

令和 6 年 6 月 13 日現在

機関番号：14501

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2022～2023

課題番号：22K20094

研究課題名（和文）災害法制における災害概念の再検討－規模性要件と「災害」としての感染症

研究課題名（英文）Review of the Concept of Disaster in the Disaster Law -the Scale Requirements and Infectious Diseases as Disasters-

研究代表者

SE NOO・RI (SE, NOORI)

神戸大学・法学研究科・助手

研究者番号：40962973

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,100,000円

研究成果の概要（和文）：災害が何かは固定的なものではない。どのような現象を災害として扱うかは、文化や社会システムの違いが反映されている。本研究は日本と韓国の災害の定義の違いを確認した。感染症は日本と韓国の法上の災害の違いを最もよく表している例である。自然災害中心の日本の災害法制は感染症を災害として扱っていないが、人為災害も災害として幅広く扱っている韓国は災害法制の中で感染症を災害として扱っている。このような災害概念の違いが生じた経緯として韓国における人為災害の法化による災害概念の拡張（量的変化）を追跡した。自然災害中心の日本の災害概念にも災害を平時からの問題と災害の平時化（質的变化）という変化があることを観察した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

災害法制における災害定義の分析を通じて、災害法の理論化・体系化を図った。災害法は法という道具を通じて災害の経験を後代に伝える役割を果たす。災害大国と呼ばれる日本の経験が盛り込まれている日本の災害法については既に優れた研究成果（生田長人『防災法』（信山社、2013年）、大橋洋一（編）『災害法』（有斐閣、2022年）、村中 洋介『災害行政法』（信山社、2022年）など）があるが、本研究は災害概念の国際的比較を通じて災害概念の共通的な面として災害の規模性や日本と韓国の災害概念の違いとして人為災害の包摂範囲を導き出すことにより、日本の災害法制の固有性及び特徴を明らかにすることが知ることができた。

研究成果の概要（英文）：The definition of disaster is not fixed. The phenomena treated as disasters reflect differences in the cultural and social systems. This study compared the legal definitions of disasters in Japan and Korea and identified the differences. Infectious diseases best illustrate such differences. Japan's disaster law, centered on natural disasters, does not classify infectious diseases as disasters. However, in Korea, where man-made disasters are widely considered as disasters, infectious diseases are also classified as such in disaster law. The process of expanding the concept of disasters in Korea is referred to as the "juridification" of disasters, indicating quantitative changes. In contrast, there has been a qualitative change in Japan's concept of disasters, which is centered on natural disasters. This is the "normalisation" of disasters, where disaster response is not just an immediate concern in the event of a disaster, but also a matter of preparedness in normal times.

研究分野：行政法

キーワード：災害法 災害の規模性 災害の法化 人為災害 災害の平時化

### 1. 研究開始当初の背景

(1) 災害認識の文化的相対性：日本と韓国の災害法制を研究する中で、日本での「災害」と韓国の「災害・災難(재난)」の範囲が一致しないことを発見した。たとえば、韓国の2022年の梨泰院圧死事件は日本人の感覚では災害とは言えないが、韓国人の観点では災難とみなされる。同事件の対応のために中央災難安全対策本部の設置(災難・安全管理基本法(以下「災難安全法」)第14条) 梨泰院一帯を特別災難地域として宣布する(同法第60条)など災害法制が適用されたが、人々もそれを当然視している。すなわち、どのような現象を災害として認識し、それとして扱うかについては、日本と韓国で相違がある。災害が何かは固定的なものではなく、どのような現象を災害として扱うかは、文化や社会システムの違いが反映されているという観点から研究を始めた。

(2) 災害の法的定義の違い：災害認識の文化的相対性は、災害の法律上の定義の相違につながっている。日本の災害対策基本法(以下「災対法」)の災害は一部の人為災害も含んでいるが、主に自然災害を法的対応の対象としている。一方、韓国の災難・安全管理基本法の災難は「自然災難」と大別される「社会災難」というカテゴリーで人為災害を幅広く扱っている。このような法で規律する災害の対象の違いは、日本と韓国の災害の経験が反映されているものである。日本は激しい自然を接して、地震などの自然災害が多発する。一方、韓国で大規模な人命被害が発生した人々に衝撃を与えた事件は人為的な要因によって発生したことが多かった。災害の経験が法に反映され日本と韓国の災害の法的定義が変化する過程を確認する。

### 2. 研究の目的

災害の定義の検討を通じて、災害法の理論的体系化を試みた。

(1) 災害法における規模性の再検討：災害の法的定義における災害の規模性要件(災害法の対象を一定以上の被害規模の災害に限定すること)は日本と韓国に共通する事項である。災害の規模性が法システムにおいて機能する方法の確認を通じて、災害とは何かというより根本的な問いに近づくことを目指した。

(2) 日本と韓国の災害法制の変遷過程の追跡：日本と韓国の災害の定義には、前述のように災害の規模性が共通する一方で、人為災害の範囲という大きな相違点がある。この相違が生じた経緯を、両国の災害法制の変遷過程の追跡により確認する。

