

# 東日本大震災をめぐる立法と課題 — 居住権保護・原発事故責任・備えの重要性 —

鳥谷部 茂

- 目 次
- 一 はじめに
- 二 東日本大震災と居住権の保護
- 三 福島第一原子力発電所事故の責任
- 四 大規模災害への備え

## 一 はじめに

本稿では、2011（平成 23）年 3 月 11 日に発生した東日本大震災について、4 年が経過した現在において重要と考えられる 3 つの問題を整理・検討する。第 1 は、被災者の居住権保護に関する立法のあり方についてである。ここでの居住権保護は、内縁配偶者の居住権のような場合ではなく、正当な賃借権を有する者が不当に更新を拒絶されたり、正当な賃借権を有していた者が意思に反して居住を奪われたり又は失ったりすることを保護する必要があるような場合を念頭に置いている。第 2 は、原発事故による放射能被害の責任と立法に関する問題であり、休止中の原発を再稼動する前に明確にしておくことが必要である。第 3 は、これまでの大規模災害の教訓（その重要性）からどのような備えをすべきかである。これまでの教訓を活かさなければたくさんの被災者の死が無駄になってしまう。すでに東日本大震災の被害が一部では忘れ去られようとしている。しかし、これらの問題がまだ解決されたわけではないこと、また、今後起こるであろう大規模災害にどのように対応（法律の制定・適用・解釈を含め）し、その被害をどのように少なくするか

が極めて重要なことであると考えからである。

## 二 東日本大震災と居住権の保護

### 1 関東大震災と近時の大規模災害<sup>(1)</sup>との比較

#### (1) 規模

震災の大きさを何によって比較するかその基準はさまざまありうるが、ここではマグネチュード（M）、死者数、家屋倒壊数によって大雑把な比較を行う<sup>(2)</sup>。

- ①関東大震災 1923・9・1（M 7.9、死者約 10 万人、家屋倒壊数 10 万 9 千戸）
- ②阪神淡路大震災 1995・1・17（M 7.3、死者 6,434 人、家屋全壊 104,906 棟、半壊 144,274 棟）
- ③新潟中越地震 2004・10・23（M 6.8、死者 68 名、家屋全壊 3,175 棟、半壊 13,810 棟）
- ④東日本大震災 2011・3・11（M 9.5、死者 15,889 人、行方不明者 2,594 人、家屋全壊 12 万 6483 戸、半壊 27 万 2287 戸（2014 年 12 月 10 日警察庁資料）

---

(1) 最近の大規模災害には、地震、津波、噴火、土石流災害など多様な種類の災害が頻発している。本稿ではその中で、比較的規模が大きいものを掲げた。最近では、木曾御嶽山の噴火のほか、中国地区では、平成 11 年 6 月の広島豪雨災害（死者・行方不明者 32 人）、平成 12 年 10 月の鳥取西部地震、平成 13 年 3 月の芸予地震などが挙げられる。

(2) マグネチュードの表示は、必ずしも当該被災地の震度とは限らない。また、陸地が震源の場合の被害と、沖合が震源で津波が広範に発生した場合とでは、地震の震度は同じであっても、発生した破壊エネルギーの総量は全く異なりうる。罹災都市借地借家臨時処理法（以下、罹災法と略す）を適用すべきか、原子力損害賠償法（以下、原賠法と略す）3 条ただし書きの「異常に巨大な天災地変」に該当するかどうか問題となる。

⑤広島市土石流災害 2014・8・20 (集中豪雨により死者 74 人、家屋倒壊数 133 戸)

(2) 東日本大震災の被災状況

ここでは、地域全体の壊滅的被害とマンション等の大規模建築物被害を取り上げる。地域全体の壊滅的被害とは、町全体が津波に襲われ、山際まで (部分的には山林の中腹まで津波が遡上して) ほとんどすべての家屋が倒壊してしまっている地域が少ないことである<sup>(3)</sup>。

大規模建築物被害とは、海岸付近または海岸から遠くない大規模建築物が上方の階まで津波が貫通してしまっていたり、1・2階部分の鉄骨だけが残っている建物が多数見られたことである<sup>(4)</sup>。これらの被害は、法的な措置の必要性において意義を有する。

