

わたしの災害復興研究と分野における深化(法律学)

被災者支援法制の領域を中心に



関西大学 社会安全学部

教授 山崎栄一

1. はじめに

法律学を専門とする山崎は、災害復興の中でも、被災者支援に関する法制論を中心に手がけてきた。東日本大震災を契機とする研究の進展を認識するためには、東日本大震災以前における研究状況についても俯瞰しておく必要がある。そのため、結局のところ、本稿を通じて山崎の被災者支援法制論の「深化過程」をご覧頂くことになる。

以下において紹介する研究成果については、山崎栄一(2013)がこれまでの研究成果の集大成ということもあり、これによるところが大きい。それ以外の業績による研究成果については、別途逐次紹介をすることにする。

2. 東日本大震災以前の震災復興研究

(1) 阪神・淡路大震災における調査研究

阪神・淡路大震災発生時点においては、被災者支援というのは災害救助法と災害弔慰金等法に基づく法制度上の支援とアンオフィシャルな義援金・弔慰金しかなかった。当時の被災者支援に関する研究というのは、これらの運用のあり方についてのものであった。

阿部泰隆(1995)は、被災者支援制度に限らず、災害対策全般について言及をしている名書であり、現在においても、多くの示唆を与えてくれている。

この業界に入るきっかけになったのが、まさに当時、神戸大学法学部教授であった阿部泰隆先生の共同研究の呼びかけであった。山崎自身は、阪神・淡路大震災において、生活保護制度がどのように機能していたのかについて調査を行った。そこで明らかにされたのは、平常時において潜んでいる問題が災害時において顕在化するという現象であった。すなわち、震災以

前に行われていたホームレス対策がそのまま災害時にも反映され、生活保護の窓口が狭められていたのである〔山崎栄一他(2000)〕。被災地の調査をする過程において、市町村の保護課、テント村の運営者、被災者・生活保護世帯・ホームレス支援団体にインタビューを行うことで、法社会的なアプローチ手法を身につけていった。阿部泰隆先生はよく「若いうちは足を使え」とおっしゃっていたものであった。このフィールドワーク的な研究手法は今でも生かされている。

(2) 被災者生活再建支援制度の構築ならびに発展

阪神・淡路大震災(1995年)において、当時はほとんどの人が地震保険に加入することがなく、被災した家屋と再建をする家屋の二つのローンを抱えるという「二重ローン問題」が大きくクローズアップされた。そのため、住宅再建に何らかの公的支援を求める運動が展開されたが、「私有財産制・個人補償否定論」がそこに大きく立ちはだかることになった。この論拠を克服するための理論武装が研究テーマの一つとなった〔山崎栄一(2001)〕。

そのような中で、1997年に被災者生活再建支援法(以下「支援法」という)が制定されることになった。ただし、制定当初の支援法というのは、受給要件がきわめて厳格で、かつ、使用用途も原則家財に限定されていたため、制度としては不十分な制度であった。

そのため、制定時より自治体による独自施策が展開されていった。自治体の独自施策が国の被災者支援制度に対して間接的にはあるにせよ「自治体からのボトムアップ的な政策提言」として作用しうるのではないかという関心のもと、独自施策の実施状況について調査研究を行った〔山崎栄一(2006)〕。調査をする中で、自分自身、こまめに自治体に問い合わせをして

いったが、網羅的に実態を把握するための、いわば「どぶ板的な」調査であったと思う。

この時点で、被災者支援法制論というのは、法解釈論をこえて法政策論を中心に構築がなされなければならないという意識が芽生えた。

(3) 包括的な被災者支援法システムの構築

阪神・淡路大震災をきっかけに少しずつではあるが法制度が設けられていく中、法制度同士の関連性について「点を線に」「線を面に」していくことができるような理論モデルの構築を目指すべく「被災者支援法システムの構築」に取り組んだ。法政策の手法論を自分なりに作っておかないと、「木を見て森を見ず」という状態に陥るのを恐れたためでもあった。法律学の領域においては、法政策論が萌芽的に出現していたものの、依然として法解釈論が幅をきかせていた時代であった。当時は院生であったので、我ながらチャレンジャーなことをしたと思う。

そこでは、憲法から導かれる基本原則・原理を明らかにするとともに、公助―共助―自助間の守備範囲の整理、被災者支援法制度間の守備範囲の整理を行い、被災者支援法制を作るに当たって必要な視点(被災者支援の対象、手段、要件、期間・タイミング)についても分析を行った〔山崎栄一(2001)〕。

将来的に、自身で被災者支援に関する法律案を提案することを念頭に、立法技術の基礎能力を養うべく、山崎栄一(2009)を執筆した。

(4) 自然災害と個人情報

被災者支援をするためのヒト・モノ・カネが用意されていても、それをどこに投入すればいいのかということになると、「どこに災害に脆弱な者がいるのか」「どこに被災者がいるのか」についての情報が重要となる。そこで、自然災害における個人情報の共有のあり方についても関心が生まれた。

2004年に起きた三条水害をきっかけに、『災害時要援護者ガイドライン(旧2005年)(新2006年)』が策定され、要援護者情報の共有の促進が全国的に進められるきっかけになった。要援護者情報の共有のため

