

書評

熊本大学法学部編（成文堂、2022年）

『熊本地震と法・政策』

飯 考行

（専修大学）

1 本書のなりたち

本書は、2016年4月14日及び16日の2度にわたり、熊本市、上益城地方及び阿蘇地方などの熊本県を襲った震度7の「平成28年熊本地震」（以下、熊本地震）を契機として、国立大学法人熊本大学大学院人文社会科学部（法学系）に所属する教員と学外有識者で執筆された論文集である。

日本は、災害大国と称され、地震、台風、洪水、噴火、津波など、数多の自然災害に見舞われてきた。熊本地震も、周知の通り、甚大な被害をもたらした。人的被害は、死者276名（災害関連死を含む）、重傷者・軽傷者各千人余りであった。建物被害は、全壊家屋約8千棟、半壊家屋約3万4千棟、一部損壊家屋約15万3千棟等で、計約21万棟に及んだ。各地で190件に及ぶ土砂災害が発生し、道路寸断等の物的被害があったほか、ライフライン被害も甚大で、水道の復旧に約3ヶ月を要した地域（南阿蘇村）も生じた。

これらの直接被害に加えて、農林水産業、観光業への地域産業への影響も大きく、庁舎の被災等により、行政機能の継続に支障を来す自治体も複数発生した。熊本地震による熊本県・大分県の被害額は最大約4.6兆円と推計される。熊本地震による避難者数は、熊本県内で最大18万人、大分県内で最大1万人に上り、避難所としての活用が予定されていた公共施設が被災等により不足し、一部ホテル・旅館等でも避難者の受入を行った。応急仮設住宅4千戸余りが2016年末までに建設されたほか、民間賃貸住宅のみなし仮設住宅と公営住宅が各1万戸余り提供された。地震から数年を経た2020年7月には、球磨川の氾濫により大規模な豪雨災害（熊本豪雨災害）も起こった。公共施設などが相次いで復旧し、地震前の町並みが戻りつつある一方、家族や友人を亡くした人たちの悲しみは癒えない¹⁾。

以上の熊本地震について、災害分野の多数の論稿がある中、本書は、法学セミナーに掲載されたシンポジウム、論文と座談会を踏まえて²⁾、法学を含む社会科学の見地から分析を加えている。第1編は法学者および実務法律家、第2編は行政学者や政治学者などによる論稿である。以下で概要を紹介する。

1) 内閣府『災害復興対策事例集Ⅱ』（2019年）249-360頁、毎日新聞2023年4月15日朝刊記事参照。

2) 法学セミナー749～755号（2017年）の各論稿参照。

2 概要

(1) 熊本地震と法（第1編）

「私有財産制のコスト再論」は、復旧・復興の円滑な実施の妨げとなった所有者不明土地の問題について、近時の対応立法や土地収用法上の制度（不明裁判制度など）の紹介を交えて、憲法学の見地から考察を加える。

「熊本地震から豪雨災害を経て災害時における氏名公表を考える」は、同じく憲法学の視点から、個人情報の公開の「公共上の必要性」と氏名公表を管理する自己の権利（自己情報コントロール権）の具体的な衝突を、災害の状況下における事例を素材に、個人情報の保護に関する「適正な手続の要請（憲法31条）」を検討する。そして、行方不明者の捜索という人命救助を優先すべき場面では死者の氏名公表を非識別加工情報で行うことができ、リーガル・インフォームド・コンセントが行政の課題であると論じる。

「自然災害債務整理ガイドラインの利用状況と利用促進に向けての課題」は、民法学の視点から、いわゆる二重ローン問題（被災した家や車のローンに加えて新たな購入のためにローンを組むことによる経済的苦境）対応のため、東日本大震災後に策定された「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」を基礎にまとめられた「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」（GL）の利用状況を、いくつかの災害事例から検証する。そして、熊本地震で最も利用件数が多いなど、災害間で格差が生じている原因を、GLの適用対象となることが想定される被害状況と被災者であるか否かと、GL以外の救済方法が存在するか否かの2点に求める。

「非常事態における買いだめ行為—ゲーム理論とサーベイ実験による分析」は、法社会学・法と経済学の知見を活かした、ゲーム理論にもとづく先行研究を踏まえてのインターネットアンケート調査と統計解析による考察である。その結果、地震と感染症が起こったと仮定したシナリオで、店の棚に商品がわずかしかなかった状況を目にして、人が買い置きすると思う程度は、地震であまり影響を与えないが、感染症では程度を高くし、また、商品の不足がデマだという情報は、地震で買い置きする程度を低くするが、感染症ではそのような効果が見られないなど、買いだめ行為にいくつかの類型があることを明らかにする。