(3) 復興状況

瓦礫処理には一定の成果が見られ、福島放射性廃棄物を除き、被災地の仮置場に置かれていた瓦礫はほとんど処理された。しかし、災害復興住宅については、2014年9月時点で入居が進んでいるのは一部で、建築計画中か又は着工を始め、入居者の抽選が行われているものが多かった。さらに、被災土地の再開発などは、陸前高田市を除き、嵩上げのためのごく一部の盛土が開始されたばかりのところが多かった。

津波被害を受けた被災土地について、商業区域として開発を認めることが計画されている。これも利害が絡み未着工のところが多い。また、被災土地に居住地域を設けるかどうか議論となっている。被災地域に居住区域を設けなければ商業区域の復興も困難である。住民のいないところに商業は成り立たない。山側の被災土地に第2堤防を設け、かつ、土地を嵩上げし、高台へ

(3) 他の震災と大きな差異があることに留意しなければならない。阪神淡路大震災の場合は、近くに比較的安いアパートやマンションが沢山あった。罹災法を適用しなくても居住の確保は可能であった。

(4) 被災マンション法を適用する必要性があった。しかし、適用されなかった。

の避難路の確保を最優先にして、一定の居住区域を設け、居住を促進するべきである。

具体的な例として、陸前高田市の復興が報道されている。陸前高田市では、高台造成のため山を削り、総延長3キロの巨大なベルトコンベヤーによって土を運び、旧市街地の嵩上げが大規模に行われている。

私たちのグループは、ボランティア活動の前提として、毎年沿岸部の被災地を釜石市から鶴住居地区、大槌町、山田町、宮古市、田老町まで見学した<sup>(5)</sup>。その中では、山田町の復興計画も注目される。同町では、既往第2位の津波（明治三陸大津波）に耐えられる堤防を整備し、東日本大震災レベルの津波に対しては、地盤の嵩上げや避難対策の強化によって対応するというのが基本方針となっている。国が求める一様に高い堤防を設置しない方針である。また、山田町の担当者の説明では、所有者や相続人不明の土地についても、当該土地の補償金を供託することによって、開発事業の着工ができるようになったということであった。

## 2 罹災法・被災マンション法の適用・不適用

### (1) 阪神淡路大震災・新潟中越地震への適用

昭和30年代の裁判例では、罹災都市借地借家臨時処理法（以下では、罹災法と略す）2条3項の拒絶の正当事由を認めるかどうかについて、「初期の判例は、ほとんどもっぱら、土地所有者側の事情のみを見て『正当の事由』の有無を決めていた。しかし、後期に至ると土地所有者・申出人双方の事情を考慮に入れている」ということである<sup>(6)</sup>。これらの戦後の裁判例を通して、一定の判例法理が形成されていた<sup>(7)</sup>。

---

(5) 2013年8月に、大船渡、陸前高田、気仙沼、南三陸町、石巻などを見学したが、まだ大規模な工事は始まっていなかった。

(6) 鈴木禄弥『借地法（上巻）』294頁（青林書院、1971年）参照。

(7) 小柳春一郎『震災と借地借家』198以下（成文堂、2003年）。

東日本大震災と比較して、死者や家屋倒壊数の少ない阪神淡路大震災・新潟中越地震に罹災法が適用されている。問題となったのは、罹災建物借主に各種の優先権を認めるべきか、相当の借地条件・借家条件をどのように調整すべきかなどであった<sup>(8)</sup>。阪神淡路大震災における罹災建物の賃借人による借地の申出（罹災法 2 条 1 項）に対して、罹災法が適用されるという前提で、以下のような裁判例がある。

【1】神戸地決平成 8・2・5 判例時報 1559 号 117 頁では、長年居住用に使用してきた賃借人が建築許可を得て借地申出をしたのに対して、2 階建てになるのは認められないとした所有者の拒絶に正当事由はないとした。

【2】大阪高決平成 9・11・7 判例タイムズ 966 号 271 頁は、罹災建物の賃貸人が代替家屋を提供する場合には借地申出を拒絶する正当事由があるとした。

以上のように、罹災建物の賃借人による借地申出について、裁判例 22 件のうち、同法 2 条 3 項の拒絶の正当事由ありとするものが 12 件、正当事由なしとするものが 5 件、申出を無効とするものが 5 件あった<sup>(9)</sup>。以上のほかにも、借地権優先譲受の拒絶に正当事由があるか（同法 3 条以下）、優先借家権（同法 14 条）を認めるべきかについて多数の裁判例が報告されている。

