

被災者の人権侵害を どう考えるか

関西大学教授 吉田栄司

プライバシーも知る権利も 人権なのだ

そもそも「基本的人権」とは、「人間が人間として生きていくために不可欠な権利」と把握され、近代立憲主義以降、この人権を保障するためにこそ国家権力は分立され、発動されるべきものにとらえられるようになっていく。したがって人権は、まず第一に憲法上に明確に規定されているものだけがそうなのではなく、人間の生存にとって不可欠な価値や利益である限りにおいて、それが本来的に人権なのだということ、第二に人権は、国家権力すなわち立法機関、行政機関、司法機関

阪神淡路において被災された人々は、かけがえのない生命・身体・財産を損なわれ、一年以上が経過した現在もなお「人間らしい生存」を脅かされ続けている。激震とそれに続く火災によって瞬く間に5000名を越える人々の命が奪われ、住む家も働く場所も失いながら文字どおり九死に一生を得た人々も、けがの治療もろくに受けられぬまま、暖房のない体育館や講堂の畳一枚のスペースにうずくまるほかはなかった。3ヶ月が経過して、鉄道や高速道路の復興が進む一方で、5万人以上の被災者が風呂も洗濯も暖かい食事もままならぬ生活を強いられていた。遠くて狭い仮設住宅にやっと入居できた人々も、通勤その他の心身のストレスをかかえ、高齢者に限らぬ衰弱死や自殺さえも生み出している。解雇や廃業に追い込まれ、働くすべを失ったまま、途方にくれる人々もお数多くいるのである。国民は自由に生きて幸福を追求できる、たとえ働けなくとも人間らしい生存を確保される、日本国憲法の保障する人権は本来そういうものはずである。ところが、立法や行政によって具体的な人権保障政策が推進されていなかったがためのこの事態。日本国憲法が保障する「基本的人権」とはいったいどういうものなのか、それがどう実現できていないのかを、震災とのかかわりで考えてみよう。

のすべての権力作用について主張されるべきものであり、本来個々人にとって権力的な関係に立つ主体に対して主張されるものだということである。この人権の基本的な性格を震災との関連でとらえ直す上では、避難所生活における「プライバシー」の問題が素材を提供してくれるものと思われる。「私的事項をみだりに公開されない利益ないし権利」としてのプライバシーは、日本国憲法上どこにも規定されてはいない。しかし、上記の第一の点にかかわるが、六〇年代以降の判例や学説においてこれが法的保護に値するものにとらえられ、一三条の「幸福追求権」を人間の生存にとって不可欠な権

利の包括的表現ととらえる学説とあいまって、ここを根拠とする新たな人権として認められるにいたっている。したがって警察等の行政が、たとえば避難所における管理の公正などの名目で被災者の一人ひとりについて顔写真等を撮影するとすれば、明らかにプライバシー侵害として憲法一三条違反となるのである（最大判一九六九・一二・二四刑集二三巻一二号一六二五頁）。

では、マスメディアが被災者の承諾なしにその写真撮影等を行うことはどうなのか。マスメディアは、国民の「知る権利」に奉仕する存在として「報道の自由」や「取材の自由」とい

う人権の享有を認められるが、これらもまた二二条の「表現の自由」を根拠として構成されるにいたった新たな人権である（最大決一九六九・一一・二四刑集二三卷一二号一六二五頁）。しかしマスメディアは、上記第二の点にかかわるが、その独占的で巨大な報道能力を前提として、個々の国民とりわけ取材される者にとって権力主体に準じた位置に立ち、そのプライバシー等を侵害する主体ともなり得るのである。マスメディアが、不十分な震災対策さらには避難所生活の悲惨な実態を報道することによって、国民の政治的・社会的な議論を喚起する役割を担うことも事実であるから、両人権の適切な調整が必要となるのである。問題は、単なる国民の好奇心を満たすためかのように避難所における被災者の私生活を取材し報道することがあったということ、また停電や電話途絶の中にあつた被災者たちの知る権利に、必ずしも奉仕する報道をなし得なかったということであろう。

災害対策こそ自由権・社会権の前提なの

ところで、被災住民に長期にわたって着替えさえもままならない避難所生活を強いこと自体が、国または公共団体による被災者のプライバシー侵害にあたるというところまできそうで

