

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 16 日現在

機関番号：32682

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2012～2016

課題番号：24330005

研究課題名(和文) 災害の事後処理と被害予防・復興促進における法の役割 国際的視点から

研究課題名(英文) Role of Law for Reconstruction from Disasters and Prevention in Future - From an International Perspective

研究代表者

村山 眞維 (Murayama, Masayuki)

明治大学・法学部・教授

研究者番号：30157804

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 8,400,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災後の経験は次のことを示唆している。(1)ADRを含め、和解中心の手続は、包括的な解決を短時間でもたらずには程遠い手続である。裁判所の関与する包括的な手続の創設が検討されるべきであろう。(2)東京の弁護士会と被災現地の弁護士会との効果的な協働をもたらす仕組みが日弁連によって検討されてよいであろう。(3)法テラスは一般法律事務所との協力的共存関係の構築を早急に終えなければならない。福祉サービスを含む包括的なサービス提供の仕組みを構築することが必要とされている。(4)弁護士は法システムのゲートキーパーとして、市民社会と国家のインターフェイスとして、より大きな役割をはたすことが要請されている。

研究成果の概要(英文)：Our experience after East Japan Disaster suggests following:(1)The settlement procedure, including ADR, is far from giving a comprehensive solution for nuclear accident victims. (2)Lawyers of Tokyo and those of local Bar Associations could not build collaborative networks. Japan Federation of Bar Associations should take an initiative to solve this problem. (3)Japan Legal Support Center has to build cooperative relationships with local lawyers. Otherwise, they cannot provide legal service to victims effectively. JLSC can also build a comprehensive service scheme, including social welfare service as well as legal service in particular to elderly evacuees living at contemporary housings. (4)Lawyers are required to play much larger roles for disaster victims.

研究分野：法社会学

キーワード：基礎法学 法社会学 大規模災害 原子力損害賠償 リーガル・サービス 弁護士 ADR

### 1. 研究開始当初の背景

2011年3月11日に発生した東日本大震災は地震の被害と同時に巨大な津波による被害をもたらし、同時に福島にある東京電力原子力発電所の事故を引き起こした。その後の検証のなかで、東京電力原子力発電所の事故は防止可能であったことが明らかにされ、津波についても先人の警告が忘れ去られていたことが被害を大きくしたことが明らかになった。このことは、たとえ地震や津波という自然現象が防止可能なものではないとしても、そこから生じる被害については、防止や被害の減少が可能であることを示している。そうした対策が十分に取られていなかったという意味で、東日本大震災の被害は人災の面が大きいといえる。

そうであるとすれば、将来の被害を防止するための様々な施策の決定や賠償等の問題への対応のなかで、今回の経験を活かし、復興の過程のなかから、将来において今回と同じ問題を繰り返すことがないように学ばなければならないであろう。震災後、津波から生き残った被災者は様々な法律問題を抱えることになった。また、東電の事故による被災者が賠償問題に直面したことは言うまでもない。こうした問題について被災者をサポートする取り組みがどのように展開していくのであろうか、そこにいかなる問題があるか、再び大きな災害が起こったときに、そうした問題なしに被災者の法律問題の処理をサポートする仕組みを作っていくことができるのであろうか、そうした疑問を持ったことが、本研究開始当初の背景である。

### 2. 研究の目的

地震・津波の被害と原子力発電所事故の被害はともにヒューマン・エラーの結果生じた被害として連続的に捉えることができる。本研究においては、基本的にこのような立場に立って、被害の補償・賠償の過程を追い、法が被害の補填を効果的に行っているかどうかを問うとともに、被害の補償・賠償の過程で得られた知見がどのように将来の被害の予防と復興の促進に役立てることができるかを検討する。米国におけるハリケーン・カタリナやBPオイル漏洩による被害からの回復、東南アジアやチリにおける地震・津波の被害からの回復が、どのように行われてきたかの知見をも視野に入れつつ、わが国における被害回復の過程について経験的なデータを収集し、被害回復の公正さと有効性を問うとともに、将来の被害への対応がどこまで備わっているかを考えたい。

### 3. 研究の方法

被災地のなかで主に原子力事故と津波の被害を対象として、被災者がどのような法律問題を抱えて弁護士を利用するかについて、関連個所における聞き取りを中心に調査を行った。原子力事故については、福島県内の法律事務所、福島市と会津若松市の法テラス

