

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 20 日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究(A)

研究期間：2012～2014

課題番号：24243018

研究課題名(和文)大規模災害と法

研究課題名(英文)Large-scale Disasters and Legal Issues

研究代表者

稲葉 馨 (INABA, Kaoru)

東北大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：10125502

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 12,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、大規模災害からの復旧・復興のための法制度・法理論に関する総合的研究を目的とするものであり、その主要な成果は、次のとおりである。防災法の現状と課題を体系的かつ具体的に論じ、解決の方向を示した。法概念としての「復興」の意味を解明した。応急仮設住宅問題を災害復旧期の課題として位置づけ直す提案をした。地区防災計画について本格的検討を行った。緊急時対応のための民法理論のあり方を明らかにした。国際法・保険法・国家補償法などに関する諸課題を論じ、中心的な成果を『研究報告論集・大規模災害と法』(2015年3月)として一書にまとめた。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this research is to conduct a comprehensive research concerning the legal system and legal theory in order to recover and reconstruct after a large-scale disaster. The main achievements of this research are as follows: (1) Systematically and specifically discussed the present status and tasks of the Disaster Management Law and formulated a solution: (2) Clarified the meaning of "reconstruction" as a legal concept: (3) Proposed to reposition the problem of emergency provisional housing as a task of the period of recovery: (4) Conducted a full-scale study on the community disaster management plan: (5) Clarified what the civil law theory should be in the event of an emergency: (6) Discussed various tasks concerning International Law, Insurance Law and Administrative Remedy Law: and (7) Organized the main achievements in a book titled "Research Report Collection - Large-scale Disasters and Legal Issues" (March, 2015).

研究分野：行政法学

キーワード：公法学 民事法学 防災 復興 自然災害 共助

1. 研究開始当初の背景

(1)2011年3月11日、東北地方が直面した大地震と大津波、それらを誘因とする原子力発電所の大事故は、自然環境のみならず、社会環境と社会基盤を破壊した。これらを培ってきたのは長い年月に亘る人間の営為であり、従って、その復興と継承も「今を生きる」者の責務であろう。復興への法的アプローチはどうあるべきか。改めて従前の災害対策(防災)法制の問題点を明確にし、諸課題の解決に向けた学問的営為が求められている。

(2)大規模災害による被害からの復興と再生のプロセスは、複合的な考慮要素を含んでおり、複合的な対応が法の分野においても要求される。従って、各法領域において、既存の解釈による対応の限界を見極めながら、関連する法領域が相互に補完し合っその目的を達成しなければならない。その意味で、既存の法分野(特に、私法と公法)の枠組みを超えた総合的研究が必要となるが、これまでの研究は必ずしもこの要請に十分応えるものではなかった。

2. 研究の目的

大規模災害によって破壊された地域と社会環境を持続可能なものとして再構築するために有効な法制度のあり方を検討し、目配りの行き届いた現状認識と問題点の析出を踏まえて、法解釈論・立法論の視点から、総合的・専門領域横断的な成果の提示に向けた研究を行う。復興はなお途上にあり、そのプロセスが当分の間続かざるを得ないところから、それに応じて今後更に必要とされる研究の拠り所となる確かな基盤を獲得する。

3. 研究の方法

(1)研究分担者を、公法(国際法を含む)制度検討グループ、私法制度検討グループ、金融・物流制度検討グループの3つに分け、研究の第一段階として、各研究者の専門領域(行政法・国際法・民法・民事訴訟法・会社法・保険法・商取引法など)ごとに、具体的な問題意識に即して、研究を進める。関係資料の収集、実態調査、研究者間での情報の交換と共有などを通じて、問題の発生とそれへの対応状況・理論状況等を明らかにする。

(2)上記の3グループのいずれにも属さず、防災法制の理論と実務に通暁し、実態調査を基礎とする実践的で広い視野を有する研究分担者(生田・島田)を「横串」として位置づけ、グループ横断的・総合的研究を同時並行的に進める。

(3)研究の第二段階として、研究会等の機会を通じての意見交換等による第一段階の研究の深化・発展、グループ横断的なテーマ設定とそれへの集中的な取組み等により、3年間に亘る研究の主要な成果を、1冊の研究報告書にまとめる。

