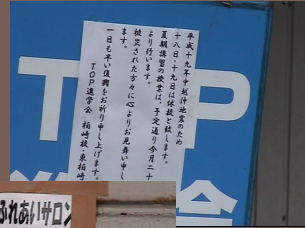
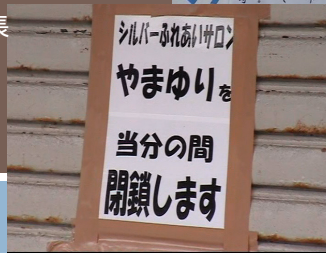
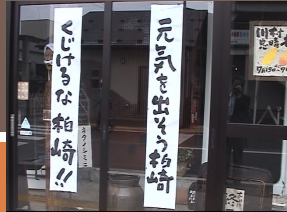


大規模地震における 被災者の法的な問題 ～ 事業継続への課題～

弁護士 中野明安
災害復興まちづくり支援機構 事務局長
日本弁護士連合会
災害復興支援委員会副委員長



序章 わが国の災害対策に関する法 制度

第1 災害と相互扶助

1 人間社会と自然

自然との闘い、自然との共生

自然との対峙、緊張関係

自然の猛威に対処するシステム構築

国家は、国民を守る、保護する責務がある

序章 わが国の災害対策に関する法制度

第1 災害と相互扶助

2 相互扶助

国家の存在意義: 自然災害に対して人間の相互扶助の精神を確認し、相互扶助を発動する法律を制定する。

国家の役割:

相互扶助のシステム化および法の整備

序章 わが国の災害対策に関する法制度

第2 災害対策基本法の成立過程と

想定していた災害

1 災害対策基本法の制定の経緯

1959年(昭和34)伊勢湾台風

人災的側面の指摘: 都市防災の配慮欠く計画、水防体制未整備、不適切な警報の伝達指示等

1961年(昭和36)災害対策基本法制定

序章 わが国の災害対策に関する法制度

第2 災害対策基本法の成立過程と

想定していた災害

2 災害対策基本法の主たる内容

防災責任の明確化

総合的防災行政の推進

計画的防災行政の推進

激甚災害等に対する財政援助

災害緊急事態に対する措置

序章 わが国の災害対策に関する法制度

第2 災害対策基本法の成立過程と

想定していた災害

3 災害対策基本法の根本的な問題点

行政側の防災体制の整備が強調されすぎ。

防災住民主権、住民参加の視点が欠如。

相互扶助の理念の欠落

防災計画の策定に異議申立権等がない。

警戒区域等の設定手続が法定されていない。

住民自治と相互扶助の理念に裏付けられた住民本位の法律であるべき。

序章 わが国の災害対策に関する法制度

第2 災害対策基本法の成立過程と

想定していた災害

4 災害対策基本法のイメージ(その1)

防災に関する組織(第2章)

防災計画(第3章)

災害予防(第4章)

災害応急対策(第5章)

災害復旧(第6章)

財政金融措置(第7章)

災害緊急事態(第8章) 第5章の特別事態版

序章 わが国の災害対策に関する法制度

第2 災害対策基本法の成立過程と

想定していた災害

4 災害対策基本法のイメージ(その2)

自然災害の時系列

災害発生予想に基づく防災 災害の発生 応急対策 災害の終息 災害からの復興

災害は、必ず終息する。終息時期は災害発生から短期間のうちにこれを迎える、という想定がある。
しかし、今後、そのような想定では対応できない。

第1章 災害対策基本法の問題点

第1 警戒区域等設定に伴う財産的損害の実態

1 警戒区域等の設定の法的意味

住民の生命身体の保護を目的としたもの

その他の者も強制的に排除

公共の福祉のための制限である。

消防法28条、水防法21条との違い

消防作業、水防作業への支障を防止

問題点

設定にあたって当該区域内の住民等の意向は斟酌されない。 自己決定権の不存在

第1章 災害対策基本法の問題点

第1 警戒区域等設定に伴う財産的損害の実態

2 雲仙普賢岳噴火災害の場合(その1)

島原グランドホテルの場合

火砕流、土石流の被害はなかった。

ホテルの空調設備、水道設備、給湯設備の保守・点検の未実施 使用不能(被害額5800万円)

従業員の処遇:失業保険の利用。同業他社へ配置(復帰の保証なし)

第1章 災害対策基本法の問題点

第1 警戒区域等設定に伴う財産的損害の実態

2 雲仙普賢岳噴火災害の場合(その2)

島原グランドホテルの場合

隣接する別のホテル(10数メートルしか離れていない)は警戒区域外 通常営業

営業ができたばかりか、仮設住宅完備までの間、避難住民の避難施設として利用され、行政の負担で宿泊料収入が得られた。

第1章 災害対策基本法の問題点

第1 警戒区域等設定に伴う財産的損害の実態

3 その後の状況

土砂災害防止法(平成13年4月施行)