最後の「熊本地震と法・政策—熊本県弁護士会の被災者支援活動記録—」は、地元の弁護士・弁護士会の立場から、被災者支援は基本的人権の回復・擁護の点で弁護士の本来的活動であるとして、支援の経過を紹介する。そして、弁護士会の果たすべき役割として、情報提供（ニュースの発行、無料法律相談）、問題解決（上記GL利用による支援、震災ADR）、政策・立法提言（無料法律相談の知見にもとづく、義援金差押え禁止立法の要請や、応急仮設住宅と災害公営住宅の入居要件・資格の要請など）の3つを論じるとともに、災害関連死減少対策を課題に挙げる。

(2) 熊本地震と政策（第2編）

「熊本地震と交通インフラの復旧—鉄道と道路をめぐって—」は、行政学の見地から、熊本地震で大きな被害を受けた鉄道と道路に焦点を当て、両者の復旧過程の比較から浮かび上がる交通インフラを支える論理と構造や今後の課題を論じる。

「地方議会の災害対応とその問題点」は、政治学の視点にもとづき、熊本地震と熊本豪雨災害における地方議会の動向と役割を検討し、自助、共助に対しては補完的、公助に対しては監視的な機能を果たすことが期待されているとする。そして、災害法制上の地方議会の位置づけとして、災害後の時間の経過とともに救済の重点が自助・共助・公助へと推移するにつれて、補完的機能から監視的機能や場合により政策立案機能へ移行する機能の重点変化を踏まえるべきことを論じる。

「震災とマスメディア—報道倫理をめぐって—」も、政治学の視点から、災害時にマスメディアが果たす機能と課題を、熊本地震後の事例や熊本大学生の声を踏まえて整理する。最後に、取材者の留意点として、災害報道で取材そのものが被災者に精神的苦痛を与えること、取材対象と報道がもたらす効用との非対称性、被災者への「配慮」と「遠慮」が根本的に異なることと、メディア環境の構造変化（社会的インフラとともに「取材対象」であること）を記す。

「大学でボランティアを『学ぶ』ということ」は、被災した大学生によるボランティア活動の熊本大学での単位化の経過、コロナ禍でのボランティア活動や、地域と関わることによる変化（学生と地域の両面）を記述し、災害ボランティアの可能性に関心を寄せる。

「熊本地震における指定避難所運営の担い手に関する一考察—帯山西小学校と熊本刑務所の避難所運営の比較を通して」は、少年法・刑事政策の視点から、PTA 役員として運営に関わった熊本市立帯山西小学校と近隣の熊本刑務所の2つの避難所の比較検討を通じて、避難所運営の担い手に関する課題を検討する。帯山西小学校は、法的に根拠づけられた指定避難所にもかかわらず、運営の担い手はもっぱら被災者で、疲弊して十分な活動はできなかった。他方、必ずしも法的根拠のない熊本刑務所避難所は、運営の担い手は矯正職員で4泊5日交代制のため、常に全力を出せる状態にあったという。以上から、熊本地震のように避難所の運営期間が長期化する場合は、運営担当者を被災した地域の者などから被災していない者などへできるだけ早くバトンタッチして次々に交代することと、避難所の運営の担い手に人やモノを動かす大きな権限ないし裁量を与えるべきことを、提言する。

3 本書の特徴と可能性

以上の通り、本書は、法学、行政学、政治学などの研究者と実務家が、熊本地

震後の経過に接しまたは着想を得た、バラエティに富む内容となっている。法学は、概して、条文解釈を中心としてその整合的な理解を学説として展開する傾向にある。しかし、本書の法学系の論稿は、震災の実態の紹介、検証、比較、分析や提言を行っており、他の行政学、政治学などの論稿とも違和感はなく、経験にもとづいて、書名の通り「法・政策」を基軸にしている点に特徴がある。評者の専門とする法社会学のアプローチに近く、各論稿を読んで学ぶところは多く、さらに分析を深めたい思いに駆られた。

評者は、2011年の東日本大震災時、弘前大学におり、岩手県で被災した野田村へ毎週のように学生、教員や市民とバスで赴き、瓦礫撤去や仮設住宅での催しなどのボランティアに関わり、災害を研究テーマに加えることになった。自身の経験から、被災地の研究者や実務家が災害に関わり、自身の専門的知見を活かして論文化することには既視感を覚える（弘前の被害は大きくなかったので憎越ながら）。専門家の知見を、必要に迫られたにせよ、災害の予防・復旧・復興のような実生活に関わる課題に活かすことは、社会貢献につながるとともに、自身の知見を見直し、法学者・実務家にとって法学を革新する契機になりうる。

冒頭に記したように、国内の様々な地域で災害は起こっている。弁護士会の発行する被災者向けニュースは、東日本大震災後の岩手で発案されたモデルが、本書で紹介される熊本のほか、広島、静岡など、被災地の様々な会に広がりつつある。本書は、法学の災害に関する重要な知見を示しているところ、さらに、著者たちが、災害に関する他分野との交流、協働を進め、法専門家の災害関連学会への参加・報告を含めて、災害研究および実務に貢献することにより、災害法分野の活性化と、法学・法実務を変革する起爆剤になる可能性を秘めている。