4. 研究成果

(1)主として前半期における研究によって確認・獲得することができた「大規模災害」に関するわが国法制・法運用の総論的・基本的な問題点・課題は、次のとおりである。発災時以前のわが国の災害対策法制は、大規模災害のたびに「対症療法的」な対応を行ってきたため体系性に欠けること(災害対策基本法[以下、「災対法」とする]の「基本法的性格」が極めて弱いこと)、防災に係る統一的理念・指針を示し得ていないこと、基本的に中規模の災害を想定してきたことから、大規模災害においては災害応急対策が必要とされる「災害応急期」が長期化し実態に即した被災者支援が困難であること、復旧、とりわけ「復興」の位置づけが弱く、その法的含意も明確ではないこと、大規模災害においては行政自身が大きなダメージを受け、応急対策の実施に限界があることが明らかとなったが、自主防災組織を含む「地域防災」のあり方についての法的対応が不十分であること、などである。

また、私法分野の問題としては、特別法(特例規定)による対応を検討する前に、既存の私法制度・理論が大規模災害時に必要な規範・法理を内包し、復旧・復興への接点として有効に機能し得るか否かを検証する必要があるところ、例えば、契約法上の履行不能論、ファイナンス・リース契約における「二重負担」の問題などに見られるように、従来、その点について十分な学問的取組みがなされてきたとは言い難いこと、などである。

(2)国際法をも含む、各法領域(既存の分野のみならず、防災法=災害対策法を含む)の各論的課題について、次のような指摘をおこなった。

国際法との関連では、国際法規範が規律する「災害」の内容は多様で定義も一定していないこと、条約によって被災国が負うものとされている援助を求める「義務」・「協力する義務」の法的性格が不明確であること、東日本大震災において発生した漂着瓦礫問題に見られるように、一国の領域や国家管轄権の外側空間にまで拡大する災害についても考慮する必要が増大していること、などである。

2013年の災害対策基本法改正によって新たに導入された「地区防災計画」制度は、地域防災力の向上をねらいとするもの

であるが、地域防災計画との関係、計画の策定手続・主体・内容・拘束力等の点で、なお問題を残していること。

東日本大震災は、被災自治体（県・市町村）がこぞって「復興計画」を策定するという事態を生み出したが、この計画は、法的根拠を有するものではなかった。2011年に「東日本大震災復興特別区域法」により3種類の特区制度に対応する3類型の復興計画（復興推進計画・復興整備計画・復興交付金計画）が法定され、さらに、2013年には「大規模災害からの復興に関する法律」が制定され、法定の要件を充たす大規模災害被災市町村は「復興計画」を作成することができることとなった。そのため、これら種々の復興計画を理論的に整理し、それらの法的意義を明らかにするという課題が提起されるに至っていること。

原子力損害については、従来、「原子力損害の賠償に関する法律」による対応が想定されており、フクシマ原発事故に対しても、同法による政府援助を具現する制度枠組みとして「原子力損害賠償支援機構法」（その後、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」）が定められたが、原子力損害の特殊性（社会全体の関心事・甚大な被害・国策としての原子力利用）と今回の原発事故対応の経験に照らし、国家関与・責任の在り方を改めて問い直す必要が生まれていること。

東日本大震災は、数多くの抵当不動産の損壊をもたらしたため、改めて、当該不動産の損壊によって生じた保険金、特に、地震保険金も物上代位の対象となるかという問題が提起されているが、この問題について、「担保物所有者の再建原資としての保険金」という視点からの理論的検討が十分に行われてこなかったこと。

地震保険を除く私保険制度においては、地震や津波等による損害につき保険者を免責する「地震免責条項」が保険約款に定められているが、東日本大震災においてもこの条項の適用をめぐる訴訟等の法的紛争が生じており、当該条項の有効性、説明義務、要件（「地震」・「地震によって」など）の解釈問題等について再検討することが求められていること、他方で、生命保険における地震免責条項は、これまでの大震災（関東、阪神淡路）と同様今回も適用されなかったため、逆に、その存在意義が問われていること。