ある。が、これは公開されることなく私生活を営めるよう政府に給付を求める権利の侵害、最低限度の衣食住を確保して生活するという人権の侵害として、一三条よりもむしろ二五条の問題として扱うべきことがらといつてよい。話は要するにこうである。近代立憲主義の登場期においては個々の人間の生存を侵す主体は国家権力のみであったから、人権は「自由権」つまり国家に対し国民の社会生活に「手を出さない」ことを求める権利を中心に観念され、身体的自由や精神的自由や経済的自由の不可侵をうたえばよかった。しかし、資本主義的経済体制が進展する中で社会的経済的弱者が大量に発生し、そのような弱者の有する「社会権」つまりは国家に対し国民の社会生活に「手をさしのべる」ことを求める権利が、新時代の人権として登場することになる。第二次大戦を経て二〇世紀半ばに成立せしめられた日本国憲法は、明治憲法の外見的人権保障を克服し、改めて近代立憲主義の系譜に立つて個々の国民の自由権を一三条以下において保障し、あわせて二五条以下において社会権をも保障するにいたつてい、ということである。

ところが、問題はその先にある。憲法は人間の生存にとって不可欠の権利を保障するべく、人為災害の最たるものとして戦争を放棄したが、戦争以外

にも国民の人権を根こそぎ否定する各種の災害があり、とりわけ大海に囲まれ急峻な山々を擁するわが国においては、暴風雨や豪雪、地震や噴火といったさまざまな自然災害に対する用意が必要となる。にもかかわらず、日本国憲法の成立以降の歴代政府は、これらの自然災害への対策を含む国民の「生活基盤」の整備より、むしろ高度成長政策に象徴されるような「産業基盤」の整備に一貫して力を割いてきたといつてよい。歴代政府は自然災害の発生を予測した対策の不十分さのみならず、現実が発生した場合の臨機の対応の不十分さをも示し続けて、その姿勢が今回の震災対策にも貫かれてしまつていたのである。

日本国憲法は、国家に対して国民の生命や身体、精神的活動や経済的活動を侵してはならないと命じながら、同時に相対的に弱い立場にある国民の生命や諸活動が損なわれないよう権力を発動することを命じ、具体的な社会権として、そもそも働くことが権利なのだと思つた上で、雇われて働く者の団結等の権利を保障し、働く能力を培うために教育を受ける権利を定め、働けない事態が生じている場合にも人間らしく生存する権利を保障しているのである。ただ、自由権と社会権には一定の質的な差異があることも事実である。前者については、介入するなとい

う要請に対して介入があれば人権侵害といふ得るが、後者については介入せよという要請に対してどこまで介入しなければ人権侵害となるのか、必ずしも明確ではないとされるからである。社会権のうちの生存権に焦点をあてて、もう少し具体的にみてみよう。

健康で文化的な最低限度の生活の保障を

二五条一項は、すべての国民に「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障し、二項は国民の「すべての生活部面」の水準を引き上げる義務を国に課している。ここに規定される人権は、そのひな型とされるドイツ・ワイマール憲法一五一条の「人間に値する生存」という用語を受けて、通常「生存権」と呼ばれる。ところが最高裁は、「権利」と規定されているにもかかわらず、二項はいうに及ばずこの一項も、国政上の指針または綱領としての意味しかもたない「プログラム規定」であると解釈し続けている（最大判一九八二・七・七民集三六卷七号一二三五頁）。しかし、今日の支配的な学説はこれを当然に「法的権利規定」ととらえ、ここでの抽象的権利がそのための法律上の具体的給付請求権と一体となつてその侵害を裁判によって排除されるものにとらえている。そして二項によつても、内容が政策的判断

に委ねられる度合いは強くなるとはいえず、いわば広義の生存権が保障されていると解している。「最低限度の生活」の内容は一義的に明確でないように見えるが、それぞれの時代において一応客観的に決定できるものであり、国家財政の状況や予算配分上の重点の置き方によっていかようにでも決定され得るものではないのである。

震災にあたって、政府が被災した人々に提供した衣食住等の給付が、最低限度の生活の水準に遠く及ばないものであることは疑いない。政府は、上記最高裁判決とほぼ同様の理解に立つて、財政上の困難あるいは資本主義的経済体制の特質としての「自助の原則」という古典的な観点を強調するが、それは、自助努力ではいかんともしたい生活破壊があるとの認識によって生存権が憲法上に規定されるにいたった、というこの規定の存在理由を無視するものといわなければならぬ。しかも政府は、テント生活を続ける「生活保護」世帯には住所不定を理由として、避難所や仮設住宅に入居して配給食料を受けている世帯には、衣食住が足りていることを理由として生活保護の打ち切り手続を進めた。さらに国民健康保険の医療費本人負担免除を年末に打ち切り、雇用保険の失業給付も次々に打ち切り、最長給付延長もこの三月までと決定している。保育料や授業