特別警戒区域に指定されると住宅の新築に対する建築確認が義務化されたり、特定開発行為が許可制になる。都道府県知事より移転勧告を受ける可能性もある。

既成事実化

第1章 災害対策基本法の問題点

第2 損失補償制度不存在の問題点

1 警戒区域等設定に伴う損失発生の不可避性

警戒区域内外「線引き」で著しい損失の差異

設定権者が判断をする根拠 = 法定されていない。

警戒区域とされても土石流等の被害がなかった。

線引きの誤りだったのでは？

警戒区域とされたために仕事上の不利益を被った。

設定権者に責任追及をしたい。

第1章 災害対策基本法の問題点

第2 損失補償制度不存在の問題点

2 警戒区域等設定・解除に際しての設定権限者の苦悶

(1) 警戒区域設定に関する島原市長の躊躇

(2) 警戒区域の解除に関する深江町長と警察署長
の間の悶着

(3) 大谷陥没の差異の立入り制限区域の設定

第1章 災害対策基本法の問題点

第2 損失補償制度不存在の問題点

3 住民の立入り禁止規制を無視した危険な行動

雲仙普賢岳噴火災害における事例

しばらくは立入りを控えていたが、その後

自宅の家財道具の搬出

農作物を枯らさぬよう農作業に従事

台風による家屋の傷みの修繕、等を行っていた。

なぜ、このような行動になるのか？

補償制度の不存在：

自分の生活は自分で守らなければならない。

第1章 災害対策基本法の問題点

第2 損失補償制度不存在の問題点

4 警戒区域等設定制度を有効に機能させるための 損失補償制度

間一髪の実例 = 損失補償がないことの結果

損失補償制度がなければ、警戒区域制度自体
が有名無実化する

警戒区域設定によって、国民の生命を守るため
には、損失補償制度が必要

第1章 災害対策基本法の問題点

第2 損失補償制度不存在の問題点

5 創設すべき損失補償制度の内容

(1) 損失補償の主体

市町村とならざるを得ない

(災害対策基本法第5条)

但し、財政規模の限界を克服するための制度設計も併せて考慮すべき。

(2) 補償の迅速適切な実施のための手続

事前補償および立証の軽減措置

第1章 災害対策基本法の問題点

第4 警戒区域等の設定権限者を市町村長とする現行制度の問題点

1 問題の視点

63条で市町村長を設定権限者としている理由

市町村長が被災状況を最も詳細に把握することができる。

短期的災害には十分当てはまる。しかし、長期的大規模災害には、さらに別の考慮要素が必要。 判断の合理性・安定性の制度的保障

第1章 災害対策基本法の問題点

第4 警戒区域等の設定権限者を市町村長とする現行制度の問題点

2 関係者の事情聴取の結果(その1)

- (1) 被災住民の意見 特になし
- (2) 市長の意見 迅速な対応が可能なのはよいこと。しかし、複数の市町村にまたがる大規模災害では知事あるいは国の責任で決定されるべき。また長期大規模災害では経済的なバックアップも必要。

第1章 災害対策基本法の問題点

第4 警戒区域等の設定権限者を市町村長とする現行制度の問題点

2 関係者の事情聴取の結果(その2)

- (3) 県の担当者の意見 市町村には負担が大きいが住民に密着しているので最も相応しい。
- (4) 国土交通省(国土庁)の意見
迅速・的確な権限行使に適する。
住民の直接選挙の長の負担すべき責任範囲
改正の必要性を感じない。

第1章 災害対策基本法の問題点

第4 警戒区域等の設定権限者を市町村長とする現行制度の問題点

3 改正すべき方向性(その1)

(1) 大規模長期化災害の観点から

63条は応急措置の位置づけ 住民に対して長期にわたり甚大な損失を与え続ける。バックアップ体制が用意されていない。

妥当な行使を期待することには無理がある。

第1章 災害対策基本法の問題点

第4 警戒区域等の設定権限者を市町村長とする現行制度の問題点

3 改正すべき方向性(その2)

(2) 複数市町村のまたがる大規模長期化災害の観点から

国や県は、情報伝達、指導連絡機能だけで足りない。とはいえ、市町村長と共に国や知事に警戒区域の設定権限を認めることは妥当とは言えない。(責任逃れの設定回避の弊害)

第1章 災害対策基本法の問題点

第4 警戒区域等の設定権限者を市町村長とする現行制度の問題点

3 改正すべき方向性(その3)

