

## 熊本地震と 法学の役割

熊本大学准教授 熊本大学教授 熊本大学教授 熊本大学教授 熊本大学教授 熊本大学講師  
大脇成昭・岡田行雄・大日方信春・倉田賀世・鈴木桂樹・濱田絵美

### [第5回]

### [座談会]生活再建に直面した被災者にどのような手を差し伸べるのか〔上〕

法学セミナー  
2017/11/no.754

岡田 ここまでに、法学セミナー誌上で、2017年6月号の特集「熊本震災と法・政治」を皮切りとして、その後4回にわたって、熊本地震が提起した様々な法的問題に、あの被害を体験した熊本大学法学部のスタッフが、行政法学、民法学、社会保障法学、そして憲法学の観点から検討を加え、なされるべき取り組みを提示した諸論考が、「熊本地震と法学の役割」として連載されてきました（下記の目次参照）。

この連載においては、もちろん、なされるべき取り組みだけでなく、残された課題も示されたわけですが、熊本地震が提起した法的問題は現在進行形のものであり、それぞれの論考が掲載された後も、それへの取り組みは動き続けています。そして、新たな課題も日々生じています。また、そもそも紙幅やテーマの関係で、それぞれの原稿では取り上げられなかった法的問題もあります。

そこで、今日は、法学セミナー誌上での連載を一旦締めくくるにあたって、連載に関わった熊本大学法学部の執筆メンバーの間で、論考公表以降に生じた新たな動き、あるいは、連載では取り上げられなかった論点を中心に検討を行い、これからも私達が取り組むべき法的課題を整理しておきたいと思えます。

#### [特集] 熊本震災と法・政治【2017年6月号】

◇本企画の趣旨について（020頁）

……岡田行雄（熊本大学教授）

◇震災への対応から見てきたもの（021頁）

……村田信一（元熊本県副知事）

◇熊本地震の法律相談の現場から（025頁）

……松村尚美（弁護士）

◇災害に対峙する法学の貢献可能性（030頁）

……大脇成昭（熊本大学准教授）

◇震災があぶり出す「公助」の課題（032頁）

……鈴木桂樹（熊本大学教授）

◇熊本震災から学んだこと、今後につなげるべきこと——フロアからのコメントと応答（035頁）

◇平成28年熊本地震 熊大黒髪避難所運営記録集『416』——私たちがやったこと 未来へ伝えたいこと（040頁）

……安部美和（熊本大学政策創造研究教育センター特任助教）

#### [連載] 熊本地震と法学の役割

第1回「復興期における住宅再建支援策——公費投入の是非を中心に」【2017年7月号】

……大脇成昭（熊本大学准教授）

第2回「自然災害時の二重ローン問題について」【8月号】

……濱田絵美（熊本大学講師）

第3回「震災の社会保障法学的見地に基づく検討——熊本地震から見えること」【9月号】

……倉田賀世（熊本大学教授）

第4回「私有財産制のコスト——土地収用の現場から」【10月号】

……大日方信春（熊本大学教授）

## 1 住宅再建支援と被災者生活再建支援法

**岡田** はじめに、連載第1回で、復興期における住宅再建支援策について、被災者生活再建支援法に基づく公費を使った支援金のことを書いていただいた大脇さんから、その後の動きや考えたこととして付け加えることがありましたら、お願いします。

**大脇** その後、特に大きな動きはないのですが、内閣府が今年7月31日現在の「被災者生活再建支援法に係る支援金の支給について」を公表しています。それを見ますと、熊本地震関連では2万9千世帯以上に対して、370億円を超える支援金が支給されています。これについては、まだ申請の受付が続いています。支援金の申請は通常、災害から13カ月後までで、今年5月13日が当初の締切予定だったのですが、1年延長されて来年(2018年)5月13日までとなっています。つまり、いまだ現在進行形ですので申請も支給も続いています。

ちなみにこのように延長されることは通常のこととして、2011年の東日本大震災の被災地についても、延長、再延長と繰り返され、締切は来年4月というところもあります。このようになかなか長いスパンで救済は行われます。

昨年の熊本地震の後も、同年の北海道の台風10号被害や鳥取県の中中部地震、今年7月の福岡県朝倉市を中心とする豪雨被害なども対象となっていますので、実はこの制度は、年間を通じて日本全国どこかで切れ目なく使われている制度であることがよくわかります。

**岡田** いま熊本で、被災住宅の「公費解体」がどんどん進んでいることは、大脇さんがいまおっしゃったことと関連のある動きと見てよいのでしょうか。

**大脇** はい、そうですね。公費解体との関係で言いますと、支援金を受ける要件として、「全壊」や「大規模半壊」などの要件があるのですが、その中に「解体」世帯というものがありまして、「半壊」なのですが放っておくと危ないので解体した場合には支援金の支給対象となります。解体が終わらないと支援金の申請ができない場合が一部あるようで、公費解体は全体としては進んでいるのですが、まだ時間がかかりますので、この制度の申請期限もそれに連動して延長されているということで、関連のある動きといえます。

ちょうど今朝(8/21)の毎日新聞(西部本社)朝刊1面に載っていたのですが、同社が全国47都道府県と20政令市の首長にアンケートしたところ、8割を超える地方公共団体の首長がこの制度の見直しを訴えている、すなわち要件の緩和や対象の拡大を求めているという報道がありました。