(3)以上のような課題・問題を中心とする研究に取り組んだ主な成果の概要を記すと、次のとおりである。

防災法（災害対策法）の体系化、すなわち、多岐にわたる防災関連諸法を体系的・具体的に論ずる生田長人『防災法』の刊行である。2013年災対法改正をも含め、災害とは何か・災対法の構造と基本課題・防災

責任・防災関係組織・防災計画・災害予防・被害想定区域と行為規制・都市防災・地域防災力の向上・災害応急対策・災害救助法の世界・災害復旧・災害復興・生活再建の15項目に整序され、わが国唯一の体系書として学界においても高く評価されている。

「復興」を巡る法的議論の深化である。「復興」とは何かを巡り、多様な理解・受け止め方があり、学界においても定説がないと言える状況にある中で、未だ法令上の定義は見られないものの、「東日本大震災復興基本法」・「大規模災害からの復興に関する法律」などの分析を通じて、「豊かで安全な地域づくり」という法的「復興」概念理解の析出に至った。

災害応急期の長期化の中で、特に、応急仮設住宅の法的位置づけの問題が重要になった。発災から2年以上も経過すると、もはや応急的・一時的とはいええない日常的な「住まい」の課題と見るべきだからである。そこで、新たに「仮設住宅法」（仮称）を制定し、復旧期の法制度として位置づけ直す提案（借上げ民間住宅の活用、住宅パウチャー制度の導入、準恒久住宅としての仮設公営住宅制度の創設など）をおこない、専門家の間でも注目されている。

地域防災力の向上のために災対法の2013年改正で新設された「地区防災計画」制度について、いち早く本格的な検討を行い、それが市町村地域防災計画の中で定められる形態になっているため、内容・手続上、自由度が制限され、市町村から地区に責任転嫁されかねないなどの弊害があることを指摘し、「自らの身は自らの手によって守る」という視点から地区防災計画に盛り込まれるべき項目を例示的に列挙するなど、改善の方向を示した。主題に関するわが国初の本格的な研究である。

契約上の権利行使・義務履行と緊急時対応の民法理論として、時効の停止・不可抗力免責などがあるが、後発的・一時的な履行障害事由の発生に係る民法の対応は不明確であること、「履行不能」という概念は、具体的な紛争事例の解決にとって必ずしも有効ではなく、災害後の復旧促進と契約法理論という観点から再検討の必要があることを解明した。

自然災害を中心として、「災害」に関する国際法規範の発展と現状に関する総括的検討を行った。国際防災法の構想に向けた学問的営為の出発点となり得るものである。

法定の「復興計画」の登場後も、「自治体独自の復興計画」には、当該自治体ごとに復興の理念を示し将来像を描くマスタープランとしての意義を見出すことができ、他の復興計画について全体的な視点から整合性を図る機能が期待されること、などを明らかにした。

原発事故の被害者に係る現行の法的救済制度は、被害の実態を反映した国の関与

の仕組みにはなっておらず、膨大な数の被害者の迅速な救済の要請と原発リスクの国家的受け入れという現実を照らし、より直截的に国家補償を実現し得る制度へと改革する必要があること、などを説いている。

担保物所有者の再建原資として保険金という視点から、抵当権に基づく災害保険金への物上代位の可否問題を考えるに当たっては、「保険金は価値代替物なので発生後直ちに物上代位し得る」といった抽象論からの脱却が必要であり、少なくとも、建物をその同一性を保って修繕し得る場合には、集合物譲渡担保権の効力を構成個別物の滅失によって生じた損害保険金に一律に及ぼしつつ「通常の営業の継続」中における物上代位を制限した最高裁平成 22 年 12 月 2 日決定（民集 64 巻 8 号 1990 頁）の趣旨と同様な制約を課すことも合理的であり、従って、基本的には、抵当権の効力は保険金に一応及ぶと考えた上で、物上代位に対して必要な制限を課するというアプローチが適切であることを明らかにした。

判例は、地震免責条項の有効性を認め、「地震」の文言に限定解釈を加えないという立場を確立しており、地震・津波による損害に備えるためには地震保険に加入する必要があること、その加入の是非を含めて消費者が適切な判断を行うことができるように情報提供の改善を図る必要があること、他方、生命保険の災害関係特約における地震免責条項については、実際に機能しておらず、消費者に無用な混乱を生じさせないためにも、削除するのが望ましいことを指摘した。

