

津久井 進 著

## 『大災害と法』

(岩波新書、2012年7月)

佐藤 純訟

概して、われわれには、地震、台風、噴火等の災害に対する法制度が十分に整備されており、適切に運用されるものとの期待があるのかもしれない。しかし、本書では、この期待を杞憂し、法制度の脆弱性、法律に内在する限界、これに依拠する国民・行政の意識変革の必要性等の問題を指摘・検証している。

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、従来、漫然としていた問題を顕在化させた。大津波のほか、液状化、地盤沈下、コンビナート火災等の複合被害への防災・減災対応、福島第一原子力発電所事故による放射性物質の漏洩と稼働停止によるエネルギー問題、がれき処理で露呈した復旧・復興に対する地域間の温度差、復興予算の流用問題等である。また、がれき処理における財産権の保障と公共の福祉による限界、安否確認と個人情報保護規制の限界は、法律のあり方・運用に問題があることを証左する事例ともなった。

そこで、本書では、日本の災害史を鳥瞰し、救助・復興作業等の現場対応や具体的な経済対策のほか、法制度の整備・運用と国・自治体の対応につき、その限界と問題点を指摘し、改善策の提言を試みている。

著者は、民事事件、医療過誤、債務整理、消費者問題等に取り組む弁護士であるが、長年、災害における被災者・避難者支援活動にも精力的に取り組んでおり、これらに関する著書も多い。災害に関する法律の知見および提言については十分に検討する価値がある。

本書は、序論、「法のかたち」、「災害サイクルと法」、「法の課題」、結語で構成され、全10章からなる。

「法のかたち」は、第1章「災害と法の歴史」、第2章「災害法制の仕組み」からなる。第1章では、災害

につき大化の改新時代まで遡り、戦後のカスリーン台風、阪神・淡路大震災、東日本大震災までを鳥瞰し、奈良時代の悲田院、江戸時代の御救米ひでんいんや御救普請おすくまい おすくぶしん、災害対策基本法、豪雪地帯対策特別措置法、活動火山周辺地域における避難施設等の整備等に関する法律、地震保険に関する法律等を分析している。第2章では、防災中心主義から「減災」制度への移行、災害救助法の権限は都道府県知事、災害対策基本法の責任は市町村に分属するねじれ現象を指摘し、フランスやアメリカに比し法律の未整備を指摘する。

「災害サイクルと法」は、第3章「災害直後の法制度」、第4章「復旧と生活再建のツール」、第5章「復興期の法制度」、第6章「災害に備える－防災と減災」からなる。第3章では、人命優先の原則、柔軟性の原則、生活再建継承の原則、国庫負担の原則、自治体基本責務の原則、被災者中心の原則を新たに提案している。第4章では、沿岸部の津波被災地の原形復旧は安全性無視の非現実的な対応であるとし、原形復旧主義の限界と改良復旧主義を説く。また、被災者生活再建支援法、義援金、被災二重ローンからの救済について検討している。第5章では、復興と平時における法制度のミスマッチを指摘し、土地区画整理法、都市再開発法、罹災都市借地借家臨時処理法等を分析するほか、復興基本法としての憲法による人間復興を説く。また、東日本大震災の復興法制の目玉が「東日本大震災復興特別区域法」であり、復興まちづくりの集大成であると位置づけている。第6章では、災害対策基本法の検討のほか、公共土木工事の目的が自然災害を「抑え込む」ことにあり、膨大な費用を投じる工事自体を自己目的としていると非難し、生活目線を優先す

べき真の防災目的が看過されていると指摘する。

「法の課題」は、第7章「避難者の支援」、第8章「原子力災害と法」、第9章「災害と個人情報保護」からなる。第7章では、避難者の実情、災害救助法の限界を理由とする対応格差を指摘するほか、「避難する権利・とどまる権利」について説き、国際的な人権保障の観点から、わが国の避難者に対する権利保護は低いレベルにあるとする。また、国際標準たる「国内強制移動に関する指導原則」と「自然災害時における人々の保護に関するIASC活動ガイドライン」の東日本大震災における運用の可否、国の責任について検討している。第8章では、原子力災害に関して、汚染除去、損害賠償、被害者援護に法律を分類し、チェルノブイリ法等を題材として検討を加えている。第9章では、東日本大震災を取り上げ、孤立する高齢者の置き去り、救助すべき障がい者の把握、被災者同士の連絡、仮設住宅の入居情報の開示等、個人情報保護法の弊害と限界を指摘し、弁護士の立場から、同法の最終的な目的は「個人の権利利益を保護すること」であり、「個人情報」自体を至上の価値とするのは本末転倒であると主張している。

終章「災害対応の担い手たちのために」では、男女共同参画、両性平等の視点から、世帯の支援から個人を尊重する支援へ移行すべきとする。また、自治体の自立を主張し、「一人ひとりの被災者の人権がきめ細やかに保障され、その自己決定が名実ともに尊重されるところこそ『地方自治の本旨』の意味があるということである。国家の体制の維持のために地方自治が存在するのではない。地方自治体こそ被災者に向き合う使命を負っているのである。」と結んでいる。

著者は1995年1月17日発生の阪神・淡路大震災に遭い、自ら被災者および弁護士として、多くの支援活動に関わった。災害と法をテーマとする本書であるが、著者のこのような経験と立場からの指摘・検討・提言によるためか、安心して読みすすめることができる。私は、本書の主旨は、法解釈よりも法の運用、災害時に一人ひとりがいかに考え行動するべきかという問題提起にあると思う。法律の専門書というよりも、国・自治体のあり方、国民の取り組み方について一考させられる著書である。