これに関しては、私の知る範囲では、以前から国などはこの制度の改正に向けてさまざまな検討を行っていて、論点整理をしています。それらを見ますと、支給要件を緩和してほしいとか、上限300万円の支給額を引き上げてほしいなど、いろいろな要望が出てきているのですが、国の側としては、財源の問題もあるので慎重な姿勢のようです。今朝の朝刊に載っている調査で、改めて現場の地方公共団体の長に聴いたら、やはり要件の緩和や拡大などの見直しを求める声が出てきたということでしょう。

私は、以前から言っているのですが、被災者支援に係る制度は、いざ作られて、運用されるようになって、一定の期間が経ったら、常にアップ・デートしていかないと実状に合わない部分が出てくる。それらを検証して改正する必要があるということがよくわかると思います。

**岡田** そのような意味では、今後も内閣府と地方公共団体との間のせめぎ合いが続くだろうと理解してよいのでしょうか。

**大脇** そうだと思います。

## 2 二重ローン問題 ——熊本でのガイドライン周知の成功

**岡田** 次に、連載第2回で、自然災害時の二重ローンの問題について検討していただいた濱田さんに、その後の動きがあればご紹介いただきたいと思いません。

**濱田** 連載の論文の中では、今年4月21日時点で、「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」(以下、本ガイドライン)を利用して、登録支援専門家への委嘱として熊本県弁護士会に寄せられた件数は622件(熊本県弁護士会調べ)だったと書きましたが、ヒアリングを行った弁護士の方に尋ねると、原稿執筆時以降も、熊本地震において本ガイドラインを利用しての二重ローンの解消を目指す方がとても増えているとのことでした。



大脇成昭  
おおわき・しげあき

そのような中、本ガイドラインを運営している一般社団法人自然災害被害者債務整理ガイドライン運営機関（以下、運営機関）が、今年6月末時点での全国の利用件数として、登録支援専門家への委嘱が692件であったと発表しました。全国でこのガイドラインを使って二重ローン解消ができる適用対象災害は複数あるのですが、これらの数値をみると、熊本地震での利用が突出して多かったと言えます。

これは、地元金融機関や弁護士会による周知活動が熊本地震において一定程度以上に成功し、制度の認知度が高まったということがあると思います。委嘱を受ける登録支援専門家や金融機関が自らも被災者であったからこそ、自分のこととして捉えて対応した結果、本ガイドラインの周知が強くなされて利用件数が伸びたと考えられます。

### 3 自然災害によって生活再建に直面した被災者にどのような手を差し伸べるのか

岡田 その後の動きについてはそのくらいでよいでしょうか。それでは、本企画の特集で震災時の公助の課題について書いていただいた鈴木さんから、連載の4本の論文を通して、ここまで取り組まれてきたことを幅広い視点で整理していただくとともに、それぞれの取り組みについて質問等があれば挙げていただきたいと思います。

鈴木 私の専門は政治学ですので、門外漢からのコメントになりますがお許しください。4つの論文を通読してみて、全体としての主題は「自然災害によって生活再建に直面した被災者にどのような手を差

し伸べるのか」という点にあり、各論文は、その支援の方途と理論をめぐるそれぞれの専門分野からの論考であると理解しました。

大脇論文は、個人住宅再建への公費投入というテーマ、つまり私的領域の問題に公的領域から何ができるかという視点からの考察であり、その可能性や正当性を析出しようとした論文だったと思います。

それに対して、濱田論文は、問題をあくまで私人間で解決しようとしたときに具体的にどのような手立てがあるのかということで、事実上熊本が初の適用事例となったガイドラインについての事例紹介と分析がなされました。

そして、倉田論文は、公とか私の視点ではなく、福祉の視点から切り取って見たら一体何が見えてくるのかということクリアに示していただいたと思います。課題として提示された災害関連法制と社会保障法制の間の「整合性の欠如」であるとか「相乗効果の不全」は、なるほど克服していかないといけない課題だと思いました。

最後に、大日方論文は、私有財産の相対化を論じたスケールの大きい論考で、おもしろく読みました。これを読んで思ったのは、大脇論文の内容と表裏の関係、相関関係がある内容だということです。大脇論文の中で、個々の財産に対する侵害への厳格な対応が、逆に受益的な関与となる公金の投入についても極めて抑制的になることへの言及があって、ここで大脇論文と大日方論文はつながるのではないかと思います、興味深く読んだ次第です。

4本の論文全体として、とてもスリリングな内容だったと思います。

### 4 公費投入禁止原則の議論の広がり

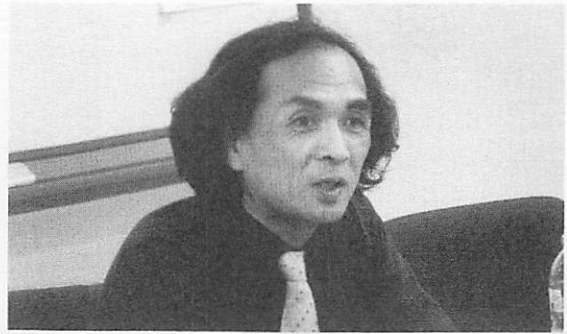
鈴木 以上のことをお断りしたうえで（笑）、各論文について、具体的な質問をさせていただきます。