### 3. 研究の方法

文献調査に立脚した。日本で入手できない韓国の防災実務についての資料は韓国の図書館を訪問して入手した。

### 4. 研究成果

(1) 災害の規模性が法システムにおいて機能する方法を三つに分類して確認した。 災害の定義 災害対応組織の構成 被災者支援である。

(1) 1 災害の定義に求められる規模性：一定の規模以上の災害を法の適用対象とすることで、災害法の適用範囲を制限する効果をもつ。災対法第2条第1号の災害は「暴風」、「豪雨」、「豪雪」あるいは「大規模な火事」等の表現から、国土及び国民の生命、身体又は財産に相当程度の被害が生ずるような場合を想定しているという解釈が示されている。災害の規模性は火災などの平時での危機と区別される災害の特殊性である。言い換えれば、災害法制が作用する線引きとして機能する。

(1) 2 災害対応組織の構成で求められる災害の規模性：通常の警察・消防活動だけに適切に対応できないと思われる災害事象に対応するための別途の災害対応組織を構成することを定めている。災対法は災害の規模に応じて災害対応組織を段階的に構成することになっている。非常災害が発生した場合、非常災害対策本部の設置(同法第24条) 著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合、緊急災害対策本部を設置することができる。(同法第28条の2) 災害の規模に応じ、災害対応組織の段階的構成は災害の効率的な管理のためのものといえる。

(1) 3 被災者支援法制で求められる災害の規模性：例えば、一人が死亡した場合には見舞金が支給されないが、多数の者が災害により死亡した場合には見舞金が支給される。これが被災者支援法で求められる災害の規模性である。日本の「災害救助法」は一定規模以上の被害を適用対象とする(同法第2条、災害救助法施行令第1条)。「災害弔慰金の支給等に関する法律」と「被災者生活再建支援法」は災害救助法を準用している。しかし、この被災者支援法制における災害の規模性に関しては「裾切りの基準」、「数による差別」という批判が加えられる。

(2) 1 韓国における人為災害の法化：「災害の法化 juridification」は災害が法の外部にある例外から法の内部へと入ることを意味する。韓国で人為災害が法システムの内部に入ってくる過程は、災害の法化の一例であるといえる。韓国においても元々災害とは自然災害を意味した（1967年の「農業災害対策法」と「風水害対策法」）。しかし、産業化と急激な経済成長に伴い、人為的要因による災害が発現し始めた。特に、1993年から1995年に集中的に発生した「人災」の影響で人為的要因による大規模な被害も災害として認識されるようになった。続いて、人為災害について法で規律する必要性が挙げられ、人為災害に対する総合的規律を行う「災難管理法」が1995年に制定された。自然災害に関しては「風水害対策法（1996年以降、自然災害対策法）」があり、災害管理において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法が災難管理法に取って代わる。災難安全法の制定によって、自然災害と人為災害を包括する「災難」の新概念も構築された。その後、数回の改正を経て、現行の災難安全法では、人為災害は「社会災難」として位置づけられている。韓国において人為災害の法化する過程は災害概念の拡張（量的変化）とも言える。

(2) 2 日本において災害概念の質的变化：自然災害中心の概念を維持してきた日本の災害概念は変化がないように見えるかもしれない。しかし、東日本大震災をきっかけに日本の災害概念における質的变化として、「災害の平時化 normalisation」が可視化されている。災害の平時化は災害を災害時だけの問題に限定するのではなく、平時からの問題とみなすものである。災害の培養期間として平時は発生可能性等を予測し、備えるべき期間になる。

(2) 2 大川小学校控訴審判決（仙台高判平成30年4月26日判例時報2387号31頁）：原審では、地震発生「前」の教員の注意義務違反を認めなかったが、地震発生後の避難における教員の注意義務違反があったことを認めた。しかし、控訴審では、平時の防災体制として存在する大川小学校の危機管理マニュアルの作成及び改訂すべき学校保健安全法上の安全確保義務の懈怠を認め、地震発生前の平時の注意義務違反を認めた。この大川小学校控訴審の判旨は災害対応において「災害時」よりも「災害前」の問題である事前防災の重要性を強調するものと理解され、「未来の命を救う」判決と評価されることがある。

(2) 2 災害対策基本法の平成25年改正：災害対策基本法の平成25年改正で新設された第2条の2（基本理念）の第1号は「災害の発生を常に想定」すべきことが示されている。東日本大震災後の「防災対策推進検討会議」の最終報告でも、「平時に備えていないものは災害時にはできないという教訓もあり、『平時』からの計画が必要となる。」として、平時からの災害への備えが強調されている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 ソ・ヌリ	4. 巻 .
2. 論文標題 災害の法的定義に関する日韓比較 災害の規模性と人為性を中心に	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 自治研究（2023年6月から連載）	6. 最初と最後の頁 .
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 角松生史、ソ・ヌリ	4. 巻 .
2. 論文標題 阿部先生の被災者支援論	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 阿部泰隆編著『行政法学の変革と希望 - 傘寿を記念して』（信山社）	6. 最初と最後の頁 507-547
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 ソ・ヌリ
2. 発表標題 Is COVID-19 a disaster?
3. 学会等名 JRP-LEAD with UKRI（国際学会）
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 ソ・ヌリ
2. 発表標題 韓国の被災者支援
3. 学会等名 被災者の公的救済制度研究会
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------