



災害理解の社会的転回と法化－災害の法的定義と災害脆弱性－

SE N00 RI

(Degree)

博士（法学）

(Date of Degree)

2022-03-25

(Date of Publication)

2026-03-25

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第8252号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1008252>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博士学位論文

内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	ソ ノリ SE NOO RI
学位の種類	博士 (法学)
学位授与の要件	神戸大学学位規程第5条第1項該当
学位論文の題目	災害理解の社会的転回と法化 —災害の法的定義と災害脆弱性—
審査委員	主査 教授 角松 生史 教授 興津 征雄 教授 中川 丈久

本論文は、現代における災害の「法化」と災害理解の「社会的転回」という視座に立ち、災害の法的定義と災害脆弱性の法的位置づけという2つの問題を、日本と韓国の比較法研究を中心として考察したものである。

第1章では、災害の「法化」と災害理解の「社会的転回」という本論文の基本的視座が提出される。災害に関するかつての基本的理解は、災害を災害時（緊急時）に限られる問題として扱ってきた。それに対して現在の災害研究における理解は、「災害の平時化（normalization）」を強調する。災害は平時からの問題とみなされ、平時は、「培養期間（incubation period）」とみなされる。すなわち、常に災害の発生を想定し、災害の発生可能性等を予測し、備える期間である。これに応じ、現代の災害理解は、災害を、予測も統制もできない事件ではなく、管理対象であるリスクとみなすことになる（第1章第1節I.）。それにより、災害が法の外部にある例外から法の内部へと入る「災害の法化（juridification）」が生じる。災害を災害時の問題のみに限定する場合、目の前の災害は予測も統制もできない不可抗力（act of god）の領域であった。法規範と例外状態の二分法の中で災害は後者に位置づけられ、法規範の適用外とされた。しかし、災害の平時化によって、法は、災害を管理・統制する手段として機能する。災害は通常の社会現象として法規範の適用対象になり、災害対応における法の役割が重要性を増す（第1章第1節II.）。災害の平時化の背景には、災害に対する認識論的な変化がある。本論文は災害を引き起こす原因を外部の侵入によるものではなく、社会内部の欠陥に起因する問題として解釈する「災害理解の社会的転回（social turn）」に特に注目し、K. C. Lauta, *Disaster Law* (Routledge, 2014)における災害に対する認識論的パラダイムの変遷の整理を紹介する（第1章第2節）。

第2章では、日本と韓国の災害法制の変化が、災害の定義に重点を置いて追跡される。

日本については、災害の規模性と人為性の2つの観点から分析される。まず「災害対策基本法」における「災害」及び「非常災害」に求められている規模性と、「災害救助法」で求められている規模要件の性格の相違の検討を通じて、現行の被災者支援法制において災害の規模性が求められていることが批判的に検討される。災害の人為性に関しては、災害対策基本法における災害は異常な自然現象だけでなく一部の人為災害も扱っているが、被災者支援を内容とする「災害弔慰金の支給等に関する法律」及び「被災者生活再建支援法」は適用対象を自然災害に限定して人為災害を排除していることが指摘される（第2章第1節）。

韓国では法令上「災害」と「災難」という用語が混用されているが、最近では「災難・安全管理基本法」（2004年）の中心概念である「災難」の使用例が増える傾向にある。同国の災害法制における災害は、元々「自然災害」中心であった。しかし、1993年から1995年に多

発した「人災」の影響で「災難管理法」が1995年に制定され、人為災難が法の中で災難として扱われ始め、災難管理における「風水害対策法（1996年以降、自然災害対策法）」と「災難管理法」による二分的法体制が構築された。2004年には、災害関連業務体制の一元化を目指す災難・安全管理基本法が災難管理法に取って代わる。災難・安全管理基本法が構築した「社会災難」概念は、人為的な災害を法概念として取り込み「法化」したものである。さらに、自然災害と人為災難を包括する「災難」の新概念も構築され、同概念は自然災害対策法にも準用される。