まず、大脇さんにお聞きしたいのは、論文の終盤で4つの課題を提示なさっているのですが（1）住宅再建策を国家補償のみならず、福祉の観点から再構成する必要があること、（2）公費投入の公共性・公共的側面を改めて考えること、（3）経済性原則との関係で検討を行うこと、（4）既存の諸施策とのバランスを改めて考えること）、このうちの2つ目の、個人住宅再建の公共性を考えていくべきではないかという課題につ

いては、私もその通りだと思います。ただ、そのように考えて、個人住宅もコミュニティ形成への寄与などというかたちで公共性を帯びている、だから公費投入も一定程度の理由付けができるという説明は、別の見方をすると、公費投入禁止原則を前提として、むしろそれを補強することになりはしないでしょうか。つまり、個人的なものもよく考えると公共性を帯びているから公費投入してもよいという論理展開となると、私的なことや個人財産には公費投入は禁止だという原則は動かないというようにも読めてしまいます。おもしろい論点だと思うのですが、いかがでしょうか？

**大脇** 公費投入禁止原則に関しては、一方で、「そこまで堅いことを言う必要はなく、行き過ぎではないか」という部分と、他方で「それでもやはり財政作用に対する統制や、みんなが納めた税金のあるべき使い方という意味では厳格に必要である」という部分の両面があって、その重点は文脈によってどちらの方向にも振れることがあります。論文で最後に書いたのですが、今は、公費投入禁止原則が、平板な一枚岩としてあらゆる局面で妥当しているかのように思えます。しかし、私は「公費投入禁止原則の適用範囲を改めて明確にし、再画定しておく必要がある」と考えています。

この原則は一方で、いわば大前提ないしデフォルト（初期設定）としてあると考えています。他方で、個別の場面においては様々な事情に配慮しつつ、一定の要件の下で例外を柔軟に考える必要があるというように、その濃淡や使い道を考えて、この原則の適用場面を精緻化したいと考えています。そうであるがゆえに、先ほどご指摘いただいた、「住宅街そのものを再建することに公共性が必要だ」ということは、私が想定している文脈としては、今のところ一枚岩の原則として、そして動かしがたい前提として公費投入禁止原則があるのだとすれば、「このように考えて公費を使った有効な復興支援策を実現すべき」との提案であり、その先にやろうとしている原則の精緻化よりも手前の話です。ですので、結果としては、ご指摘のとおり公費投入禁止原則を100%承認した前提での議論になっています。つまり、目先の課題に対してはこういう解決策を示しうるけれども、抜本的には原則自体を精緻化することを考えるべきだ、というのが私の考え方です。



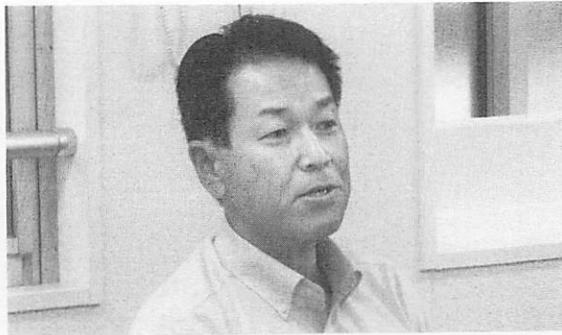
岡田行雄  
おかだ・ゆきお

**岡田** 大脇さんの議論は、被災した公共性がある住宅街の再生などの場合に、公費投入の要件というところだけでなく、その量的な限界の面においても柔軟な考え方をすべきということまでつながるような議論なのではないでしょうか。

**大脇** 今のところは要件について、支給できるかできないかを議論していますが、それが柔軟化できるという段階になれば、次の論点として量的な問題も議論できるだろうと思います。現在の私の議論は、あくまで現状の国のスタンスを前提に、一步前へ進むための理屈として立てているものです。

ただし、この私の理屈の弱いところとして以前、ある研究会で大日方さんから指摘を受けたのですが、では住宅街ではなく人里離れたところに1軒ある住宅を再建することには公共性はあるのかと言われると、それはどうかなということになります。私の議論ではそこまでは今のところの対応できない気がしています。

**大日方** 公費投入するということはよいとして、ある意味での移転の強制、例えば、「ここに移住してくれるんだったらコミュニティを再生するので」というのは、私が論文で書いた議論ともつながっているともいえるのですが、現在ある場所に普通に住んでいる人を移住させるという議論は難しい話だとしても、深刻な災害に遭ってしまったような場合には、例えば、コミュニティを再生する場合に沿岸部を避けて都市部でやる、これから少子高齢化も更に進むので、そこだったら学校も病院も作ってあげるという公共性はあると思います。私有財産に国が補助する場合には、国の方で条件を付けて補助すること、将来のことを考えると仕方ないのでは



大日方信春  
おびなた・のぶはる

ないかと思っています。私有財産といっても、現在のものも、自分一代でつくったものではなく、何らかの法制度が長らくあって出来上がったものであるので、補償する場合には条件を付けることもあり得るだろうと思います。公共ということと個人の自由との関係をどのように考えるかという問題でもあると思います。

