

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 7 日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24330029

研究課題名(和文)大震災・放射能被害復興の居住福祉法学と所有・責任・コミュニティの変容・再構築

研究課題名(英文)Housing/Living Welfare Law Issues of East Japan Earthquake Disaster Recovery

研究代表者

吉田 邦彦(Yoshida, Kunihiko)

北海道大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：00143347

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 13,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、東日本大震災(東北大震災)の原発放射能被害・津波被害に関する救済策・災害復興につき、居住福祉を軸に多面的考察を行った。とりわけ未曾有の放射能問題を、チェルノブイリ事故やスリーマイル島事故の例と比較しつつ、日本の問題状況・その解決策を分析した。

その結果、第1に、居住福祉法学の主張に反して、相変わらず居住福祉補償は貧弱であり、公共工事に巨額が費やされるという構造的問題は増幅し、第2に、原発放射能被害の災害復興についても、同様の問題があり(除染や中間貯蔵施設問題への偏り)、第3に、帰還圧力に偏る復興施策は、諸外国の居住福祉政策とは大きく異なり、深刻な問題が残されることも指摘した。

研究成果の概要(英文)：In this project, the radiation and tsunami disaster recovery after East Japan Earthquake has been manifoldly examined from the housing/living welfare perspective. Especially the systemic issues regarding the Fukushima disaster recovery as compared to Chernobyl and Three Mile Island cases, have been focused.

We conclude as follows: First, the living welfare remedies are still marginalized despite our longstanding arguments, while the public expenditure has been wasted for public construction works. Second, the similar systemic problem has been mentioned in Fukushima radiation disaster recovery with regard to huge decontamination public works, for example. Furthermore, contrasted to the Chernobyl housing policy, the public support for evacuation to avoid radiation health effects is problematically limited and diminishing based on the dominant return policy. The broader remedies based on sufferers' living welfare are strongly needed to improve these structural failures.

研究分野：民法・居住福祉法

キーワード：放射能被害 原発事故 潜在的損害 補償 居住福祉 自主避難 予防原則 因果関係

1. 研究開始当初の背景

本研究は、近時の東日本大震災との関係で俄に行うものではなく、かねての追求テーマである「居住福祉法学」の重要局面として「災害復興」があり、これまでの科研費研究でも「弱者包有的災害復興のあり方」を多面的に模索してきたが、その延長線上で、今回の大災害に即して、各方面の研究者を充実させて、大きく3つの領域から、研究を深化させるものである。

「居住福祉法学」は、衣食住の三本柱の居住について、「住まい」とともに、「職業(生業)」、「消費」生活、子どもの「教育」、通勤・通学の「交通の便」、高齢者の「医療・福祉・介護」、「治安」、休日の「保養」、「生活・自然環境の持続」など、包括的・多面的に捉え、この局面が、わが国では従来近代的な所有概念の下に欠落し、市場主義的な「甲斐性」の問題とされて、「低所得者の居住保障」充実の見地から、先進諸国の中でも例外的な位置にあることに鑑み、「居住問題への公共的支援に舵を切る」ものである。

そして、災害復興問題には、「居住福祉法学の中心軸ないし本丸」として、かねて取り組んできており(1995年の阪神・淡路大震災、2000年の鳥取西部震災、2005年の新潟中越地震等を皮切りとして、取り組んだ課題としては、(1)住宅再建補償の問題(1998年に制定された「被災者生活再建支援法」の経緯、その後の改正・運用状況・課題等)、それを補う地方自治体の努力の調査、そこにおける住宅補償・産業(生業)補償の限定性の指摘、(2)被災マンションの建替え問題、その紛争の実相の調査、検討、(3)避難所、仮設住宅、復興住宅という被災対応の住宅政策に伴う諸問題の検討、とくにそこにおける被災者間のコミュニティの崩壊と維持の問題、またスクラップ・アンド・ビルド式の問題、ケアの確保・孤独死問題、(4)被災地域の産業損害の対策としての不十分さの指摘、またその前提として、(5)中山間地の居住福祉の再生問題、さらに、嫌忌施設(とくに原発)と震災の問題についても指摘していた)、今回の超弩級大震災(震災、津波、原発事故)において、「こうした「居住福祉の災害復興法学」の基本路線、考察方法の継続は維持できる」と考える。