## （2）東日本大震災への不適用

政府は、2011 年 9 月 30 日平岡法務大臣の記者会見により、罹災法・被災マンション法の不適用を決定した<sup>(10)</sup>。その理由として、罹災法の適用は復興の妨げになる、被災マンション法が適用されるべきマンションが存在しないなどが挙げられた<sup>(11)</sup>。しかし、日本弁護士連合会『東日本大震災無料法律相談事例集』（2013 年 6 月）を見れば明らかなように、不動産賃貸借（借家）

(8) 昭和 30 年代において、罹災建物借主に各種優先権を与える罹災法の合憲性が問題となり、最大判昭 35・6・15 民集 14 卷 8 号 1376 頁はこれを合憲とした。また、判例法理を参考に、正当事由・相当の借地条件・借家条件で調整するのであれば、必ずしも所有者が犠牲となるとは言えないのではないか。

(9) 小柳春一郎『震災と借地借家』370 頁、388 頁、394 頁（成文堂、2003 年）参照。

の相談例は圧倒的に多い（特に宮城県の場合）。東日本大震災でもマンション（集合住宅）の被害戸数は決して少なくない。また、阪神淡路大震災の際には罹災法が適用されても復旧は早かった。

### 【検討】

第1に、上記の多くの裁判例は罹災法を修正して適用した判例法理を形成しているものであり、裁判規範としては、罹災法がそのまま適用されるのではなく、この判例法理が適用されることになる。また、裁判にはならなかったが、罹災法が適用されるという前提で、上記の同法条項や上記以外の各条項に基づいて、当事者間の直接の交渉により、合意に至った例が多数存在する。罹災法が適用されなければ、このような罹災法を修正する判例法理も成立し得ない。このような意義は、「復興の妨げになるおそれがある」の一言で、罹災法、これに基づく判例法理、新法のいずれも適用しないことの理由にはならない。

第2に、阪神淡路大震災や新潟中越地震に罹災法を適用し、東日本大震災に適用しないのは不合理で、かつ、不公平である。前者の地域の被災者には、罹災法が適用され、賃借権が存在することを前提に司法サービスを受けることができ、適正な（修正された）権利が与えられた。もちろん、賃借人の一

---

(10) 法務省が国土交通省住宅局住宅政策課と協議の上、2011年9月30日に罹災法を適用しないことを決定するとの平岡法務大臣の記者会見が行われた。これに対して、津久井進「災害復興理念を生かした罹災法のあり方」災害復興研究1号29頁では、阪神淡路大震災及び新潟中越地震に罹災法が適用されたことから、「大規模災害への罹災法の適用が実務上定着した運用であることは間違いない」と指摘されていた。私見としては、適用・不適用の基準が不明確になったのではないかと考える。

(11) 被災マンション法が適用される建物が存在しないとの指摘については、小柳春一郎「区分所有建物被災—基本的法理と東日本大震災での新展開」ジュリスト1434号31頁（2011年）など参照。しかし、仙台市などの中心部と岩手県・宮城県の沿岸部とでは、そもそも復興の状況やマンションを再建するに至る事情が大きく異なるのではなかろうか。

方的な主張が認められたわけではなく、【1】【2】のように、賃貸人との関係で賃借権が制限される場合が多かった。いずれにしても、適切な司法サービスを受けることができたわけである。

これに対して、東日本大震災では、罹災法も被災マンション法も適用されなかった。その結果、賃借建物や借地上建物が津波等で滅失した場合に、阪神淡路大震災等と比較して、全く保護が与えられなかったことになる。

第 3 に、居住権保護の一貫性に欠ける。わが国では、生活の基盤となる居住用の借家権や借地権を安定的に保護する国家として発展してきた。居住権は、単に内縁の配偶者の居住権のみが保護されるものではなく、正当な借家権や借地権を有する者が本人の意思によらずにこれらの権利を失うことのないように保護するのが居住権の保護である<sup>(12)</sup>。それは、不当な更新拒絶を制限し、震災にあった場合にも友人知人の多い同じ地域内に居住することができるように借地借家法や罹災法等が配慮してきたものである。不適用の結果、阪神淡路大震災に比べて、居住権の保護が後退したといえることができる。