**大脇** 公費を出す場合に、そのように条件を付けるというのは分かり易い議論だと思います。例えば、津波を考えての高台移転や、地震を考えて断層の上に建物を建てるのを禁止するというのは分かり易い話で、そういう意味では、私有財産の保障の話と公費を出すか否かという議論は、多くの部分でリンクしてくると思います。公費を出すべきだと言っても、「ここは先祖代々からの土地だから」というだけで移転に際して出せるわけではなく、論理必然的にリンクしてくる議論だと思います。

## 5 私人間での解決を保障する 公的な枠組み

**鈴木** 次に、濱田さんにお聞きしたいのは、債権債務関係の問題などを私人間のルールによって解決するばあい、その私人間ルールによる解決を保障する公的枠組みの位置付けや方向性についてです。この点で何かお考えがあれば、お聞かせください。

**濱田** 一つには、このガイドラインを立法化することが考えられます。今回のガイドラインではその運用規準が一般には非公表になっていて、登録支援専門家や金融機関にのみ公表されているのですが、ここには目安となる債務者の年取や返済比率が

数値化されているとのことでした。したがって、そのような数値基準も含めて本ガイドラインを立法化して、被災者は積極的に利用するようにとすることによって、ガイドラインの利用自体に消極的な金融機関に対しても、一定の強制力をもって、できる限り話し合いに応じるようにと促すことが可能になるとはいえると思います。

ただし、立法化するとなると、債務者のためだけでなく、債権者や金融機関に対する十分な措置も設定されなければ立法は難しくなります。自然災害という、当事者双方に落ち度がない場面において、公法の分野では、国家としての社会保障の観点から一定の補助をということができるとは思いますが、私法の分野で私人間の問題解決を目指すためには、一方当事者だけではなくて、他方当事者にとってもこれだけのメリットがあるので立法化すべきだという視点が必要になってくると思います。そのことを考えると、一足飛びにガイドラインを立法化して公的な枠組みとして設定することで解決を保障するという方向には向かいにくいのではないかという感覚ももっています。

仮に、債権者に対する措置も充分になるのであれば立法化も可能と考えて、法的枠組みの設定をする場合に、例えば、債権者に大幅な減税措置をとる代わりに債務の減免に応じさせたり、債権を国が買い取る制度などが考えられます。しかし、このような措置は、私人間の借金の問題に対して公的資金を投入してよいのかという問題につながってきます。

ですので、私人間の問題を解決することを保障する公的な枠組みは必要だとは思いますが、一足飛びにガイドラインの立法化というよりは、別の方策はないかなと考えているところです。

**大日方** 立法化するには、それこそ公共性が必要になりますよね。例えば、企業城下町にあってその中心となっている企業みたいなものが潰れてしまうようなことであれば特別法が出来上がって債権放棄しろということになりますが、このような個別のようなものに対して公共性があるのか。結局、規模の問題なのかもしれません。

**濱田** たしかに、絶対債権放棄しろとなったら公共性が必要になってくると思います。しかし、民事系の規定として任意規定にしておいて、ルールの明確化と、ルールに則って協議に応じるとしたにも拘ら

ず違反した者に対する強制力の付与にとどめるという方法はあり得ると思います。

一方で、ルールの明確化ということだけであれば現在のガイドラインで実現可能です。また、話し合いが上手くいかない場合には現在の民法の和解の規定を利用したり、約束をしたけれども前提にしていた事情が変わった、又は勘違いしていたような場合には信義則や錯誤で対応することが可能だと考えると、立法化はしないということも考えられます。すなわち、ガイドラインのまま残して、破産や民事再生とは異なり債務者の信用情報が毀損されないというメリットを維持したままで、それをできる限り使いやすくして、使えないときのフォローだけは充分にできるようにしておくということです。くわえて、本ガイドラインを立法化すると、文言に適用対象者の年収などの数値が盛り込まれ、当事者双方がその数値に過度に拘束される可能性があります。それを考えても、問題解決のための公的な枠組みは、直接的な立法化ではなくて、拘束力・強制力のある法律でどうフォローしながらガイドラインをどう活かすかというやり方のほうが、実効性が高いのではないかという感覚があります。

今年7月の九州北部の大雨と秋田での大雨も災害救助法の適用を受けていますので、本ガイドラインの適用対象になります。日本では地震だけではなく、台風も多いので、それらによる災害救助法の適用が増えてくると、毎年どこかの地域で本ガイドラインの適用対象が生じることとなり、本ガイドラインの適用がイレギュラーではなくレギュラーなことになりかねません。したがって、公的枠組みの検討のみならず、そもそもどこまで強制力をもたせて債権者に債務の減免などの対応を求めるかといったことも議論していくべきだと思います。

## 6 「移行期」の問題

**鈴木** 次に、倉田さんに対しては、「移行期」にかかわる問題についてです。倉田さんによる整合性の問題や相乗効果の不全の分析を読んでとてもおもしろかったのですが、その際、いわば「福祉の世界」から、大脇さんや大日方さんが扱われた「私有財産の世界」に移行していく局面が視野に入ってくるのではないかと思います。そのような意味では、最近



