



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

論 文 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—

神戸大学大学院法学研究科

専攻:法学政治学

指導教員:角松生史

学籍番号:165J105J

氏名:SE NOO RI

提出年月日:2022. 1. 11.

<要旨>

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するものである。

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を提出した。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 normalisation」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。災害は通常の世界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。本章では特に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)」に注目し、Lauta, “Disaster Law”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した（第1章第2節）。

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

日本については、災害の規模性と人為性の2つの観点から分析した。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について批判的に検討した。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（第2章第1節）。

韓国においては、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)における中心概念である「災難」の使用例が増える傾向にある。韓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」の影響で人為災難を総合的に管理しようとする「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害・安全管理基本法が災害管理法に取って代わる。災害・安全管理基本法が構築した「社会災害」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、自然災害と人為災害を包括する「災害」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章は、災害に対する視線を社会外部から内部に移す災害理解の社会的転回における核心概念である「災害脆弱性」を論じた。

第1節ではまず、災害研究における「脆弱性」概念の展開を追跡した。「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 の議論を紹介した。これらの脆弱性概念には、災害における人為的要因を強調に加えて、平時の社会構造に問題を発見していく役割があると考えられる。併せて、脆弱性言説を西欧中心主義と批判する Bankoff の議論も検討した。ついで、日本の災害研究の展開を追跡した。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、「災害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。

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）の扱いを検討した。日本の災害対策基本法における「要配慮者」、韓国の災害・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」概念を経て現行法の「避難行動要支援者」に至る過程を追跡した。後者については、災害・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」における政策内容をまとめた。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ことを指摘した。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を確認した。

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」論を検討した。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 の主張をまとめた。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した。