第 4 に、仙台弁護士会や日本弁護士連合会が実施した被災者からの相談件数は、借地借家関係が極めて多かった<sup>(13)</sup>。それにもかかわらず、一部の法律関係者等から東日本大震災への罹災法等の適用を見送るべきであるとの働きかけが行われ、また、地元の弁護士会及び被災地の自治体から罹災法の適用に消極的な回答があったということである<sup>(14)</sup>。しかし、賃借人側の意見がど

(12) 鈴木禄弥『居住権論—借家法序説 (新版)』(有斐閣、1981 年)、亀井尚也「居住権保障の法政策と罹災都市法の果たすべき役割」土地問題双書 32 号 25 頁 (1997 年) など参照。

(13) 借地借家の相談については、日本弁護士連合会や仙台弁護士会の相談件数の中でも大きなウエイトを占めている。

(14) 日本弁護士連合会「罹災都市借地借家臨時処理法の改正に関する意見書」(2010 年 10 月 20 日)、日本弁護士連合会「罹災都市借地借家臨時処理法の早期改正を求める意見書」(2011 年 5 月 26 日)、仙台弁護士会「東日本大震災への罹災都市借地借家臨時処理法の適用に関する意見書」(2011 年 5 月 30 日) など参照。

のように反映されたのかは不明である。

第5に、阪神大震災による被害と東日本大震災による被害は、地震と津波の差異以外にも大きな違いがある。阪神地域では、隣接市に多様な住宅が多くあり、交通機関も複数あり、被災者は必ずしも学校や職場を変えずに通うことができる状況にあった。これに対して、東日本大震災の被災地区では、仮設住宅以外に住宅はなく、隣接市に居住して同じ学校や職場に通うという事情にない。後者のほうが罹災法を適用して前と同じ土地又はその換地に居住することができるように配慮する必要性が高かったといえることができる。

### 3 被災借地借家法の不適用、改正被災マンション法の適用<sup>(15)</sup>

#### (1) 「大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法」

平成25年6月19日に「大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法」（被災借地借家法と略す）が成立し、同月26日公布された。施行は、公布の日から起算して3ヶ月を超えない範囲内で政令の定める日とされた<sup>(16)</sup>。本法は、従来の罹災法を廃止し、これに代わる特別法である。

①借地権者による土地の賃貸借の解約、②借地権の対抗力（政令施行の日から6ヶ月、掲示のときから3年間）、③土地の賃借権の譲渡又は転貸（裁判所の承諾に代わる許可）、④強行規定、⑤被災地短期借地権（存続期間5年以下）、⑥従前建物賃借人に対する通知などを主な内容として規定している。しかし、この被災借地借家法は、東日本大震災に適用されなかった<sup>(17)</sup>。

---

(15) 岡山忠広『一問一答 被災借地借家法・改正被災マンション法』11頁、75頁（商事法務、2014年）など参照。

(16) 岡山忠広ほか「大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法の概要」金融法務1974号12頁（2013年）及び法務省ホームページ参照。

(17) 山野目章夫「賃借建物の全部滅失という局面の解決—なぜ優先借家権は廃止されたか」論究ジュリスト6号23頁以下（2013年）、小柳春一郎編『災害と法』93頁以下（国際書院、2014年）参照。



(2) 「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法の一部を改正する法律」

平成 25 年 6 月 19 日に「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法の一部を改正する法律」(改正被災マンション法と略す)として成立し、同月 26 日公布され、公布の日から施行された<sup>(18)</sup>。

①敷地共有者による敷地管理に関する規律、②再建決議等、③取壊し決議制度、④敷地売却決議制度、⑤建物敷地売却決議制度、⑥取壊し後の敷地についての再建の決議制度、⑦団地の再建承認決議制度、⑧団地の再建を含む一括建替え決議制度などを主な内容として規定している。

この改正被災マンション法は、東日本大震災に適用された。この法律に基づいて、旧マンション所有者が新たなマンションの再建を決議した例が生じている<sup>(19)</sup>。

【検討】

これらの被災借地借家法や改正被災マンション法の東日本大震災への適用について、衆議院法務委員会における審議においては、「東日本大震災被災地の実情に応じ、必要な範囲で両法を適用すること」<sup>(20)</sup>という付帯決議がなされていた。ところが、被災借地借家法は東日本大震災には適用されなかった(改正被災マンション法は、東日本大震災によって倒壊したマンションにも適用されることとなった)。