第3章では、災害に対する視線を社会の外部から内部へと移す災害理解の社会的転回における核心概念としての「災害脆弱性」について論じられる。第1節はまず、災害研究における「脆弱性」概念の展開を追跡する。「危害中心の技術主義的アプローチ」を批判したHewitt、脆弱性を災害圧力の増大要因として扱うWisnerらのPARモデル、社会的脆弱性指数を通じて脆弱性の定量化を試みたCutterの議論が紹介される。これらの脆弱性概念には、災害における人為的要因の強調に加えて、平時の社会構造に問題を見出していく役割がある。併せて、脆弱性言説を西欧中心主義と批判するBankoffの議論も検討される。ついで、日本の災害研究の展開を追跡される。日本では、脆弱性概念が導入される以前から、(i) 災害の素因論 (ii) 自然的要因と人為的要因の相対化論 (iii) 開発行為人為性論 (iv) 災害被害中心論など人為的要因や災害リスクの不公平な配分（被災の階級性）に関する議論が存在した。また韓国でも近年、「災難不平等の解消と社会統合戦略」（韓国行政研究院、2018年）が議論されている。脆弱性概念はこれら議論を包括的に捉える視点を提供しているとされる。

第3章第2節では、脆弱性研究の考え方を踏まえ、まず日本及び韓国の災害法制における「脆弱な者」（国連国際法委員会）の扱いが検討される。日本の災害対策基本法における「要配慮者」、韓国の災難・安全管理基本法における「安全脆弱階層」は脆弱性概念に対応している。前者について、『防災白書（昭和62年版）』の「災害弱者」の登場から、災害対策基本法の平成7年改正における「要配慮者」概念の登場を経て、現行法で「避難行動要支援者」概念が追加される過程を追跡される。後者については、災難・安全管理基本法の2017年改正による「安全脆弱階層」の定義の新設とそれ以前からの「国家安全管理基本計画」における政策内容が紹介される。日本の「要配慮者」概念は災害時の避難に焦点を当てる一方で、韓国の「安全脆弱階層」は平時における身体的・社会的・経済的要因を重視する相違がある。その上で、災害に脆弱な者の扱いにあたって防災と福祉の結合が求められていることが確認される。

第3章第3節では、災害理解の社会的転回の影響で登場した「災害正義」論が検討される。2010年に同概念を初めて提唱したVerchickは、当初は環境正義の延長線として扱っていたが、その後災害正義の独自領域を構築している。続いて、市民に対する国家の道徳的・法的義務を強調するBankoffの主張、人の脆弱性は正義という倫理的な問題とつながると

いうten Haveの主張が紹介される。その上で、不正義の感覚を感じて「被災者の声」を聞くことから始めるべきとするShklarの「不運」と「不正義」論がVerchickの災害正義論に影響を与えていることも指摘される。

第4章は本論文の内容をまとめてその内在的課題を指摘した上で、今後さらに検討すべき課題として「国家が災害責任を負うべき対象の範囲」の問題を挙げる。具体的には、COVID-19緊急経済対策としての支援金の給付対象に外国人を含めるかどうかについての日韓の相違が紹介される。本論文が示唆する「防災と福祉の結合」という視点からすれば、福祉に基づいて国家の災害責任の範囲と程度が決まってくる余地があり、そのためどのような場合に国民と外国人を区別することが許されるかという問題が浮上するとされる。

論文審査の結果の要旨

自然災害の多さから「災害列島」と呼ばれることもある日本には災害研究の豊富な蓄積があり、災害法・防災法の研究も多いが、一部の例外（生田長人『防災法』（信山社、2013年）、津久井進『大災害と法』（岩波書店、2015年）等）を別として、災害に関する法制度を体系的に論じた業績は少ない。災害対策基本法を中心とする現行法についても、「過去の経験や教訓に基づく規定の寄せ集め」「対症療法的な性格が色濃く認められ、体系的な構成志向が欠けている」という指摘がある（生田長人／周藤利一「防災の法制度に関する立法政策的研究（その1）」国土交通政策研究114号（2014年））。

本論文は、K. C. Lauta, *Disaster Law* (Routledge, 2014) から得られた災害理解の「社会的転回」と「法化」という視点を軸にして、災害の法的定義と災害脆弱性の法的位置づけに関する日韓比較法研究を行い、災害の本質論・法の基礎理論等と関連付けた災害法の体系と理論の確立に向けて一歩を進めようとしたものである。30万字を超える大作であり、日本語・韓国語・英語の豊富な文献研究を踏まえている（参考文献リストは10頁を超える）。

本論文の第1の貢献は、災害の規模性・人為性という観点を明確に設定した上で、日韓の災害法制における災害の定義（第2章）及び災害脆弱性の扱い（第3章第2節）の歴史的変遷を分析していることである。災害の定義については、日本の災害概念が基本的に自然災害中心であることが示される。対して韓国では、元々自然災害中心であったが、1990年代後半から人為的災害が法的に「災難」として扱われるようになり、災難・安全管理基本法における「社会災難」概念へと結実していく歴史的過程が描き出される。また、日本の災害対策基本法・災害救助法における規模性・規模要件の分析を通じて、被災者支援において規模性を求めることが批判的に検討されている。