(4)以上の研究成果については、その大半が下記の雑誌論文・図書等で公表されているほか、本研究の成果物として作成した科学研究費助成事業・研究報告論集『大規模災害と法』（2015年3月、全168頁）にも、その主要なものが掲載されている。大規模災害がもたらす問題は、これを法律学の分野に限定しても、多種多様・複合的であり、本研究はその一旦を解明し得たにとどまるが、「研究目的」欄で触れた、今後の「研究の拠り所となる確かな基盤」の獲得という目標は、達成できたと思われる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計18件)

和泉田保一、地方自治体と復興計画、山形大学法政論叢、査読有、62号、2015、印刷中

阿部裕介、担保物所有者の再建原資と物上代位、東北ローレビュー、査読無、2号、2015、35 - 60

生田長人、周藤利一、防災の法制度に関

する立法政策的研究・その1、国土交通政策研究、査読無、114号、2014、1 - 4、13 - 44、69 - 100

渡辺達徳、契約法における災害時のインターフェイス、論究ジュリスト、査読無、6号、2013、44 - 52

植木俊哉、自然災害と国際法の理論、世界法年報、査読無、32号、2013、3 - 22

島田明夫、復旧・復興に係る法制度・費用負担・住宅政策のあり方、都市住宅学、査読無、81号、2013、41 - 46

坂田宏、仙台弁護士会の災害支援活動に見る大震災後のリーガルサービス、法律時報、査読無、84巻6号、2012、36 - 41

〔学会発表〕(計3件)

島田明夫、東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題、都市住宅学会、2014・11・4、都市住宅学会会議室（東京都千代田区）

渡辺達徳、契約法における災害時のインターフェイス、日本私法学会第77回大会、2013・10・13、京都産業大学（京都府京都市）

中原茂樹、大規模災害と補償、日本公法学会第78回総会、2013・10・13、立命館大学衣笠校舎（京都府京都市）

〔図書〕(計11件)

深澤泰弘 他、成文堂、災害復興の法と法曹、2015、印刷中

中原茂樹 他、大規模災害と行政行動、日本評論社、2015、304（267 - 282）

植木俊哉 他、国際法学の諸相、信山社、2015、672（337 - 350）

生田長人、防災法、信山社、2013、214

稲葉馨、島田明夫 他、今を生きる・法と経済、東北大学出版会、2012、351（15 - 30、31 - 116）

〔産業財産権〕

出願状況（計 件）

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年月日：

国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

稲葉 馨 (INABA, Kaoru)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：10125502

(2) 研究分担者

飯島 淳子 (IIJIMA, Junko)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：00372285

植木 俊哉 (UEKI, Toshiya)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：00160151

中原 茂樹 (NAKAHARA, Shigeki)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：60292819

和泉田 保一 (IZUMIDA, Yasukazu)
山形大学・人文学部・准教授
研究者番号：60451655

渡辺 達徳 (WATANABE, Tatunori)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：20230972

坂田 宏 (SAKATA, Hiroshi)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：40215637

内海 博俊 (UCHIUMI, Hirotoshi)
立教大学・法学部・准教授
研究者番号：70456094

櫻井 博子 (SAKURAI, Hiroko)
首都大学東京・社会科学部研究科・助教
研究者番号：00620212

白井 正和 (SHIRAI, Masakazu)
東北大学・大学院法学研究科・准教授
研究者番号：10582471

阿部 裕介 (ABE, Yusuke)
東北大学・大学院法学研究科・准教授
研究者番号：20507800

深澤 泰弘 (FUKAZAWA, Yasuhiro)
岩手大学・人文社会科学部・准教授
研究者番号：40534178

清水 真希子 (SHIMIZU, Makiko)
東北大学・大学院法学研究科・准教授
研究者番号：50302641

生田 長人 (IKUTA, Osato)
東北大学・大学院法学研究科・名誉教授
研究者番号：80333772

島田 明夫 (SHIMADA, Akio)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：50524691

(3) 連携研究者

小粥 太郎 (KOGAYU, Taro)
一橋大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：40247200

原田 純孝 (HARADA, Sumitaka)
中央大学・大学院法務研究科・教授
研究者番号：50013016