立法担当者の解説書には、「復興の妨げになりかねない」「復興の妨げになるおそれがある」という説明が何度も関連する箇所ごとに付されている<sup>(21)</sup>。

(18) 岡山忠広ほか「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法の一部を改正する法律の概要(上)(下)」金融法務 1975 号 56 頁、同 1976 号 42 頁(2013 年)及び法務省ホームページ参照。

(19) 秋山靖浩「被災マンションの復興をめぐる 3 つの観点—法改正における議論を手がかりとして」論究ジュリスト 6 号 34 頁以下(2013 年)参照。

(20) 岡山ほか・前掲金融法務 1975 号 57 頁参照。

この「復興の妨げになるおそれがある」ということはどういうことであろうか。住民の居住を配慮しない復興や開発にはどのような意味があるのでしょうか。罹災法を適用しなかったことにより、東日本大震災からの復興は、阪神淡路大震災の場合よりも早く進んだのであろうか。

被災借地借家法の内容および東日本大震災への不適用については、以下のような指摘を行うことができる。

第1に、罹災法は所有者と賃借人の利益を調整する賃借権保護立法であったのに対して、被災借地借家法は賃借人の利益よりも復興開発を優先する立法となっている<sup>(22)</sup>。これに対して、改正被災マンション法は、旧法を改正する体裁を採用し、柔軟で行き届いた（被災者の窮状を配慮した）内容の震災特別法となっている。

第2に、借家人については、通知制度が規定されているが、賃貸人の義務となっていないことから、借家人を権利として保護する規定は全く存在しない。罹災法適用を前提として制限的に形成された判例法理を活かすような立法をすべきであった。罹災法に問題があることはすでに指摘されてきたのであり、これを修正する判例法理を活かすこともなく、古い罹災法の批判を繰り返すのは、立法担当者としては言い訳に過ぎない<sup>(23)</sup>。

第3に、阪神淡路大震災後に被災者に対する各種一時金の給付が実施されてきた。しかし、建物等の所有者等であることを要件とするものはあっても、借家人であるということを対象とするものはないのではないか。

---

(21) 岡山忠広・前掲書『一問一答』5頁、6頁、9頁、11頁、24頁、25頁など参照。

(22) 最近、復興という名の下での災害後の被害を「復興災害」と呼んでいる（塩崎賢明『復興〈災害〉－阪神・淡路大震災と東日本大震災』（岩波新書、2014年）。復興途上での、家庭崩壊、コミュニティ消滅、孤独死等の多発について、個人の責任だけに帰することはできず、復興施策に問題があるという指摘である。

(23) 被災借地借家法附則4条（罹災法の廃止に伴う経過措置）は、法務大臣による平成23年9月30日の罹災法不適用の決定・公表（本稿注（10）参照）後、どのような意義を有するのであろうか。

第 4 に、東日本大震災に罹災法を適用しないだけでなく、被災借地借家法をも適用しないとの判断は、誰がどのような理由でできたのであろうか。このような結果となったのは、東日本大震災の被災者に何か非があったのであろうか。むしろ、平成 7 年の阪神淡路大震災以降、現在の需要と合致しない特別法として改正の提案があったにもかかわらず、18 年以上も適正な法改正を行わなかった法務省、司法関係者等（法律家—私も含む）の怠慢に因るものである。司法サービスを提供する側に怠慢があったにもかかわらず、何の怠慢もなかった東日本大震災の被災者に対してのみ、他では与えられてきた法的権利を与えないことはあまりにも無責任で、一貫性に欠けるのではなからうか。罹災法の適用を前提としたうえで、戦後又は阪神淡路大震災等によって形成された判例法理（決定）を活かすような法改正をすべきであったと考える<sup>(24)</sup>。

### 三 福島第一原子力発電所事故の責任

#### 1 原子力損害賠償法の無過失責任

原子力損害賠償法（以下、原賠法と略す）の趣旨などについては、別稿に譲る<sup>(25)</sup>。ここでは、原子力事業者の法的責任に限定して述べる。

原賠法 3 条は、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子力事業者が無過失責任を負うと定める。同法 3 条ただし書きは、その損害が異常に巨大な天災地変によって生じたものであるときは、この限りで