倉田賀世  
くらた・かよ

「ワークフェア」などという言葉のなかで議論されている「雇用と社会保障との関係」といった議論とも重なってくる論点が災害を通じて出てきたようなところはあるのでしょうか。先ほど言った移行期の問題とこの問題とが私にはダブって見えるのですが、いかがでしょうか。

**倉田** 従来からの社会保障論では、自力で就労している人は自立的にやってください、それができなくてどうしようもない場合に福祉なり保障を与えますという、二者択一的な制度設計がなされてきて、それを大前提としてきました。しかし、例えばワーキング・プアのように、就労はしているけれども自力で十分な収入を得ることができない場合には、不足する部分を何らかのかたちで公費支援することが必要になってくる。従来の二者択一的な制度設計では不十分で、どちらにも属さないような、鈴木さんがおっしゃった「移行期」のようなところをどうするかということが、いままさに社会保障の分野でよく議論されているトピックとなっています。

この話が震災の話と直接リンクするのかどうかは何とも申し上げられないところもありますが、震災においても、ここからここまではすべてを無くして何もない状態だから福祉で、一方で、こちらはだいたい整ってきているから自力でということになると思いますが、どこがその境目でどこで切るのかということが難しい問題です。そこは雇用と社会保障との関係とリンクする面もあると思います。



鈴木桂樹  
すずき・けいじゅ

## 7 大日方論文のいう コペルニクス的転回

**鈴木** 最後に、大日方さんにお聞きしたいのは、大日方さんが命名した「休眠土地活用法」の提案というのは、説得力があり、実現可能性もあるのではないかと思います。関心があるのは、論文の最後のほうに書かれている「コペルニクス的転回」で、ここで想定されている転回とはどのようなことなのか。おそらくは、休眠土地に関しては、いろいろな条件が揃っていれば、私有財産をあまり強調する必要はないのではないかという趣旨だと思うのですが、そこを切り口にして財産権の絶対性に風穴を空ける可能性があるとおっしゃっているのだとすると、それはどういうことなのかということをお聞きしたいと思います。

**大日方** 現時点で連載の原稿を校正中なので、まだまだ内容は修正可能なのですが（笑）、熊本日日新聞でも、全国で所有者が不明な土地が増えている問題で、公共事業などで国や地方自治体が利用しやすくする仕組みを盛り込んだ法案を来年の通常国会に提出することが政府内で検討されていると報じられています（2017年9月12日付熊本日日新聞など）。民法においては所有権の絶対というのは非常に重要な概念ですが、憲法ではざっくりした話で、近代市民革命で土地を媒介とした支配関係に対して、所有権が絶対だというのはスローガンのように説かれたことであり、土地所有権が絶対だったことはなかったわけですが、日本国憲法では29条1項にそれらしき条文があることがあって、そのことが強調されて浸透して、実務にも影響があるということがいえる

と思います。一方で、22条1項には居住・移転の自由が規定されていて、例えば、山奥に住む権利といったものもいおう憲法上は保障されています。そのときに、福祉サービスもすべきかという次の論点もあります。それからすると、居住・移転の自由はある程度制約して、「街に来ればコミュニティもあるからそこで」という議論もあり得るわけなので、そういう全体のなかで「コペルニクス的転回」ということを言っています。

現在、憲法では自由を広く保障していて、一人だけ人里離れて山奥に住んでいるという事例がそうあるわけではないですが、限界集落のようなものはあるわけで、そういうものがあるとなれば、そこを含む地方自治体は住民サービスをしなければならなくて、ゴミも収集しなければならなければ、いろいろやらないといけない。しかし、本当に憲法上そういえるのか、限界がくるのではないか。そうすると、もちろん補償はするとして、居住・移転の自由、財産権を制約するということもあり得る。

先祖代々受け継いだ土地に住む権利のようなものについては、私自身はそういう感覚は分からないのですが、県の土地収用委員会の仕事などをしていて、先祖代々のというような話を聞くと、直感としては分からないこともないのですが、本当にそこに住む権利などというものがあるのか疑問です。

論文の「おわりに」で、「休眠預金法」に着想を得た「休眠土地活用法」という提案を書いたのですが、細かい土地を集めて公共事業などに使うというアイデアです。それってコペルニクス的転回だと思うんですよね。今までは1円たりとも取り上げることができなかったのだと思うのですが、休眠預金は、取り上げるわけではないけれども、ほぼ誰も引き出しには来ないだろうという理由で使ってしまうわけですね。

土地も、ほぼ使われていない土地が多くあって、私も事例でいくつか書いたのですが、権利者も何人もいて、相続関係もわからないので実は権利者かどうか分からないんですよね。名義はそうなっている。起業者は、それを1件1件当たるとですね。この辺の事業は国の事業が多いので、審議となれば20人くらい来て、それだけでも半日仕事になる。権利者側は来ないことが多いです。その土地を知らない場合とか、あるいは熊本県内に住んでいない人であ