東北大震災で、空間的規模的にも、時間的影響の点でも(放射能被害の場合)、未曾有の課題に直面し、居住福祉に即した法政策・法原理的検討の不充分なところを補強し、それに対応した民法の基本概念の変容・再構築の考察の必要を痛感し、本研究に着手した。本研究では、第1に、居住・生活復興面、第2に、放射能リスク対応の問題、第3に、被災地コミュニティ(家族、地域コミュニティ)の崩壊・変容及びそれに対する対策(被災者の精神面でのケアの問題の検討も行う)の三方面から、総合的にアプローチすることとした次第である。

2. 研究の目的

過般の東日本大震災での震災・津波・放射能汚染というトリプル被害からの復興問題を、居住福祉法学の軸から、民事法学の所有・責任・家族・地域コミュニティの変容を意識した再構築を行う。

《災害弱者の居住福祉への公共的支援の手薄さへの批判的視角》から、第1に、「災害復興所有・居住」の点で、住居・産業の補償、被災マンション問題、高台移転、浸水域再生など共有地(コモンズ)の方途を扱い、第2に、「放射能損害論・環境論」として、蓄積型損害の救済方法、食糧・海洋汚染への対処、エネルギー政策やリスク管理論、第3に、「家族・地域コミュニティ論」として、孤児・精神的障害対応、コミュニティ形成(福島型集団避難との関係の広域的支援、仮設・復興住宅の絆形成)、児童の地域養護システム等を扱い、総合的に大震災復興の政策提言とそれを可能にする民事法学再構築を行う。

3. 研究の方法

上記の研究内容の3点に即して記述する。すなわち、第1の点〔岩手・宮城県津波災害への対応〕では、例えば、仮設・復興住宅の敷地として、津波浸水域が除外されて住宅域が限られ、供給不足となり、それが「コミュニティ入居」(中越震災以来の先例)の崩壊、被災者の絆の破壊の事態を生み、居住不便な仮設の不使用を来している。防災的な高所移転(集団移転)に不可欠な財政的支援への対応も遅れ、なかなか実現せず(例えば、大船渡市の例)、防災住宅建設の再建の計画的実現、土地利用計画の早急な検討が喫緊である(土地所有形態の抜本的な構想も求められている(例えば、賃貸形態への変更(玄海地震などの成功例がある)、定期借地権の利用等の発想の転換が求められる))。

また、中山間地問題に関わることとして、被災地域の産業復興の進め方(その中で、再生エネルギー関連産業をどう位置付けるか)、中国の「対口支援」のようなペアリング支援を導入するか、従来のサプライチェーン被害の検証と再構築の方途、被災域が広大で、権利関係も共有地ないしコモンズになるが、沿岸海洋部、海産資源、沿岸被災地区の復興をどうするか、など問題はある。その際には、住宅・産業補償の先例では、救済不十分であり、それを塗り替える必要もある。

第2の問題〔福島型放射能災害への対応〕については、まずは、原子力損害賠償法の下で、進行している賠償メカニズムの再検討である。放射能被害が、塵肺やアスベストなどと同様の、《蓄積型かつ致命的損害》であることに対応した填補システムを模索する。

かかる場合の救済原則として、「予防・警戒原則(precautionary principle)」が前面に出て、事前の避難措置が肝要だが、本災害時

の政府の情報提供は遅れ、避難措置にも問題があり、こうしたことの検証を行い、現下の政策として、「除染」か「他地域への避難」か、ということになるが、後者への公的支援は欠落し、「自由選択」で来ていない状況を批判的に分析し、全国的な退避支援システムも、地元復旧システムとともに、検討する。

産業損害としての農業・漁業関連の放射能汚染も深刻だが、地球規模的な視点からの対応を考える。(5)さらに、民法原理的には、宮城・岩手型損害救済システムとのギャップ(つまり、「責任法」によるか否かでの救済格差)を再検討し、両災害の比較検討も行う。

第3の問題〔家族・地域コミュニティの再生〕に関しては、この大震災被害は、親の死亡・行方不明に直面した子どもは、宮城・岩手・福島三県だけで2000人近くとなる状況だが、例えば、震災孤児への対応として、児童養護施設、養子・里親制度などの現況を調査し、不幸に遭遇した精神的障害(PTSD等)へのケアシステムの充実を模索し、被災住宅関連のコミュニティ崩壊への対応の仕方を追求する。さらに、放射能退避による全国への離散対応へのコミュニティ再構築なども、ボランティア組織と連携しつつ、検討を進める。

4. 研究成果

第1に、東日本大震災の現地調査としては、津波被災地としては、釜石、石巻、登米、南三陸、気仙沼、陸前高田等調査し、放射能被災地としては、南相馬、飯館村(さらに村民が避難する伊達東仮設住宅)、楡葉、富岡、さらに浪江町の津島地区にて、被災者住民との会合を持ち、放射能被害状況、コミュニティの推移、集団防災移転事業などの調査を行った。