災害脆弱性については、日本における「災害弱者」（防災白書昭和62年版）、「要配慮者」（災害対策基本法1995年改正）、「避難行動要支援者」（同法2013年改正）等の概念の登場

過程を追跡し、近年では社会経済的視点が後景化して避難行動に焦点が当てられていることが指摘される。対して韓国の災難・安全管理基本法における「安全脆弱階層」は、平時における身体的・社会的・経済的要因を重視している。このような比較により、本論文は、韓国をいわば鏡として、日本の災害法制の特徴を浮き彫りにすることに成功していると言える。また、韓国の災害法制の展開については、日本での紹介がほとんど見られないのほもとより、本国においても先行研究が少ないようであり、立法過程の資料を渉猟した本論文の価値は高いと思われる。

第2の貢献は、これまでの災害法・防災法研究では十分に踏まえられてはいない、災害研究の理論的到達点を紹介していることである。災害の平時化（第1章）、「脆弱性」概念（第3章第1節）、「災害正義」論（第3章第3節）などといった災害研究の視点と法制度・法理論との接点が探求される。「脆弱性」概念には、災害における人為的要因の強調に加えて、平時の社会構造に問題を発見していく役割があり、災害法研究に示唆するところも多い。

「脆弱性」という語こそ用いないが災害被害の階層性を重視する文献が日本にも1950年代から存在し、1995年の阪神・淡路大震災でもこの点に光が当てられたことも本論文で指摘される。しかしこのような問題意識は、現行法制度には必ずしも反映されていないと思われる。韓国の「社会災難」にあたる法概念が日本で登場しなかったのはなぜか、という問いが浮上するのである。この点についても、韓国を鏡として日本法の特徴を描き出すことに本論文は成功している。また、「災害正義」論の検討は、国家の災害防止責務や被災者支援のあり方を考察するに当たって、重要な視点を提供するものであろう。

本論文には以上のような貢献が認められるが、課題も認められる。第1に、「法化」概念や正義論には法社会学・法哲学の豊富な理論的蓄積があるが、著者も自認するように（第4章第2節）、本論文はそれらを十分踏まえるには至っていない。「法化」については、Lautaの議論に即して、災害の法化と災害理解の変化との「相互作用」の可能性という魅力的な仮説が示されるが、法化概念に関する理論的蓄積を踏まえれば、より精度の高い議論展開が可能だったのではないかと。災害正義論についても、Shklarの「不運」と「不正義」論に関するより踏み込んだ分析に加えて、運の平等論を含む近時の平等主義的正義論と比較考察を行えば、災害法に対するより多くの示唆が得られたのではないかとと思われる。

第2に、上の点とも関連して、災害脆弱性に関連した「防災と福祉の結合」という観点や、災害の規模性に関する批判的検討は、萌芽的な提示にとどまっている。被災者支援に対して国家が責任を負うべき理論的根拠も十分明確に提示されているとまでは言えず、これらの点は今後の課題に止まっている。また、行政法の観点からは、特に水害訴訟に関する判例学説の蓄積がある国家賠償法2条への言及があってもよかつただろう。

第3に、本論文は文献の豊富な渉猟を踏まえ、先行研究を丁寧に紹介して議論を展開しているが、それによりかえって、本論文の独自性と価値がどこにあるのかが、やや見えにくくなっているようにも思われる。記述や構成をより工夫すれば、上に述べた本論文の貢献がよ

り明確になりえたのではないかと。

本論文は上のような課題を残してはいるが、そのことは上記の貢献を否定するものではない。むしろ本論文の考察によって課題が浮き彫りにされたことで、災害法の理論化・体系化に向けた道筋がより明確に提示されたとも言えよう。今後本論文の成果を踏まえ、そもそも通常の事故対応とは異なる固有の法領域としての「災害法」を構成することにどのような意義があるのか、どのような基本理念に立脚した制度設計が期待されるのか、災害領域における法と国家の役割は何か等の課題に取り組むことが、著者には期待される。よって審査委員は、本論文の著者であるSE NOO RI氏が博士（法学）の学位を授与されるのに十分な資格を有するものと判定する。

令和4年 2月28日

審査委員 主査 教授 角松 生史
教授 興津 征雄
教授 中川 丈久