事務所、二本松と双葉地区の法テラス出張所、原子力損害賠償紛争処理センター(原発ADR)の東京本部、福島事務所、県北・いわき・相馬、会津支所、支援機構本部および福島事務所などを定期的に訪問し、被災者からの申し立て件数や内容の変化、それぞれの地区における仮設住宅居住者の状況、今後の見通しなどについて定点観測を行った。また、津波被災地区については、被災者の法的ニーズの調査を行うとともに、ひまわり基金法律事務所における活動の状況を追跡調査した。

わが国における大規模災害への法的対応を外から巨視的に見るために、米国の状況との比較を行った。取り上げたのは、2005年米国南部諸州を襲ったハリケーン・カトリナの被害に対する法的な対応と、2010年にメキシコ湾で発生したBPオイル基地の爆発事故の被害に対する法的な対応である。この双方の大規模災害において弁護士がどのような活動を展開したかを具体的に知るために、ミシシッピ州の公益事務所であるミシシッピ司法センターにおける活動を調査し、わが国の状況との比較検討を行うことにした。

### 4. 研究成果

(1) 原子力損害賠償の初期の段階において明らかになったのは、原子力損害の賠償に関する法律が定める損害賠償の枠組が、公正な法的手続という基本的要件を欠いているということであった。原子力損害賠償紛争審査会が定めた中間指針は、委員による十分な現地調査や被災者からの聴き取りを経ずに定められ、法的に見れば、行政機関が示唆した賠償基準に過ぎないにもかかわらず、東京電力による支払基準として用いられた。当初東電がつけた和解に伴う権利放棄条項が取り下げられたが、権利放棄が行われていれば、後に述べるADR申立も機能しえなくなっていたであろう。また、中間指針に基づく賠償支払のための手続が当初は極めて複雑であった。このため、中間指針による賠償支払いは迅速な賠償を狙いとしていたにもかかわらず、東電への請求をすぐには行わない被災者が続出し、また、自治体のなかには町民に対して東電への賠償請求をしないように呼び掛ける場所もあった。

(2) 原子力損害賠償紛争審査会が賠償基準を示して、東電との和解を促進とするというこのスキームは、不動産賠償については適用されなかった。不動産賠償の基準は発表が遅れただけでなく、経済産業省によって示されるという手続が取られた。経済産業省は原子力損害賠償(廃炉)支援機構を通して東京電力を支配下に置いており、いわば、加害者が自ら支払う賠償基準を決めて、それに基づいて和解を勧めるという手続が取られた。こうした手続は、前項で述べたように、公正な法的手続としての基本的な形に反している。

(3) 他方で、賠償額の算定に当たっては、不動産賠償の基準にみられるように、政治的考慮が法的基準に優先したといえよう。これ

は、帰還困難な被災者にとっては好ましい結果であるが、他方で、線引きされた区域内と区域外との不公平感を強める結果になった。(4) 大多数の原発事故の被災者は、東電への直接請求によって賠償の支払いを得ている。賠償請求がよくわからない被災者に対しては、東電が説明を行っている。また、経済産業省の原子力損害賠償・廃炉支援機構も、仮設住宅に弁護士と行政書士のチームを派遣し、組織的に法律相談を実施してきた。加害者が被害者に対して、自己に対する損害賠償の支払のための相談にのっているのである。奇妙な光景といわざるをえないが、これは、加害者に頼らず、被害者のための法律相談や法的サポートを行う仕組みが十分に存在しなかったことの半面である。それを端的に示したのが、原発ADRによる和解処理の大幅な遅れである。原発ADRは和解仲介者も申立案件を調べる調査官もすべて弁護士がその仕事を担うという、わが国の調停手続としては画期的なものであったといえる。しかし、申立人が弁護士を利用しなかったために、申立書に不備が目立ち、調査官はその補充の仕事に大量の時間を費やすことになった。原発ADRの総括委員は被災者に対して弁護士利用を呼び掛けたが、ADRへの多くの申立ですら弁護士を利用せずに行われた。当初の弁護士利用は極めて少なく、その後増加したが、弁護士がADRの申立に関与しているのは全体の20%~25%程度だと言われている(申立案件の数え方が一義的に固定されていないため、正確な数字はわからない)。