さらに、放射能被害との関係では、原賠法訴訟、原発ADRの動向などを巡り、関係弁護士との共働での研究会(原賠研)のコアメンバーとして定期的に参加し、分担者淡路などとともに、被災者補償プランを策定した原賠審の批判的検討を包括的に行っている。

吉田が担当したのは、営業損害の問題(これは仙台の弁護士の依頼による被害者救済の支援活動に由来する)及び自主避難者の問題である。後者については、北海道にも多数の被災者がいるために、定期的に聞き取り作業をして、その問題分析、今後の方向性を論ずる成果も公表した。原賠審の出した中間指針・その追補のもっとも深刻な構造的な問題があるところであり、今後ともその検討は続けていきたい。

第2に、理論研究・比較法研究として、アメリカの2005年のカトリーナ水害問題、2012年の同東部のサンディの洪水被害復興、2013年のオクラホマの竜巻被害なども現地調査し、市場主義の代表と言えるアメリカにおいても、日本以上の公的災害支援がなされているという皮肉な結果を明らか

にした。さらに、2010年のハイチの震災調査、インドネシアのバンダアチエの2004年の津波被害・そこでの高台移転の実践、タイの2011年水害についても調査し(2013年)こうした発展途上国での災害復興における国際支援の意義についての考察を深めることができた。

他方で、放射能被害に関しては、チェルノブイリ被災地訪問を行い、関係の病院、保養所、災害復興庁などの関係者からの聞き取りを行い(2014年)、またスリーマイル島の周辺住民からの被害聞き取りも試みた。貴重な企画ではあったが、まだ健康被害の把握は、包括的なものではなく、今後とも調査を続行したい。淡路が組織した日仏の国際会議も、この問題に関わる比較法的研究として、有益であったが、さらにこれを発展させたい。

その他、このような長期的に深刻被害をもたらす、有害物質の被害救済については、国際的に問題になっており、それに関わるブラジル調査にも着手し、今後ともシンポで、連携ができた、中国・インド・タイなどの調査をも行いたい。

第3に、家族・地域コミュニティの崩壊状態(例えば、家庭内暴力、孤独死、PTSD)については、例えば、辻内研究会での意見交換からも、深刻な状況であることは、認識できたが、調査としては、不十分にとどまった。これも今後の課題とし、同教授も共同研究者とした新たな研究組織を編成している。

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 24件)

吉田邦彦「居住福祉法学から見た災害復興法の諸問題と今後の課題」とくに、東日本大震災(東北大震災)の場合」復興(日本災害復興学会学会誌)14号(7巻2号)3~14頁(2016)、査読あり

松本克美「時効論・損害論への法心理的アプローチ」民事損害賠償請求における被害者支援のために」立命館人間科学研究33号(2016)3~13頁、査読なし

淡路剛久ほか「東日本大震災と福島原発事故からの復興と再生」5年目の課題(すべての被災者の権利回復、生活と生業の債権を求めて)農林金融68巻7号(2015)435~451頁、査読なし

吉田邦彦「区域外避難者の転居に即した損害論・管見」札幌『自主避難者』の苦悩とそれへの対策」環境と公害45巻2号(2015)62~66頁、査読あり

吉田邦彦「居住福祉法学と福島原発被災者問題(上)(下)」特に自主避難者の居住

福祉に焦点を当てて」判例時報2239号3
～13頁、2240号3～12頁(2015)、
査読あり

吉田邦彦「福島原発爆発事故による営業損
害(間接損害)の賠償について」法律時報8
7巻1号(2015)105～112頁(そ
の後、若干加筆して、淡路剛久ほか編・福島
原発事故賠償の研究(日本評論社、2015)
に所収)、査読あり

水野紀子「日本における家族/地域の変容
と制度設計のあり方」実践成年後見50号
(2014)24-34頁、査読あり、

淡路剛久「包括的生活利益としての平穩生
活権と損害」法律時報86巻4号(2014)
97～102頁、査読あり

淡路剛久「原発事故の損害賠償」学術の動
向19巻2号(2014)50～53頁、査
読あり

吉田邦彦「チェルノブイリ原発事故調査か
らの『居住福祉法(民法)』的示唆 福島
第一原発問題との決定的な相違」NBL10
26号(2014)33～41頁、査読あり

吉田邦彦「ハイチ大震災復興の民法学・居
住福祉法学上の諸課題と国際貢献の意義・あ
り方(上)(下)」法律時報86巻1号(20
14)84～89頁、2号(2014)88
～95頁、査読あり

