

■被災地/日本の法的問題

被災地における法と法律家の役割

飯 考行

1 はじめに

2011年3月の東日本大震災は、マグニチュード9.0の地震、東北・関東地方太平洋沿岸部への津波と、福島第一原子力発電所事故による放射性物質漏洩の複合災害で、死者・行方不明者約2万人、住家の全壊・半壊約40万棟を含む被害をもたらされた¹⁾。1995年の阪神・淡路大震災が、地震による建物等の崩壊の被害を中心とする都市直下型災害だったことに比べて、東日本大震災は、建物に加えて農地や漁場の生業の場と健康の被害を伴う地方広域型災害であった点に特徴がある。

被災住民のうち、震災直後は47万人ほどが避難所へ入り、プレハブまたは木造の応急仮設住宅や、民間アパート等のみなし仮設住宅へ移り住んだ。土地や家を自力で買い求めた人、高台などへ移転して家を再建した人、災害公営住宅へ入居した人などがいる一方、復興事業の遅れなどにより、震災から5年を経て仮設住宅住まいを続ける人は10万人を優に超える²⁾。福島県からの県内外への避難者数も約10万人を数える³⁾。

2011年7月の東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」にもとづいて、

政府により、復興に向けて多額の予算を伴う施策が講じられた。しかし、前述の仮設住宅居住者数に端的に表れているように、「復興」から取り残された被災者は数多い⁴⁾。東日本大震災復興基本法(2011年)で、周知の通り、「東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進」とともに「活力ある日本の再生」を図ることが目的に掲げられ(同法1条)、防潮堤の建設、高台移転、土地区画整理、道路建設などの事業に、国民の所得税増税などを原資とする多額の資金が費やされた。東日本大震災に関係ない用途に予算が支出され、未執行予算も生じた一方、被災者に行き渡る金額は一部にとどまった⁵⁾。

円滑とは言い難い震災対応をめぐるのは、過剰な震災復興政策と原発危機対応の不徹底や、災害便乗型資本主義が指摘される⁶⁾。いずれにせよ、東日本大震災の復興のあり方は、大手ゼネコンのほか、独自の予算や権限を求める行政や、いわゆる原子力ムラの関係する、政官財の思惑と利権に影響されたように見受けられる。福島原発事故が収束せず、山林等で除染の進まないなか、政府は2017年度中に帰還困難区域を除く避難指示をすべて解除する方針で、福島県でも自主避難者に対する住宅の無償提供を同年度に打ち切る見通しで

ある。被ばくリスクの残るなか、避難者に帰還を強要する政策が推進されることにかんがみて、被災者の健康に生活する権利がどの程度尊重されているのか、判断としない。

現代社会は法によって規律されており、緊急時の非日常的な災害に見舞われた場合も、その対応と平時の日常生活の回復をはかる手段として法が不可欠である。東日本大震災後は、実際に数多くの災害関連法規の制定や改正が行われた。法学では、阪神・淡路大震災後と同様またはそれ以上の関心を集め、法律雑誌や学会などを通じて、主な災害関連法規を対象とする行政法のほか、憲法や民法などの法分野で、検討が重ねられ⁷⁾、法学者と実務法律家による論考が公表された⁸⁾。法実務でも、弁護士や司法書士による被災地での法律相談、登記や代理業務が行われた。

災害を対象にする法学および法実務は、かねて重要性が指摘されながら⁹⁾、地域の防災、減災、復旧、復興などのサイクルを念頭においた法学研究はほとんどなく、隣接分野との協働も進んでい

るとは言い難い¹⁰⁾。災害に関わる法制度は、過去の災害事例や復興事例を根拠あるいは前提として策定されるため、災害の進化に後追いのにならざるを得ず、被災の現実在即してあるいは被災者の立場で運用をはかる姿勢が期待される¹¹⁾。東日本大震災後の法的対応は、被災者の生活再建を助けた面はあるにせよ、行政とともに国主導の「復興」推進を支えたほか、法の内容と運用でそれを阻んだ面もあるのではなからうか¹²⁾。

以上の問題関心から、本稿は、東日本大震災後における法と法律家(法学者、実務法律家など、法に携わる専門家)の役割を問い直したい。テーマは広範に及ぶが、東日本大震災後5年を契機に、被災者の生活再建の視点から、関連データを踏まえ、法と社会の関係を問う法社会学のアプローチで試論する。今後、南海トラフ地震などの大津波を伴う災害が予見され、福島原発事故が収束しないまま他の原発の再稼働が進み、自然災害と人的災害のリスクを抱える日本社会において¹³⁾、災害への法的対応を検討することは、学術的ならびに

5) 復興庁・前掲注1)によれば、集中復興期間(2011-2015年度)の復興事業費は25.5兆円程度の見込みで(2015年度は予算ベース、うち不要(未執行)額0.8兆円程度)、2020年度までの復興期間全体で32兆円程度が見込まれている(53頁)。2014年度までの予算額は29兆3,946億円のところ、執行額は23兆9,132億円(執行率81.4%)にとどまる。執行額の内訳は、被災者支援1兆8,130億円、まちの復旧・復興7兆5,809億円、産業の振興・雇用の確保3兆8,582億円、原子力災害からの復興・再生2兆7,534億円、東日本大震災復興推進調整費48億円、地方交付税交付金3兆8,000億円、全国防災対策費1兆4,432億円、その他2兆6,579億円となっている(57頁)。被災者や遺族に直接行き渡った主な金額のうち、2015年11月30日現在、災害弔慰金は600億5,375万円(20,186件)、被災者生活再建支援金は基礎支援金1,540億円(192,595世帯)、加算支援金1,619億円(124,568世帯)で、合計1兆円に満たない(9頁)。