(3) 法改正の提案

災害予知のための科学的情報提供の制度的保障

市町村長と国、県との情報伝達、指導連絡調整のシステムの法制化

住民の異議申立権の制度化

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第1 現行の災害関連法規

1 災害救助法

国がとる方針

- (1) 現物給付主義 物の給付が役立つという制定当時の立法事実そのまま。 パターナリズム
- (2) 特例主義 災害ごとの特例、他の災害での実施の保証なし。
- (3) 恩恵主義 法律よりも行政の判断でなされたことが積み重ねられている。「もちやはもちやで」

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第1 現行の災害関連法規

1 災害救助法

国がとる方針が唯一

被災者の側から法的請求ということが国に対して求められない。

国民の権利保障がない = 重大な欠陥

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第1 現行の災害関連法規

2 罹災都市借地借家臨時措置法(罹災都市法)

優先借地権、優先借家権が求められていた制定当時の立法事実はもう存在していない。

日弁連では、罹災都市法の問題点を指摘。

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第1 現行の災害関連法規

3 被災者生活再建支援法

平成19年11月に改正

使途制限撤廃：住宅補修等への利用が可能

仮設住宅制度への影響

さらなる支援額の増額と支給手続の簡易・迅速化への対応を調査すべき(日弁連では調査準備)

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第1 現行の災害関連法規

4 税法

被災者の経済的自立には公租公課の減免措置が不可欠 災害対策基本法第85条

災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律

災害指定地域に指定された地域に居住する住民のみが対象となっている。

指定地域外では深刻な影響があっても対象外

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第2 災害対策資金貸付の現行制度

1 現行制度(特に中小企業・自営業への支援策)

- (1) 天災融資制度
- (2) 農林漁業金融公庫による資金貸付
- (3) 災害復旧資金貸付
- (4) 災害復旧高度化資金(融資)
- (5) 小規模企業設備資金(融資)

(内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要」より)

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第2 災害対策資金貸付の現行制度

2 問題点

「低利の融資制度」では既存債務への返済と2重ローンとなる点は同じ。

既存債務の負担軽減策の創設

先の見通しが立たない者にも融資をすること
借金漬けで再建を阻害する要因にもなる。

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第3 防災目的と公共買収の被災者救済

1 防災目的公共買収に関する現行法制度の概況

防災目的工事のための私有地公用収用

憲法第29条第3項の当然の要請

したがって、災害対策基本法第82条、災害救助法第23条の2第3項等、いずれも損失補償の規定はある。

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第3 防災目的と公共買収の被災者救済

2 補償の範囲

「当該処分により通常生ずべき損失を補償」とある。

抽象的な規定

砂防法22条 砂防工事ノ為必要ナルトキハ都道府県知事ハ管内ノ土地若ハ森林ノ所有者ニ命シ補償金トシテ時価相当ノ金額ヲ下付シテ其ノ所有ニ係ル土石、砂礫、芝草、竹木及運搬具ヲ供給セシムルコトヲ得

収用によって失われた平等を回復するための補償

完全なる補償であることが必要

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第3 防災目的と公共買収の被災者救済

3 補償額算定基準時の見直し

「収用委員会の収用の裁決の時の価格」

土石流等で被災して経済的には無価値になった。

防災目的の公共買収でありながら

- (1) 土石流等が直撃された土地所有者
 - (2) 運良く土石流等が直撃しなかった土地所有者
- (1)と(2)の間で補償額に極端な差異が出てしまう！
同様のことは警戒区域内外でも問題になる。

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第3 防災目的と公共買収の被災者救済

4 補償額の決定手続と不服申立て

災害対策基本法は何らの規定を持たない。

行政庁と被収用者との協議による補償額決定が望ましい。

例：地すべり防止法17条など

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第4 生活補償と既存債務

1 生活補償としての側面(憲法25条)

(1) 生存権(憲法25条)

健康で文化的な最低限度の生活を営む権利

(2) 生活補償について

警戒区域内住民について

避難勧告区域住民について

営業休止等の補償

(3) 間接的損失についての補償

第2章 防災応急対策・復興対策と救済策

第4 生活補償と既存債務

2 既存債務について

(1) 利息について

(2) 元金について

(3) 公租公課について

(4) 住宅ローンについて(当該住宅滅失の場合)

既存債務の減免を中心とした公平・適正な措置を行いうる制度の新設が望ましい。

第3章 立法提言その他

第1 立法提言の趣旨

提言1「損失補償制度の創設について」

提言2「警戒区域等設定権限行使に際してのシステムの再検討について」

提言3「復興基本法の制定について」

提言4「地震等被害住宅共済制度の創設について」

第3章 立法提言その他

第2 事業継続への課題

1 二重ローンへの対応

被災者向け民事再生法の創設

2 仮設住宅での営業行為の実現

中越地震での問題提起

3 事業承継問題

被災前に解決

4 事業継続計画(BCP)による大企業からの圧力

サプライチェーンのボトルネックを取引中止の方便に利用する弊害を防止する必要性。