るとかということもあります。1回の審議にも相当のコストをかけてやるわけですし、鑑定を税金を使ってして、土地の鑑定をし、建物があれば建物の鑑定もする。土地の鑑定は評価額に対して定額らしいですが、建物の鑑定にはいろいろな相場があって、建物の実際の価値よりも鑑定費用の方が高いということもある。そういうことまでして私有財産を保障するという事です。それが人が住んでいる土地についてなら当然に必要なのですが、人が住んでいない、使われていないような土地にまで、そこまで税金をかけてやるというのはどうなのだろうかという疑問に思っていました、休眠土地活用法というアイデアを書きました。

こういうことを私は収用委員になるまで知らなかったもので、きっと多くの人々は土地収用にはコストがすごくかかっていることを具体的には知らないのだらうと思ったので、今回書きたかったということです。

**鈴木** 私も、日本は私有財産が保障され過ぎているなという感覚はあって、例えば、ヨーロッパでは、「計画無くして開発無し」みたいな形で、所有権は尊重するけど利用権は分離して公的に使うというような柔軟なアプローチがあると思うんですが、国際比較などの研究はあるのでしょうか？

**大日方** 私はその辺りはよく分かりませんが、規制が計画的ではないんじゃないですかね。土地の利用規制などをして、計画的になりつつはあるのでしょうか。利用規制よりも、むしろ例えば農地などの取引規制ですかね。それから、景観については、日本の規制は弱いのではないのでしょうか。

**岡田** 大日方さんと鈴木さんとの議論を聞いていて思ったのは、近代というものの理解は、土地に縛られる封建制度のくびきから人々が解放されるということにあり、憲法が財産権や居住移転の自由などの自由権を国家から保障するという事でそれを実現してきたはずであるのに、日本の場合は、先祖代々の土地に縛られる自由を国家に保障してくれというような話になって、それを憲法の財産権の規定で実現しなければならないという近代における自由保障の原点からするとおかしい話になっているのではないかということです。そして、そういうことがこの問題の背景の一つになっているのかなと思いました。



濱田 絵美  
はまだ・えみ

**濱田** 民法の中では、所有権絶対の原則は非常に強い原則なのですが、最初は絶対性が強かったものが、現在の民法206条の所有権の内容説明の条文の中では「法令の制限内において」という一部制限がかけてある。つまり、いわゆる民法の基本原則である所有権絶対の原則を緩和して、いくら所有者であっても好き勝手な利用は認めないよというかたちになっています。都市計画法などのところでも、この範囲の土地はこういう目的で使ってはいけないなどの規制をかけている。そういう制限を受けることには特段否定的ではないのですが、自分の財産権が一方的に奪われる場合となると、強い公共性と十分な調査と説明をしてほしいということが、大日方さんがおっしゃるすごく手間のかかる話になっているんだと思います。

なお、休眠土地の問題を震災の問題に引き付けると、いわゆる休眠土地を担保として借入れをしたい場合や、登記が充分になされていない不動産が全壊したので解体するという場合に、登記上の所有名義が既に死亡した人のままになっているので、誰が権利者として手続きすればよいかかわからないといった相談などが、弁護士会の行った無料法律相談の事例の中にあります。

## 8 福祉機関の臨機応変な対応

**岡田** それでは、個々の連載原稿の中では触れることができなかった論点について検討していきたいと思います。まず、倉田さんにお聞きしたいのですが、地震が福祉施設に被害を与えた場合に、そうした施設は上手く機能したのでしょうか。私が新聞等



で見たり、聞いたりした話では、発達障がいの子どもたちをあずかっている益城にある福祉施設が地震後に大変な状況だったとのことでした。そうした問題にどのような対応が取られたのかについて情報があれば御指摘いただけませんかでしょうか。

**倉田** 私は具体的な事例については聞いていないのですが、震災後に3施設を訪問しているのですが、いずれも建物の被害が少なかったこともあって、普段から福祉機関同士のネットワークが全国的にあるので、救援物資がたくさん集まってきてその処理がむしろ大変だったという話を聞きました。岡田さんのおっしゃるような入所者の方が困ったという話は聞いていません。

**岡田** そうですか。

**倉田** 一つ、法政策的に言えるのは、基本的には住所特例というかたちで、ある市町村で措置入院なり入所なりをしている方に、その施設であずかり続けられない事情があったときは、当該市町村から別の市町村の施設に移して、ただし費用負担とかの関係は元々いた市町村が行うという制度を上手く活用することで対応がなされたということは聞いています。

**岡田** 福祉に関わる機関が、そのような臨機応変な対応を行った事例があったということですね。

## 9 「くまもと型復興住宅」

**大脇** 連載の論文は「行政による住宅再建支援＝公費を投入すること」を大前提として書いたのですが、行政の支援は当然それに限られません。例えば熊本県による取組みとして興味深いものがあります。住宅再建支援策のひとつに「くまもと型復興住宅」というものがあります。支援金を受けた人も含めて、自力で住宅を再建する人を応援するもので、県を含む協議会が推奨する住宅のモデルルームが、仮設住宅の団地内に3棟建てられています。

これは、県内の工務店等がグループを編成し、それぞれが実物の住宅を展示しているものです。ポイントは、建物本体価格が1000万円以内で、耐震性能が非常に高い、比較的小さな住宅としてPRされています。県産材を使い、県内の工務店が家を建てる点を、県が主導的にPRしているのです。今年度に入って、実際にこれを建てた方々の家が完成し、引