に「要援護者名簿」(＝現在にいう「避難行動要支援者名簿」)の作成が市町村に期待されることになったが、そこに個人情報の壁が立ちふさがることになる。個人情報アレルギーを克服すべく、自治体の個人情報保護条例をどのように柔軟に解釈運用するのかという問題意識のもと研究をおこなった。

他方、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震(2004年)、能登地震(2007年)、中越沖地震(2007年)における一部の自治体において、被災者の生活再建を円滑に行うための「被災者台帳」が導入されており、その運用状況を紹介するとともに、被災者台帳を導入するにあたって必要な政策法務の手続きを解明すべく調査研究を行った〔山崎栄一他(2008)〕。

3. 東日本大震災以降の震災復興研究

(1) 災害救助法の活用

東日本大震災における被災者の避難生活について、災害救助法(以下「救助法」という)の運用実態をベースに調査研究を実施していった。そこでキーワードになったのが救助法の「特別基準」であった¹⁾。

特別基準を積極的に設定することで被災者のニーズへの柔軟な対応を図ることができる。震災直後から、数多くの通知が当時、救助法の所管であった厚労省から出されており、これが柔軟さの根源であった。

救助法の積極的活用が目指すところは、避難生活の質の向上にあるが、究極的には、災害時における生存権の確保、すなわち、震災関連死の防止にあった。復興庁『東日本大震災における震災関連死に関する報告(2012.8.21)』によると、震災関連死の約3割が避難所等における生活の肉体・身体的疲労が原因であった。

被災自治体にインタビューをする中で、多くの通知が出されているのにもかかわらず、それが必ずしも末端にまで浸透している訳ではないようで、あまり災害救助法の仕組みを知らないまま運用しているのではないかという印象を受けるに至った。そこで、救助法の積極的活用に向けて、防災教育の一環として法教育の必要性を唱えるに至った〔山崎栄一(2015)〕。

(2) 震災関連死の認定と司法判断

震災関連死であると認定されると、災害弔慰金(最大500万円)が支給される。震災関連死の認定については、災害弔慰金を支給する市町村が判定を行うことになっており、市町村がそれぞれ災害弔慰金支給審査委員会を設置し判定することになっている。委員会の設置については、都道府県に委託する場合もある。震災関連死の審査方法や認定基準、ならびに震災関連死をめぐる訴訟についての研究を行った。

阪神・淡路大震災において、震災関連死をめぐる訴訟があったものの、震災直後における医療設備の停止に起因するケースであったのに対し、東日本大震災においては、震災後相当の日数が経過したあとに生じた被災者の死亡について震災関連死の認定が争われることになった〔山崎栄一(2016a)〕。

(3) 新たなニーズの把握

被災者支援法制の研究で重要なのは、被災者のニーズを的確に把握することであり、現在の法制度が被災者のニーズを、果たして、どの程度まで充足できているのかを吟味し、被災者のニーズを充足できるような法制度の運用・設計を探求することにある。

東日本大震災をきっかけに、新たな被災者ニーズ・グループが出現している〔山崎栄一(2016a)〕。

原発事故も相まって多くの「広域避難者」が発生したが、被災地外の地域での生活は、被災者であることが認識されにくいいため、支援が行き届きにくい状況が生じる。同様のことが、「みなし仮設住宅(=賃貸住宅の借り上げ)」の居住者にもいえる。阪神・淡路大震災の時から、公的な被災者支援につき避難所一仮設住宅一災害公営住宅という行政があらかじめ敷いていた被災者支援のルールに乗らないと支援を受けられないという硬直性が指摘されていたが、避難所に避難していない「在宅被災者」が支援を受けられない被災者グループとして位置づけられた。

(4) 個人情報をめぐる新たな問題の展開

東日本大震災において、被災者の把握と個人情報の問題が浮き彫りにされた。被災者支援は行政だけが実

施しているのではなく、被災者の支援団体による支援が重要である。そして、被災者と支援団体とをどのように結びつけばよいのかという問題関心が生まれた。具体的には、「障がい者」「みなし仮設世帯」「広域避難者」の所在の把握と情報の共有について調査研究を行った〔山崎栄一(2016a)〕。

その中で、2015年に個人情報保護法の改正ならびに番号法の制定がなされ、自然災害における民間の個人情報の取扱、マイナンバー制度の活用についても吟味していった〔山崎栄一(2016b)〕。2の(4)で述べた話が、名簿や台帳を作成する行政を中心に据えた議論であったのに対し、行政以外の被災者支援の担い手をも踏まえた議論である点において、研究対象の拡大を読み取ることができる。

(5) 災害対策基本法の改正とそれに対する評価

東日本大震災を契機として、多くの立法・法改正が実施された。それらの紹介ならびに評価をおこなうという作業は、法学者としては当然の作業である。

2013年の災害対策基本法(以下「災対法」という)の改正により、被災者支援に関する基本理念規定、被災者支援の実施に関する詳細な規定が設けられ、これらの規定の紹介・評価を行った。災対法の規定は、被災者支援法制全体の運用・立法指針として機能するという点、これまでは法的な位置づけが曖昧であった項目について明確化を図っている点において、災対法の改正は被災者支援法システムをより充実させることになったと評価できる〔山崎栄一(2014)〕。