(5) 被災者の立場に立った弁護士によるサポートが十分でなかったのは、何よりも弁護士数が少ないことによる。震災が起こったとき、大多数の弁護士は通常の業務を忙しく行っている者が多く、業務時間を簡単に割くことはできないからである。集団申立を主な目的とする原発被災者のための弁護団が東京を中心に各地にできたのも、多忙な弁護士が追加的に被災者のためのリーガル・サービスを提供する仕組みとしてこうした形が望ましかったからであるといえよう。弁護団の弁護士であっても、週末などに福島の実地に行くことはできても、現地に長期間滞在してリーガル・サービスを提供することはできないからである。

(6) したがって、量が豊富ではないリーガル・サービスをいかに効果的に提供するかが大きな問題となるが、この点で、弁護士数が極めて多い東京3弁護士会と弁護士数が極めて少ない現地の弁護士会との連携が、タイムリーにかつ効果的に構築されなかった。原発被害者賠償専用のひまわり基金法律事務所が南相馬に設置されたのは、震災から2年後のことであった(その1年前に、東京の弁護士が1人で一般事務所を開業した。1年でこの事務所は閉鎖された)。また、原発賠償対応事務所としての法テラスの出張所は、中通りでは二本松市に、浜通りではJヴィレッ

ジに近い広野町に設置された。しかしいずれも、弁護士は常駐せず、原発被災者からの相談も少ない(法テラスの統計を見ると一定数の相談があり、震災対応事件となっているが、特例法の施行により、東北地方の法テラスの相談はすべて震災対応相談として無料になっている。このため、実際には賠償とは関係のない家事事件や多重債務などが、震災対応事件として計上されている。これらの地域には弁護士事務所がないため、潜在化していた弁護士ニーズが出張所の設置によって顕在化したといえる)。

(7) 被災者から法律相談などの希望がないことが、法的サポートのニーズがないことを示すものと受け取られやすい。しかし、ニーズがどのくらい顕在化するかは、被災者と法システムのゲートキーパーである弁護士とをつなぐ媒介の役割を果たす人・機関があるかどうか大きく左右される。2016年当初には不動産賠償がほぼ終わりに近づき、ADR申立は減るだろうというのが福島県内のほとんどの支所の推測であったが、南相馬だけはこれからも増えるだろうという予測であった。実際にもこの地域の被災者からの申し立て件数は多く、減少の兆しはあまり見られなかった。その理由は、市が媒介の役割を果たしていたからである。原子力支援(廃炉)機構の法律相談が最も深く被災者の間に入り込んでいたように見えるのも、現地の行政書士が弁護士とチームを組み、町内会組織なども動員して巡回法律相談会等を開催したからに他ならない。

(8) こうした弁護士と被災者との間の媒介が存在しない場合には、弁護士が積極的に被災者の間に入っていきにくい。アウトリーチが重視される所以である。しかし、原発ADRも法テラスも、弁護士会も、積極的にアウトリーチ活動を展開したとは言えない(被災者の避難している場所や仮設住宅などに出向いた弁護士によって現地でのアウトリーチは試みられたが、より広く事前に積極的な情報提供等がどこまで行われたか疑問である。この意味でも、原子力支援(廃炉)機構の巡回法律相談はもっともアウトリーチをしていたと言えよう)。

(9) 原発被災者への賠償問題は、まだ終わってはいない。自主避難者の生活は困難になりつつあり、賠償も含めこれからも問題は継続すると思われる。また、風評被害による経済的損失も継続しており、問題は簡単に解決されないであろう。

(10) 子供の甲状腺がんをはじめとする低放射線の長期的影響については、医学的検査とデータ解析を行う組織に法律家が関与しておらず、手続の公正さを担保する仕組みがない。

(11) 津波の被害地域においては、弁護士が圧倒的に少なく、日常的な法律問題への関与がどれだけできたか、疑問なしとしない。また、復興計画の策定や実施においても、弁護

士の関与はほとんどない。復興を担う自治体のなかで弁護士が政策決定の法的公正さを担保することは重要であり、また NPO 活動などに弁護士が関与することも、その公正な活動を担保するために必要であろう。

(12) 地域の復興は、海岸地域の土地の嵩上げやより高い高さの防潮堤の建設等を除き、文字通り元の状態に戻るための処理として作業が進められているようである。しかし、福島避難地域も同様であるが、働き盛りの世代が多数移住してしまっており、戻ってくる可能性は小さい。したがって、復興は人口減少を踏まえて、それでもなお持続可能な地域社会を構築していくことができるかどうかという観点からなされなければならない。そうした長期的視点から復興が進められているかどうか、疑問がある。