6) 前者につき、齊藤誠『震災復興の政治経済学——津波被災と原発危機の分離と交錯』(日本評論社、2015年)、後者につき、ナオミ・クライン(幾島幸子=村上由見子訳)『ショック・ドクトリン——惨事便乗型資本主義の正体を暴く』(岩波書店、2011年(原著2007年))ならびに池田清『災害資本主義と「復興災害」——人間復興と地域生活再生のために』(水曜社、2014年)、古川美穂『東北ショック・ドクトリン』(岩波書店、2015年)参照。

7) 主な法学雑誌や学会誌の特集に、ジュリスト1427号(2011年)、1434号(2011年)、1459号(2013年)、法律時報84巻6号(2012年)、法学セミナー682号(2011年)、683号(2011年)、685号(2012年)、686号(2012年)(後に別冊法学セミナーとして刊行)、農業法研究47号(2012年)、法の科学44号(2013年)、公法研究76号(2014年)、論究ジュリスト6号(2013年)ならびに私法76号(2014年)、立法と調査317号(2011年)、318号(2011年)、329号(2012年)、341号(2013年)、353号(2014年)などがある。

8) 主な書籍に、津久井進『大災害と法』(岩波書店、2012年)、生田長人『防災法』(信山社、2013年)、山崎栄一『自然災害と被災者支援』(日本評論社、2013年)、石村耕治=市村充章編著『大震災と日本の法政策』(丸善プラネット、2013年)、斎藤豊治編『大災害と犯罪』(法律文化社、2013年)、岡本正『災害復興法学』(廣應義塾大学出版会、2014年)、鈴木庸夫編『大規模震災と行政活動』(日本評論社、2015年)、除本理史=渡辺淑彦編著『原発災害はなぜ不均衡な復興をもたらすのか——福島事故から「人間の復興」、地域再生へ』(ミネルヴァ書房、2015年)、松岡勝実他編『災害復興の法と法曹——未来への政策的課題』(成文堂、2016年)などがある。

9) 渡辺洋三「現代と災害」法律時報臨時増刊『現代と災害』(1977年)は、「法学は、…実定災害関係法を総体として批判的に検討し、民事、行政、刑事の各領域における責任の所在を体系的に析出し、国民の生存権の保障という憲法の人権体系の中にこれを位置づけ、この観点から、新しい災害法理をうみ出すべく努力しなければならないであろう」と記す(5頁)。

10) 例えば、日本災害情報学会や日本災害復興学会などの災害関連学会や震災関連シンポジウムなどで、法律関係者の参加は一部に限られている。東日本大震災後の法的対応の概観につき、飯考行「災害に対応する法、司法、法学のあり方——東日本大震災を通じて」法の科学44号(2013年)参照。

11) 室崎益輝「東日本大震災からの復興をめぐる諸問題」法律のひろば65巻3号(2012年)9-10頁参照。

12) 金子由芳「人間復興」の制度論——2つの大震災から学ぶ災害復興基本法への宿題」松岡他編・前掲注8)は、東日本大震災後に長期化する復興過程で、法に対する不信が口にされ、行政と住民の確執を深め、失望した被災者の人口流出を招いているとして、このような法に対する失望を、法の立案・実施に携わる関係者は受けとめる必要があり、災害における法のそもそもの意味を問い直されるべきことを指摘する。

1) 復興庁「(参考)復興の取組と関連諸制度」(2016年1月19日)2頁参照。2015年6月10日現在、人的被害は、死者15,892名、行方不明2,576名、負傷者6,152名、震災関連死3,331名、建築物被害は、全壊124,654戸、半壊274,564戸、一部損壊746,469戸である。
2) 復興庁「復興の現状」(2016年1月19日)5、9頁参照。2015年11月現在の入居者は、仮設住宅64,988人(31,295戸)、民間住宅(みなし仮設住宅)74,972人(32,579戸)である。プレハブ仮設住宅での孤独死は、2015年末までに計190人に及ぶ(朝日新聞2016年2月18日朝刊記事による)。なお、災害公営住宅は、岩手県、宮城県、福島県で入居者の37.8%を65歳以上が占め(3県全体の高齢化率より10.5ポイント高い)、一人暮らしは11.3%である(朝日新聞2016年2月29日朝刊記事による)。
3) 福島県「平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報(第1622報)」(2016年2月26日)によれば、避難者は県外43,270名、県内55,472名の計98,742名である。ただし、自治体により「避難者」の定義や集計方法はまちまちで、避難者の正確な人数は不明である(関西学院大学災害復興制度研究所他編『原発避難白書』(人文書院、2015年)参照)。
4) 岡田広行『被災弱者』(岩波書店、2015年)は、健康・移動弱者、生活困窮者や子どもが直面する問題や、復興事業の不条理を取り上げて、事業や予算、計画を洗い直し、被災者が最も必要とするところへ資金や人材を振り向けるべきであると唱える。