料の免除も公営住宅家賃の免除も、税金や保険料の減額ないし免除もすべて三月末に打ち切られようとしている。憲法二五条の趣旨に逆行する明らかに違憲の公権力行使といわなければならぬ。

住居をはじめ生活基盤を破壊された被災者に対して、しかるべき個人補償の措置がとられることこそ二五条の趣旨といふべきであり、「住専」処理に当てられる予算があるならばこそ、少なくとも雲仙や奥尻と同水準の補償措置を講ずる特別法の制定が急務であるといわなければならない。

なお、二五条を根拠とするこれまた新たな人権である「環境権」についてもひとこと触れておこう。今回の震災後の復旧にあたって、がれきその他の廃棄物の不十分な処理によるアスベストやダイオキシン等の発生という重大な問題が生じており、環境保全行政の不十分性をも指摘せざるをえない。

居住移転の自由もまた重要なのに

住居対策の貧困との関連で、ここで被災者の経済的自由の問題に視点を移してみよう。震災によって住居その他の建造物および多大な財産的価値を損なわれた国民の「財産権」の問題は次項において別途に扱われるので、経済的自由の一つとして二二条に規定され

る「居住移転の自由」を取り上げることにする。経済的自由は一般に、他人の人権との調整とりわけその生命や身体を毀損する危険を除去するための内在的制約（消極的規制）を必要最小限度において受けるが、それ以上に社会的経済的弱者を保護する等の目的をもつ政策的制約（積極的規制）をも受けるものとされる。しかし居住移転の自由は、財産権や職業選択の自由とは異なり、今日においては単に経済的自由としてより、身体的自由の側面や他者との意思交流を通じて人格を形成する精神的自由としての側面をも有するものとされてきている。したがってこの自由については、強制移住や強制隔離はいうに及ばず、単なる社会経済政策的な制約も原則的に禁じられることとえられている。震災にかかわる

重大な問題は、被災住民に対する仮設住宅の多くが遠隔地に設置され、従来の住環境における人間関係を完全に破壊し、しかも学校や職場との通学や通勤にも支障をきたす事態を生ぜしめていることである。

なげに、住居や店舗が倒壊し消失した跡地に簡易なプレハブを設置してレンタルし、被災者が一刻も早くテント生活や避難所生活から抜け出して通常に近い生活を再開できるように、迅速かつ有効な手立てが打てなかったのか。もちろん、木造密集建築が震災の被害

を拡大させた要因の一つであることに鑑みれば、いわば震災による倒壊と消失を奇貨として有効な防災都市建設計画の推進を図る必要もあるであろう。しかし、前住地に近接した土地への臨機の簡易プレハブ建設と入居斡旋は、個人土地所有者の無秩序な再建築の制限にも役立ち、決して都市再開発に矛盾することがらではなかったはずである。結局は取り壊すほかにない仮設住宅の遠隔地での建設は、国民の居住移転の自由を尊重する立場からすればよほど妥当性を欠くといえよう。

この政策選択とも関連して一つ指摘しなければならないのは、人権とりわけ身体的自由が制約される場合の一三条ないし一三条を根拠とする「適正な手続的保障」を受ける権利である。今回の震災対策とりわけ救済と復興のためのさまざまな政策遂行に関して、利害関係を有する住民等への「告知と聴聞」すなわち情報提供と意向聴取は不可欠の人権といわなければならぬ。その点、九四年一〇月に施行された行政手続法の十全な実施が、最低限のこととして求められるところである。「住み慣れたまちに戻りたい」という要求それ自体は、決してエゴやワガママや甘えとして非難されるべきものではなく、適正な調整手続によって処理されるべきものである。