---

(24) 日本私法学会「シンポジウム・震災と民法学」私法 76 号 4 頁以下〔鳥谷部発言〕(2014 年) 参照。

(25) 鳥谷部「福島原発事故における放射能汚染の法的責任」広島法学 35 卷 3 号 1 頁及び末尾の参考文献を参照。また、原子力損害賠償実務研究会編『原子力損害賠償の実務』12 頁（民事法研究会、2011 年）、遠藤典子『原子力損害賠償制度の研究』148 頁、153 頁（岩波書店、2013 年）など参照。

ないと定めるため、2011年3月11日以降に発生した福島第一原子力発電所事故による損害賠償責任について、「異常に巨大な天災事変」（超不可抗力）に該当し、原子力事業者である東京電力株式会社（以下、東電と略す）が免責されるかどうかについて見解が分かれている。いずれも東日本大震災に原賠法が適用されることを前提としている<sup>(26)</sup>。

## 2 学説の状況

### (1) 東電は免責されるとする見解<sup>(27)</sup>

このような主張を行うものとして、高木新二郎弁護士、森寫昭夫教授、井上馨弁護士（元裁判官）などがある。それらの主張の根拠としては、以下のようなものが挙げられている。

政府の安全基準にのっとっている。定期検査もパスしている。関東大震災のM7.9の約40倍に相当する。14メートルの津波を想定していた。想定外の災害であった。東日本大震災が原因で引き起こされたものである。

### (2) 東電は免責されないとする見解<sup>(28)</sup>

このような見解を支持するものとして、只野靖弁護士、森田章教授、亀井敬史教授、小島延夫弁護士、大塚直教授、小倉秀夫弁護士、海渡雄一弁護士、松井勝弁護士＝岡将人弁護士、人見剛教授、淡路剛久教授、鳥谷部茂、日本弁護士連合会及び同公害対策・環境保全委員会、田辺愛壺講師、小林寛教授、豊永晋輔教授、大阪恵理教授などがある。それらの主張の根拠としては、以下のようなものが挙げられている。

---

(26) 福島第1原子力発電所事故は、条文上原子力損害に該当し、かつ、排除規定はないこと、また、「異常に巨大な天災地変」について立法担当者が国会答弁で関東大震災の3倍程度の大震災をいうとしていることから、原賠法の適用が排除される理由がない。

(27) 高木新二郎「天災の責任は、国民全体で」朝日新聞2011年7月14日、森寫昭夫「原子力事故の被害救済（1）－損害賠償と補償」時の法令1882号41頁、同「政府に原子力被害救済の責任がある」中央公論2011年7月号134頁、井上馨『原発賠償の行方』（新潮社、2011年）参照。

地震研究から今回の津波事故は予想できた。冷却電源を失う危険性は繰り返し指摘されてきた。福島第一原発事故の原因は津波そのものではなく、非常用冷却水循環用ディーゼル発電機が失われポンプが冠水したことによる。事業者の対応の不備によって起きた事故である。今回の津波は明治三陸地震や北海道南西沖地震以下であり異常に巨大な天災事変にあたらぬ。当該原発自体がどのような直撃を受けたかが問題であって、地震全体が広範囲で巨大かどうかは問題ではない。

### 【検討】

異常に巨大な天災事変は、従来の不可抗力よりも、いっそう巨大な場合である。自然力の発生自体は人間の力で防ぐことはできない場合でも、被害の発生を防ぐことができるときは免責されない。今回の事故は自然力が加わっているが、女川原発や福島第 2 原発など他の原子力発電所において防ぐことができたのであれば、通常不可抗力においても免責されないことになる。

- 
- (28) 只野靖「送配電網買い上げ、賠償に」朝日新聞 2011 年 7 月 14 日、森田章「原子力損害賠償法上の無限責任」NBL956 号 23 頁 (2011 年)、亀井敬史「福島第一原発事故後の予想—トリウム原子力に対する期待」時の法令 1880 号 41 頁、小島延夫「福島第一原子力発電所事故による被害とその法律問題」法律時報 83 卷 9・10 号 55 頁、大塚直「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」法律時報 83 卷 11 号 48 頁、小倉秀夫ほか編『震災の法律相談』94 頁 (学陽書房、2011 年)、海渡雄一『原発訴訟』(岩波新書、2011 年)、松井勝＝岡将人「福島原子力発電所事故—損害賠償金仮払仮処分と営業損害額の算定」NBL967 号 22 頁 (2011 年)、人見剛「福島第一原子力発電所事故の損害賠償」法学セミナー 2011 年 12 月号 21 頁、淡路剛久「福島第一原子力発電所事故の法的責任について—天変地変と人為」NBL968 号 30 頁 (2012 年)、鳥谷部・前掲広島法学 35 卷 3 号 6 頁、日本弁護士連合会『原発事故・損害賠償マニュアル』21 頁 (日本加除出版、2011 年)、同『原発事故と私たちの権利』32 頁 (明石書店、2012 年)、田辺愛壺「原発ふくしま」関東学院大学法学紀要 35 号 238 頁 (2012 年)、小林寛「原子力損害賠償責任における免責規定の適用要件に関する考察」法律時報 85 卷 5 号 103 頁、108 頁 (2013 年)、豊永晋輔『原子力損害賠償法』370 頁 (信山社、2014 年)、大阪恵理「福島第一原子力発電所事故における東京電力の法的責任」法律時報 86 卷 8 号 102 頁、106 頁 (2014 年) など参照。