き渡しが進んでいます。

これは注目すべき取組みで、県が公費を出して正面から個人を支援しているわけではなく、県内の事業者コンベをもちかけて、1000万円以下でどのような家が作れるのか競って下さいと言っている。県は、仲介するだけ、PRの手伝いをしているだけのように見えますが、実際に住宅再建を考えている人々には好評のようです。一般的に言って単純に「安い」住宅というのは不安なのですけれども、県がPRしていると安心感が生まれます。結果的にとても良い取組みになっています。これは公費による支援ではなく、かといって従来からの単なる情報提供にとどまるものでもありません。私人間の話ではあるのですが、そこに県が積極的に関与しているのが興味深いところです。

濱田さんが論じた、純粋な民一民の話である銀行と住宅ローンを組んでいる人との間にさえ、金融庁等がガイドラインづくりなどで関与していることから明らかなように、純粋に公の世界と民の世界とが別々に存在しているのではなくて、いろいろなアクターが協働する、いろいろな支援策があって、官公民がトータルで復興を進めますということが大切だということを考えさせる取組みだと思います。県も積極的にPRしていますし、私もこの「くまもと型復興住宅」に注目しているところです。

**岡田** 県がお金を出すわけではなく、県が、普通だったら得られないような信用や信頼みたいなものを付与するということを通して、インセンティブをつくるということですね。

**大脇** そうです。だから事業者も頑張ります。コンベを勝ち抜いた結果、県がPRしてくれるというのは、地域貢献を掲げる事業者にとっては非常にありがたいですから、より低価格で高いクオリティのものを頑張って作ろうとするわけです。また、いい加減なことではできないという緊張感や責任感も生まれます。実は多面的に波及効果をもたらす取組みなのです。

**大日方** 1000万以下部門、1000万～2000万部門など、いくつか部門があるみたいですね。

**大脇** 主に2人暮らしの夫婦世帯向けの1000万円以下というところが一番注目を浴びていて、県もそこをもっともPRしています。ただ、その他の部門もあるということでしょう。

大日方 パンフレットには、返済プランも書かれていますね。

岡田 おそらく県が金融機関も巻き込んでいるでしょうね。

## 10 社会保障法における例外的な取扱いと通常の取扱いとの関係

岡田 他にはいかがでしょうか。

倉田 今回の私の論文では、同じ法律としての災害関連法規と社会保障法との関連をどのように捉えるかということの問題にしたわけですが、言及できなかったこととしては、社会保障法の中でも、震災があったときに特例 という形で例外的な取扱いがなされることがあるのですが、そのような取扱いが通常の取扱いとの関係で問題を生じさせる場合がある、ということがあります。

具体的に言うと、例えば、雇用保険 という失業したときに手当が出る制度 がありますが、震災特例 が適用されて、通常は、例えば、離職をしました、再雇用の見込みがありませんといったことがはっきりした場合にだけ失業の給付が出るということになっているのですが、震災の場合には、例えば、会社が休業しています、でももしかしたら再雇用してもらえるかもしれない、あるいは離職までいつているかどうかわからないといった状態の方が多数発生したんですね。特例では、そういう方々にも、要件を緩和して、失業給付を出すという取扱いが行われました。しかし、それを受けてしまうと、いったん給付を受けたことになり、その後、再就職した場合に生じる被保険者期間とそれまで働いていた被保険者期間が通算できないという取扱いも同時に行われたんですね。その結果どのような弊害が生じたかということ、例えば、給付の中には、一定の被保険者期間があることを要件に支給されるものがあるんですね。育児休業給付 とか介護休業給付 とか、原則として一年 必要ですし、失業給付も同じなんですね。ところが、特例でとりあえずお金が欲しいから受けてしまって、しかしその後、再就職したときに、そういう状況が生じたときには給付を得られないという不利益が事後的に発生するということが問題として言われています。

もちろん特例で要件を緩和してできるだけ人を救

おうという支援は必要だと思うのですが、それと平常時の取扱いとの関係をどうするか、そのような不利益が生じてしまうことはよいのかということが、今回論文で提示した課題と同じように、問題になると思います。この問題については、今後更に検討を深めていきたいと思っています。

大脇 特例は、急場しのぎのパッチだということですね。

倉田 特例が急場しのぎのパッチであれば、それで貫徹させればよいと思うんですね。しかし、特例なのに、いったん受けてしまったら、通常の場合と同じように給付を受けたよねとかたちで切ってしまうという、通常考え方がそこに混入してしまう結果、問題が生じてしまうということです。

## 11 震災ごとの被害状況によって異なる民事関係の問題の特徴

濱田 あくまでご紹介なのですが、民事関係の法律問題というのは、震災ごとの被害状況によって大きく変わることが特徴だといえると思います。今回私が取り上げた二重ローンの問題などは、ほとんどの震災で起こり得る問題だといえます。ただし、論文の中でも書いたのですが、被害が大きかった益城町や西原村というのは、長期間住んでいて、住宅ローンを払い切っている年配の方が多いので、住宅再建がとてつもない状態にあるんだけれども、ローンは既に無いので本ガイドラインの対象債務者は少なかったようです。