弱者・少数者への配慮は 平等違反ではない

以上垣間見た震災にかかわる人権の侵害が、実は社会的経済的弱者あるいは少数者にこそ重くのしかかっているということも改めて確認する必要がある。死者全体の中で六〇歳以上の高齢者の占める割合が何と五割を大きく越え、しかも女性高齢者の比率が著しかったという事実、生活保護受給世帯での死者発生率が一般世帯の実に五倍に達し、また在留外国人の死者発生率も一般の二倍近くであったという事実を、やはり見落すわけにはいくまい。はなはだしい倒壊と焼失を被った神戸市長田区等は、老朽化した木造住宅や町工場が密集する地域であったが、そのような地域こそ、低家賃低賃金で生活するほかはない人々の住むまちだったのである。

乳幼児はもちろん児童生徒といった子ども、入院・通院中の病人やけが人、障害者や高齢者、これらの社会的弱者こそ震災に最も強い身体的精神的ショックを受け、しかも彼らこそ避難所や仮設住宅での生活における食事や排泄、入浴や洗濯や買物に最も不自由を強いられた人々なのである。また、少数者である外国人は、なお言語の壁が厚く日本での生活に慣れていない留

学生や残留孤児帰国者、さらに不法滞在者はいかに及ばず、たとえ言語の上で不自由を感じない定住者であっても、やはり震災による困難は倍するものがあり、しかも多くは公的給付から一切排除されたのである。多数の勤労者の立場にある人々のなかでも、相対的に立場の弱いパートやアルバイトあるいは日雇いといった不安定で賃金の低い労働者にこそ、最も強度の生計途絶という困難が生じているといつてよい。彼らへの救済をとくに位置付け、別途の対応つまりはより強い保護を国や公共団体に求めることは果たして平等原則違反になるのだろうか。一四条の「法の下の平等」からみてこの問題はどうかとらえたらよいのであろうか。

近代立憲主義において「自由」と並べて掲げられた「平等」の理念は、人間を「生まれ」によって差別する封建的身分制を否定することを眼目とし、「機会の平等」ないし形式的平等がその意味するところであった。しかし、上述したような社会の進展は各人の努力ではいかんともしがたい結果の不平等をもたらし、その是正を図るためにこそ社会権の保障を打ち出すようになったのである。この段階における平等は、機会の平等の実質化をめざすという意味において「条件の平等」を要請するものとして観念されることにな

る。このような発展段階にあっては、相対的弱者の実質的平等を実現するために、相対的強者を形式的に不平等に取り扱っても平等原則違反とはならないと考えられるのである。日本国憲法が二三条で各個人の「人格の尊厳」を規定し、一四条で「人格の平等」を規定しているのはそのような趣旨であり、国に対して社会に存在する事実上の不平等を除去しよう、すなわち弱者や少数者に相当の配慮をするよう要請していることができるのである。

被災者の物心両面にわたる震災被害は、震災当日から今日にいたるまで、被災地すべての人に「平等」に及んだわけでは決してない。人間らしい生存という基準でみた場合には、所得や資産等に逆比例するはなはだしい格差があったし、なお広がり続けているのである。政府はどのような格差を是正すべく相当の配慮を行なったといえるであろうか。否である。都市産業基盤の復興を住宅生活基盤の復興に優先させる政府の姿勢は、明らかに一四条の趣旨を無視するものといわなければならぬ。

最後は国会、内閣、裁判所への人権で

震災をめぐる人権侵害に対して、被

災者としての国民はいかに行動すべきであり、行動し得るのであろうか。それは、人権保障を獲得するための人権、公権力機関の責任を追及するための人権の行使の問題である。まず政府が既存の各種関係法律を誠実に執行せず、最大限に人権保障を強める方向で裁量権をも行使して施策を遂行しない場合には、一六条の「請願権」を行使して、内閣や知事等に対して署名等の形式をも用いて苦情や要望を申し立てる方法がある。国会自身が、震災の救済と復興に関する生存権等を具体的に実現する法律を制定せず、または不十分にしか制定していない場合にも、同様に請願権を行使しうる。さらに人権侵害として三二条の「裁判を受ける権利」に依拠して裁判所に訴えることができ、その際、行政の違憲違法や立法の不作為の違憲を前提として一七条の「国家賠償請求権」を主張することも重要な手段となる。また、二一条の「表現の自由」を最大限に行使し、あらゆる表現手段を通じて国または公共団体の施策批判を展開して世論を喚起し、政党をも動かしながら、最終的には一五条の「参政権」によって人権保障を推進する国会や内閣を獲得して行く道が憲法には用意されているのである。

(よしだ・えいじ)