(13) 米国では、ハリケーンの大規模災害が生じたとき、全米から弁護士が駆けつけ、被災者の法的問題の処理にあたったという。わが国では(6)に述べたように、日本中の弁護士が駆けつけて、現地の弁護士と協力して被災者のための仕事をするという体制を作ることができなかった。こうしたことが再現しないようにするのは、日本弁護士連合会の責任であろう。

(14) 米国では、ミシシッピ司法センターのような公益事務所は、顧客について一般法律事務所と明確な区別を行い、低所得者のためだけに無償で法的サポートを提供している。わが国でも、法テラスの勤務弁護士は無償で低所得者のためにサービスを提供すること徹底、通常法律事務所の顧客とは明確に線引きをして、一般法律事務所の業務に干渉しないようにする必要があろう。そうでなければ、法テラスと一般法律事務所との協力関係を築くことは難しい。

(15) 米国における低所得者のための法的サポートは、住宅の提供のように、社会福祉的サービスとも密接に関連し、弁護士と関連機関との連携が取られていた。わが国でも、津波被害と原発被害からの双方の避難者の仮設住宅での居住は長期化する傾向があり、居住者の高齢化に伴う問題も生じてきている。すなわち、具体的な状況は異なるが、日本においても、法的サービスと社会福祉的サービスを統合し、包括的なサービスを被災者に提供する仕組みをつくる必要がある。これについても、イニシアティブをとることができるのは、法テラスであろう。

(16) 米国における BP オイル漏れ事故の後には、大規模なクラス・アクション(集団代表訴訟)が提起され、約2年後に経済的損失への賠償と医療問題への対応を含む包括的な和解が成立した。わが国では、クラス・アクションという訴訟形態は認められておらず、原発賠償については(1)~(3)で述べたように、公正さに根本的な疑いを生ぜしめるような手続がとられた。こうした状況を

事実上覆すことができないのは、何よりも被害者を代理するはずの弁護士の問題であるが、逆にいえば、弁護士が少ないだけに、訴訟において効果的な処理を行う手続が考えられてもよいであろう。米国の BP 事故への法的対応と日本の原発事故後の法的対応の最大の違いは、前者は裁判所が全面解決を導いたのに対して、後者は賠償手続に裁判所がほぼ不在の状態であったことである。被害者と加害者双方の主張に基づき、包括的かつ全面的な解決をもたらすことのできるような裁判所手続がわが国でも検討されてしかるべきであろう。それは、加害者にとっても、比較的短期間で危機的状況を全面的に処理することができ、再スタートに資するというメリットがあるはずである。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計6件)

飯考行「東日本大震災における法律家・法実務家」復興、査読無、18号、2017年、6-13

佐藤岩夫「総合法律支援法改正の意義と課題」自由と正義、査読無、67巻10号、2016年、19-24

Murayama, Masayuki, and Charles Weisselberg, "Introduction - The Problem of Law in Response to Disasters," *Issues in Legal Scholarship*, 査読有, Vol. 11, 2015, 1-4. DOI: 10.1515/ils-2015-0006

佐藤岩夫「震災復興と地域の持続可能性」法社会学、査読無、81巻、2015年、152-165

吉岡すずか「法的支援におけるアウトリーチとは 法テラスの原発被害への実践から」法政策研究、査読無、16巻、2015年、29-49

佐藤岩夫「東日本大震災被災者への法的支援の現状と課題：法テラス被災者法的ニーズ調査の結果から」総合法律支援論叢、査読無、5巻、2014年、73-100

[学会発表](計11件)

Murayama, Masayuki, Looking Back at the Nuclear Compensation Process - Five Years after the TEPCO Nuclear Plant Accident," at International Sociological Association (ISA) Forum, in Vienna Austria, on July 11, 2016.

Li, Takayuki, "The Legal Impact of the Great East Japan Earthquake and Tsunami: 3.11 Disaster and Legal Change in Japan," at Law and Society Association (LSA) Annual Meeting, in New Orleans on May 28, 2016

Murayama, Masayuki, "Five Years after the Fukushima Nuclear Accident:

The Compensation Process of Nuclear Accident Damages,” International Symposium in Honor of Professor André-Jean Arnaud, in Onati Spain, on March 17, 2016 (招待講演)