4. 今後の展望・展開

(1) 被災者支援法システムの再構築

2の(3)で紹介した法システム論であるが、すでに15年が経過をしており、被災者支援を取り巻く状況が大きく変わってきている。そこで、基本理念をはじめとした、法システム論の見直しならびに再構築が求められている。

(2) 被災者支援法制の抜本的な改正

被災者支援法制をまさにシステムとして把握すれ

ばするほど、救助法への負担超過が著しいものになっており、救助法と支援法との間にある隔たりはもはや看過できないものとなっている。今後は救助法を軸とした大幅な法改正論が展開されることになるだろう。

(3) 大規模災害対策

これまでの被災者支援法制の研究というのは東日本大震災の対応評価までで立ち止まっている。大規模災害(南海トラフ地震や首都直下地震)と真正面に向き合った法制度の構築が求められる。そこでは、日本の経済破綻も想定しておかなければならない。破滅的な状況下でなし得る被災者支援とは何なのだろうか。

(4) 全国的な情報共有システム

災対法という避難行動要支援者や被災者の個人情報(市町村単位で保有することを原則としている(避難行動要支援者の名簿・被災者台帳)が、それに対して国民保護法は、災害時要配慮者支援を念頭に置きつつ(国民保護法9条1項)、国家が市町村から個人情報を吸い上げる仕組みになっている(同94~96条)。法制度間の整合性を図る必要が出てきている。

(5) 復興のまちづくり論

自分自身の関心領域である被災者の居住確保と復興のまちづくりは密接な関係がある。この領域については、山崎はほとんど研究対象としたことがないので、今後は研究領域を拡大して行きたいと考えている。

5. おわりに

これまで山崎が手がけてきた被災者支援法制に関する研究というのは、何らかの中長期的な研究計画を作ったうえでのものでは決していない。

災害法制そのものが何らかの全体的なビジョンをもって作られたものではなく、その都度のショッキングな災害を契機に制定・改正され、いわば「つぎはぎ」でやりくりしているのと同じく、山崎の研究というものもこれまでその都度の災害を契機に「つぎはぎ」でやりくりしてきた嫌いがある。ただし、「包括的な法システム」を常に意識はしてきたつもりではある。

こんな研究スタイルでいいのかというお叱りを受

けるのかも知れないが、「神の見えざる手」がどこかで働いてくれているのであろうと自負している。ここにいう「神の見えざる手」が機能する前提として、その時点時点における被災者ニーズや研究ニーズを嗅ぎ取るセンスが求められるのではないだろうか。

東日本大震災における研究の深化とは何かといえば、発展途上にある被災者支援法システムの充実であり、まだ足りない研究テーマ・切り口とは何かといえば、法システムの欠如への気づきそのものである。

謝辞

本研究はJSPS 科研費 25300013、25301013、26560086、26510014ならびに文部科学省 都市の脆弱性が引き起こす激甚災害の軽減化プロジェクト「③都市災害における災害対応能力の向上方策に関する調査・研究」の助成を受けたものです。

補注

- (1) 他方、「一般基準」が存在しており、災害救助法に基づく救助の程度、方法及び期間は、応急救助の必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事がこれを定めることになっている(災害救助法施行令3条1項)が、内閣総理大臣が定める基準を「一般基準」という。正式な名称は、災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準(平成25年10月1日内閣府告示第228号)。

参考文献

- 1) 山崎栄一(2013)『自然災害と被災者支援』日本評論社
- 2) 山崎栄一他(2000)「生活保護の憲法政策序説—阪神・淡路大震災における生活保護の運用実態調査を踏まえて—」神戸法学雑誌50巻1号93~174頁
- 3) 阿部泰隆(1995)『大震災の法と政策』日本評論社
- 4) 山崎栄一(2001)「被災者支援の憲法政策—憲法政策論のための予備的作業—」六甲台論集法学政治学篇48巻1号97~169頁
- 5) 山崎栄一(2009)「《報告》被災者支援に関する法案の整理・分析(全22頁)」災害復興研究Vol.197~118頁
- 6) 山崎栄一(2006)「自治体による被災者への独自施策」先端社会研究5号71~100頁
- 7) 山崎栄一他(2008)「被災者台帳システム構築に関する政策法務上の課題—新潟県柏崎市における現状を踏まえて—」地域安全学会論文集No.10311~320頁
- 8) 山崎栄一(2014)「災害対策基本法の見直し」『防災・減災のための社会安全学』ミネルヴァ書房141~157頁
- 9) 山崎栄一(2015)「法学者から見た防災教育」『リスク管理のための社会安全学』ミネルヴァ書房232~248頁
- 10) 山崎栄一(2016a)「被災者支援の法制度」『東日本大震災復興5年目の検証』ミネルヴァ書房171~177頁
- 11) 山崎栄一(2016b)「災害時要配慮者の支援と課題」法律のひろば69巻3号13~20頁