松本克美「原子力損害と消滅時効」立命館
法学347号(2013)220～243頁、
査読なし

水野紀子「『死』に関する規律」論究ジュ
リスト6号(2013)73～83頁、査読
あり

淡路剛久「福島原発事故の損害賠償の法理
をどう考えるか」環境と公害43巻2号(2
013)2～8頁、査読あり

吉田邦彦「プエルトリコ・サンファンでの
米臨床法学会(及び貧困地区マルティン・ペ
ーニャ訪問)報告」法律時報85巻9号(2
013)83～89頁、査読あり

吉田邦彦「アメリカ東海岸を襲ったハリケ
ーン・サンディの被災・災害復興の特質
都市型災害の日米比較のために(とくに居住
福祉法学的視点から)」協同の発見248号
(2013)79～90頁、査読あり

水野紀子「壊れものとしての人間」櫻(東
北大学法相雑誌)33号(2012)1～4
頁、査読なし

水野紀子「児童虐待、配偶者暴力、離婚」
児童虐待の防止(有斐閣)(2012)11
8～133頁、査読なし

松本克美「現代における法・判例形成と民
事法学の課題」法の科学43号(2012)
16～24頁、査読あり

淡路剛久「首都圏アスベスト訴訟判決と企
業の責任」環境と公害42巻2号(2012)
39～44頁、査読あり

②早川和男「基本的人権としての居住の権
利」月刊保団連1106号(2012)37
～42頁、査読なし

②吉田邦彦「福島原発シンポ及び被災地見学
での『痛感・痛恨事』(貧しい居住福祉予
算での現実的復興と『協同』の意義)協同の
発見241号(2012)72～75頁、査
読あり

③吉田邦彦「居住福祉法政策の課題及び実践
の道筋」学術の動向17巻4号(通巻193
号)(2012)60～65頁、査読あり

④早川和男「原発不要・居住福祉の国土に」
居住福祉研究14号(2012)3頁、査読
なし

[学会発表](計 6件)

吉田邦彦「東日本大震災・福島原発事故と
自己避難者の賠償問題・居住福祉課題」「原
発と人権」集会第5分科会(福島大学)(2
016.3.20)

淡路剛久「福島原発事故の法的諸問題」「原
発と人権」集会(福島大学)(2016.3.
19)

吉田邦彦ほか「(拡大ワークショップ)福
島原発事故賠償の法的課題 損害論を中
心に」日本私法学会(立命館大学)(201
5.10.10)(その記録は、私法78号
(2016)100～103頁に掲載)

吉田邦彦「居住福祉から見た災害復興法の
諸問題と今後の課題」日本環境会議(招待講
演)(農林中金総合研究所)(2015.2.
20)

水野紀子「『死』に関する規律」日本私法
学会(京都産業大学)(2013.10.1
3)

松本克美「住宅の安全と法」日本土地法学
会(立命館大学)(2013.10.5)

[図書](計 7件)

吉田邦彦・東アジアの民法学と災害・居住・民族補償(前編) 総論、アイヌ民族補償、臨床法学教育(民法理論研究第5巻)(信山社、2015)382+xii頁

早川和男・居住福祉社会へ「老い」から住まいを考える(岩波書店、2015)211頁

淡路剛久ほか編・福島原発事故賠償の研究(日本評論社、2015)320頁

水野紀子編・社会法制・家族法制における国家の介入(有斐閣、2013)182頁

松本克美・続・時効と正義 消滅時効・除斥期間論の新たな展開(日本評論社、2012)314頁

池田恒男ほか編・現代市民法学と民法典(日本評論社、2012)386頁

早川和男編著・居住の権利とくらし 東日本大震災復興をみすえて(藤原書店、2012)238頁

6. 研究組織

(1) 研究代表者

吉田 邦彦(YOSHIDA, Kunihiko)
北海道大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号: 00143347

(2) 研究分担者

水野 紀子(MIZUNO, Noriko)
東北大学・法務研究科・教授
研究者番号: 40114665

松本 克美(MATSUMOTO, Katsumi)
立命館大学・法務研究科・教授
研究者番号: 40309084

池田 恒男(IKEDA, Tsuneo)
龍谷大学・法学部・教授
研究者番号: 60092128

早川 和男(HAYAKAWA, Kazuo)
神戸大学・工学研究科・名誉教授
研究者番号: 60116241

淡路 剛久(AWAJI, Takehisa)
立教大学・名誉教授
研究者番号: 90062653