飯考行「災害対応型コミュニティ・リーガル・サービスの構想」日本災害復興学会、専修大学、2015年

Murayama, Masayuki, “What Can We Learn from the Compensation Process of the TEPCO Nuclear Plant Accident in 2011?” at International Sociological Association (ISA) Research Committee on Sociology of Law (RCSL) Annual Meeting, in Canoas Brazil on May 5, 2015

Ii Takayuki, “Features of Legal Treatments for the East Japan Great Earthquake and Tsunami,” LSA Annual Meeting, in Seattle, on May 28, 2015

吉岡すずか「基調講演：地域社会における法専門家としての司法書士の役割について」埼玉司法書士会役員研修会、埼玉教育会館、2015年7月25日(招待講演)

Murayama, Masayuki, “There are Few Cases around Here’ – Lawyers’ Response to Nuclear Compensation Issues and Structural Problems of the Japanese Legal System,” ISA World Congress, in Yokohama Japan on July 15, 2014

佐藤岩夫「これからの被災者支援のあり方を考える」日本司法支援センター・シンポジウム：被災者への法的支援を考える、弁護士会館(東京)、2014年6月7日(招待講演)

Murayama, Masayuki, “Human Resources for the Recovery from East Japan Disasters,” at the RCSL-LSA Joint Meeting, in Honolulu, May 2012

Foote, Daniel H., “Japan’s New ADR System for Resolving Nuclear Damage Claims,” at the RCSL-LSA Joint Meeting, in Honolulu, May 2012

〔図書〕(計6件)

松岡勝実・金子由芳・飯考行(編)『災害復興の法と法曹 未来への政策的課題』成文堂、2016年、354

飯考行・関嘉寛(編)『東日本大震災からの復興(3) たちあがるのだから北リアス・岩手県九戸郡野田村のQOLを重視した災害復興研究』弘前大学出版会、2016年、282

Ii, Takayuki, et al. eds., *Asian Law in Disasters: Towards a Human Centered Recovery*, Routledge, 2016,

334

Lloyd Burton (ed.), *Special Issue Cassandra’s Curse: The Law and Foreseeable Future Disasters* (Masayuki Murayama and Lloyd Burton, “Cassandra, Prometheus, and Hubris: The Epic Tragedy of Fukushima,” 125-153), Emerald, 2015, 230

佐藤岩夫・平山洋介(編)『釜石市民の暮らしと復興についての意識調査(第4回)基本報告書』2015年、67

佐藤岩夫(編)『被災地の暮らしと法律に関する意識調査(宮城県東松島市調査)基礎集計書』2015年、55

〔その他〕

研究期間中にふたつの国際シンポジウムと学会におけるミニ・シンポジウムを次の通り開催した。

・国際シンポジウム「原子力損害賠償の現状と課題」明治大学リバティタワー、2012年9月30日

・ミニ・シンポジウム「原子力損害賠償の現状と課題 I」・「原子力損害賠償の現状と課題 II」日本法社会学会年次学術大会、青山学院大学、2013年5月11日

・国際シンポジウム「震災からの復興における弁護士の役割」明治大学グローバル・ホール、2017年3月11日

これらのシンポジウムにおける報告と討論の内容は次の報告書に収録されている。

村山真維(編)『原子力損害賠償の現状と課題』明治大学・法と社会科学研究所、2012年 [BPに対するクラス・アクションの原告側弁護士による和解内容についての報告が含まれている]

<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~ilss/120930sympo.pdf>

村山真維(編)『原子力損害賠償の現状と課題(続)』明治大学・法と社会科学研究所、2013年

<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~ilss/mini-symposium>

村山真維(編)『震災からの復興における弁護士の役割』明治大学・法と社会科学研究所、2017年 [ミシシッピ司法センターに勤務する弁護士2名による活動報告が含まれている]

<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~ilss/170311sympo.pdf>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

村山 真維 (MURAYAMA, Masayuki)  
明治大学・法学部・教授  
研究者番号：30157804

(2) 研究分担者

ディー・エイチ フット (D・H FOOTE)

東京大学・法学政治学研究科・教授  
研究者番号：10323619

佐藤 岩夫 (SATO, Iwao)  
東京大学・社会科学研究所・教授  
研究者番号：80154037

レペタ ローレンス (REPETA, Lawrence)  
明治大学・法学部・教授  
研究者番号：10398547

飯 考行 (II, Takayuki)  
専修大学・法学部・准教授  
研究者番号：40367016

吉岡すずか (YOSHIOKA, Suzuka)  
桐蔭横浜大学・法務研究科・客員教授  
研究者番号：60588789