熊本地震は、揺れがとてつもない一方で、火事はとてつもないという特徴があります。また、東日本大震災のような津波の被害はありませんでした。そのため、大きな被害としては、建物の損壊と土地の液状化が多かったと思います。その結果、昨年12月に日本弁護士連合会が発表した震災法律相談のデータ分析結果によれば、一番多かったのは不動産賃貸借（借家）の問題であり、相談件数のうち25%を占めています。賃料や立退料の問題もあるのですが、それ以外に、借り手のほうはこの家屋はまだ使えると思うんだけれども、貸し手のほうはもうこの家屋は使えないから今すぐ出て行ってくれと言っている場合に、その家屋が使用可能なか否かが問題となる事例があったようです。たしかに全壊・半

壊までいったらわかるけれども、例えば、外壁が少し落ちてくるくらいだったら住めるんじゃないかと考える賃借人と、建て替えるので出て行ってくださいという賃貸人。不動産賃貸借の問題自体はほとんどの震災で生じますが、このような内容は、建物が残った震災ならではの相談だと思います。

また、東日本大震災のように津波ですべてが無くなってしまふとあまり起こらない問題ですが、今回の日弁連調査によると、相談内容の20%が、工作物責任と相隣関係であって、例えば、壊れた建物が隣の建物に寄りかかってしまったので早く撤去してもらわないと困るといった妨害排除などの問題が多かったという調査結果が出ています。ちなみに、ローンやリースの問題は、17%で第3位の質問件数だったのですが、やはり震災では、不動産賃貸借や相隣関係の問題が多いと思います。特に今回の熊本地震のように揺れが大きくて地割れが生じたり、土地がズレたということが起こると、土地所有権の問題として土地の境界を設定し直さないといけなくなり、それが課税に関わってくるので、早急に確定しないと払わなくてもよい税金を払うことになるなどの問題がありました。

東日本大震災では、津波の被害と原発事故の問題が大きかったので、居住地を追われるとか、コミュニティをゼロから再建するといったかたちでの問題が多かったと思いますが、熊本地震の場合は今述べたような問題が多かったのが特徴であり、解決方法として、震災ADRを使った解決も非常に多く行われたようです。そのような事例の集積でもって、今後の他の地域での震災の際に活かしていくことが必要だと思います。

## 12 挙げれば切りがない課題

**岡田** 鈴木さんにとって、検討できなかった課題はありますか。

**鈴木** 課題は挙げれば切りがないと思いますが、被災自治体にアンケートをとってみると、トップにくるのはやはり人材と財源の不足です。この点での法制度や政策的な対応をどうしていくかということが一番大きな問題だろうと思います。

また、災害弱者の問題、すなわち要支援者の障がい者や高齢者や外国人などを、災害時にいかに支援

するかという問題は、平時におけるケアのあり方を視野に入れながら今後更に考えていく必要があると思います。

罹災証明の発給についても課題を残しました。罹災証明はすべての公的な支援の出発点になるので、迅速な発給が求められます。今回、発給の遅れに批判がでたり、自治体間でタイムラグがあったりしました。被災レベルの判断基準の不統一の問題も指摘されるなど、今後の教訓として検証する必要があります。

また、熊本地震では、車中泊がべらぼうに多かった。車中泊する人々への支援についても、これを機にもう一度考え直す必要があるでしょう。

その他、公務員の過重労働の問題、震災と犯罪の問題、さらには復興過程における「裏ビジネス」のような問題が新聞でも取り上げられています。課題を挙げると切りがないですね。

今日の冒頭で大脇さんが制度というものは常にアップ・トゥ・デートしていく必要があると指摘なさいましたが、やはり熊本地震を踏まえて修正すべきところは多くある。災害救助法での支援の主体は、基本的に都道府県が中心になりますが、政令指定都市への権限移譲の問題などについてはまだ決着がついていない。この主体の問題は、国の位置づけも含めて、防災対応体制を再検討するきっかけになるだろうと思います。これはとりもなおさず人的資源や財源の問題と密接な関係があり、激甚災害に対しては国がすべて責任を持つというようなことになれば、財源についても心配はなくなる可能性があります。そのような国の位置づけを含めた議論にも広げていく必要があるのではないかと思います。

## 13 被災者目線での理屈や説明の必要性

**鈴木** 被災者の不安への配慮も不可欠になると思います。たとえば仮設住宅の入居期限は原則2年とされています。たしかに特別基準を設けて弾力的な運用がなされていますが、被災者目線で見てみると、公式文書にそういう記載があるととても不安になるんですね。災害復興計画をつくる過程で行政と住民との間の意見交換などを傍聴していると、住民の方にとって何が一番不安かと言えば、「見通し」と「段取り」が明確にならないということです。その

ようなことを念頭に置くと、例えば、仮設住宅の入居期限が原則2年と言われ、他方で、公費解体の計画は2年ですと言われると、解体が最後になった人はどうすればよいのかといった不安を被災者の方々は感じる。

たしかに事実上の運用としては対応していくのですが、被災者側の目線で見ると不安要素を取り除くという意味での修正をしていくべきではないかというのが私の一つの関心です。倉田さんが論じられたような法制度間の整合性の検討は大切ですが、その際にも、当事者にもわかるような説明が必要なのではないかと思います。

（〔下〕につづく）

（2017年8月21日実施）