的に阻害することは考えにくい。切迫した状況下で私人や行政がいかに行動すべきかは難題であるが、それは直接的には法律の話ではない。問題は②の段階、避難所運営や個々の被災者の状況把握と対応などへと進むにつれて、法律と現実のニーズとの間に齟齬が生じてゆく。

3 法制度と現実のニーズとの間の齟齬

——災害態様の多様性と法の不完全性

ではその原因は何であろうか。ひとつには、災害にかかる法律が時代に適合していないことが挙げられる。代表的な法律である、災害救助法は1947年に、災害対策基本法は1961年に制定されており、いずれも50年以上の時を経ている。現在とは異なる社会状況のもとで作られたものであることは確かである。しかしいずれの法律も累次の改正を重ねており、法律がいつまでも時代遅れのままでいるわけではない。東日本大震災などの教訓も一定程度は反映され、災害法制はそれなりに不断の進化を遂げているはずである。

それにもかかわらず、2016年に発生した熊本地震でも法制度が現実に適合していないという指摘が数多く聞かれる。その理由を改めて考えると、法律が古いことではなく、災害の態様が多様であることに行き着く。自然災害でも、地震と火山と台風が異なるのはもとより、同じ地震でも規模により、

場所により（都市部かそうでないか、沿岸部か山間部か）、季節により被害の状況は様々である（本特集・岡田論文20頁参照）。必然的に被災地の需要を抱える問題もまた時と場合により、大きく異なる。そのように考えれば、災害の教訓を幾度となく反映した法制度を充実化しても、次なる災害の際には実情に合わないことになる（本特集・村田論文21頁参照）。つまり何度改正を経ても法律は完成型にはならない。多かれ少なかれ法律は実情に合わない、法律が全てを解決してくれるわけではないという当然の認識を私たちは前提にすべきである。

4 災害に共通する問題の顕在化と法理論の進化・深化

他方で復旧・復興が本格化する③の段階になると、どのような災害の場合にもおおよそのところ共通して生じる問題が顕在化する。その典型は生活再建、特に住宅再建である。この課題に対していかなる制度設計をすべきかという政策選択の問題は、私たちに突きつけられた依然未解決の難題である。この課題に国が立法で応えたのが、1998年制定の被災者生活再建支援法である。同法の位置づけや課題については改めて本誌次号で論じるが、いずれにせよ従来は不可能だった、住宅を再建しようとする被災者に対する、公費による支援を実現した。これを可能にしたのは、行政による創意工夫の積み重ねと、解釈学を含めた法理論の進化ないし深化にほかならない。つまり制度設計→運用→問題の抽出→改善→制度の再構築が行われてきた結果である。これを進歩と考えるならば、それをもたらしたのは法律学以外の何ものでもない¹⁾。

5 平時からの多角的な検証・評価を社会的制度の改善につなげる

ただし災害にかかわる法制度の進歩が遅いのは確かである。その理由は、制度の見直しは実際に発生した災害を契機として行われることが多く、その頻度が高くない上に不定期的だからである。このことは不断に運用がなされている身近な法制度と比較すれば明白である。制度は常に運用がなされていれば、問題点も日頃から認識・共有され、いわゆるPDC

Aサイクル（PDCA cycle、plan-do-check-act cycle）が適正に機能することによって頻繁に制度改善につながられてゆく。高い頻度で改正が繰り返される租税や地方自治分野の制度の状況を見れば、そのことはわかりやすい。ところが災害にかかる法制度は、日頃から全てが「使われている」わけではない。もちろん国・地方公共団体の災害に関係する部門では日頃から防災に取り組み、制度全体にわたる問題点の抽出に努めている。ところが実際の災害が起こった場合はそれとは比較にならないほどはるかに多く問題点が高度の具体性をもって顕在化する。それゆえに平時からの多角的な検証・評価をいかに行うかは、今後の課題である。

災害の発生という不幸から多くの経験を掘り起こして教訓として体系化し、制度改善の材料とする作業は重要である。人の命や財産を奪い、人生設計を狂わせる災害には、絶対的に負の側面しかない。それを奇貨とする余地は断じてなく、単なる奇禍でしかない。しかしそれが発生した以上、そこから何かを掴んだ上で立ち上がることが、命を落とさなかった者の使命である。本論の文脈に即していえば、その何かは様々な社会的制度の構築や改善である。そしてそのような進歩に不可欠なのは、法律学の知見である。法律を学ぶ者は災害に直面してもなおこのことを意識し、再び自らのペースで歩みを進めなければならない。

- 1) 例えば行政法の教科書において、災害に関することが正面から採りあげられることは通常ない。ただし例外的なものとして参照、村上武則編『応用行政法〔第2版〕』（有信堂、2001年）。同書では「第1部 第4章 災害行政法」（横山信二執筆部分、49頁以下）を設定し、災害に対応する一連の行政過程について概観する。
- 2) 民間による災害ボランティアについても、法律による規律から距離を置いた領域が保障されるべきであることにつき参照、大脇成昭「ボランティアによる災害時の緊急対応活動と法的規律」鈴木庸夫編『大規模震災と行政活動』（日本評論社、2015年）166頁以下。
- 3) 大脇成昭「大規模災害時に生じる行政活動の『空白』」法学教室433号（2016年）60頁参照。
- 4) 阿部泰隆『行政法再入門（下）〔第2版〕』（信山社、2016年）341頁にいう「法政策学」や、大橋洋一『行政法I〔第3版〕』（有斐閣、2016年）1頁の「制度設計学としての行政法」などは、そのような進歩に資するものとしての法律学の有用性を説く考えに由来すると思われる。

（おおわき・しげあき）