原賠法3条ただし書きがいう「異常に巨大な天災事変」とは、一般の不可抗力では免責されず、それ以上の超不可抗力でなければ免責されないと解釈すべきである。したがって、今回の事故での東電の責任は、安全基準に則っていること、東電の想定外であること、自然力が加わっていることは問題ではない。また、過失があっても過失がなくても責任を免れない。

また、原賠法の無過失責任と民法の損害賠償責任の関係について、科学技術庁原子力局による解説書や下級審判決では、特別法である原賠法の無過失責任によって一般法である民法の損害賠償責任は排除されるとする見解が主張されてきたが、他の特別法（国家賠償法、大気汚染防止法等）では必ずしも民法の損害賠償責任は排除されていないのであり、民法の適用を否定すべき理由にはならないと考える<sup>(29)</sup>。

### 3 損害賠償の範囲

福島原発事故（放射能汚染）と因果関係にあるすべての損害が賠償の対象となる。どのような損害賠償が対象となるのか（特に、風評被害等）については、別項に譲る<sup>(30)</sup>。

（1）自然力との競合について割合的減責を認めるべきか<sup>(31)</sup>。

大気汚染防止法、水質汚濁防止法は、事故が自然災害と競合している場合に損害賠償を斟酌できると規定している。しかし、原賠法にはこのような斟

---

(29) 大阪恵理・前掲法律時報 86 卷 8 号 104 頁（2014 年）、高橋康文『解説 原子力損害賠償支援機構法』27 頁（商事法務、2012 年）等参照。また、原発事故をめぐる様々な問題については、環境法政策学会編『原発事故の環境法への影響』（商事法務、2003 年）参照。

(30) 山上＝藤井＝笹岡＝本多「原発事故と風評被害」24 頁（2011 年）、升田純『原発事故の訴訟実務』97 頁以下（学陽書房、2011 年）、鳥谷部・前掲広島法学 35 卷 3 号 9 頁以下と末尾の参考文献などを参照。

(31) 石橋秀起「営造物・工作物における自然力競合による割合的減責論の今日的意義」立命館法学 317 号 163 頁を参照。

酌規定はない。不可抗力の場合に免責される無過失責任と異常に巨大な天災地変の場合（超不可抗力）にのみ免責される原賠法 3 条とは、損害賠償の範囲において異なるのか？

東電は、損害賠償の算定に当たり、割合的減責をしている。その根拠はどこにあるのか、また、その割合はどのように算定しているのだろうか。福島原発事故（放射能汚染）の発生を防ぐことができた場合でも自然力が関わっているときは、その損失を被災者の負担とするのは公平といえるのであろうか。

## （2）裁判例

事故が自然力と競合している場合について、明文規定がないときは、自然力を斟酌できるか。裁判例は分かれている<sup>(32)</sup>。

【3】名古屋地判昭和 48・3・30 判例時報 700 号 3 頁（飛騨川バス転落事件第 1 審判決）

「本件事故は、予見し難い、その意味において不可抗力というべき土石流の発生を直接の原因とし、これに被告の道路設置・管理の瑕疵及び旅行主催者・バス運転手の過失が関連競合して発生したものである」（40%の不可抗力を認め損害賠償額を斟酌した。）

【4】名古屋高判昭和 49・11・20 判例時報 761 号 18 頁（飛騨川バス転落事件控訴審判決）

（集中豪雨も土石流も予見するものであるとして国に国家賠償法 2 条の全責任を肯定した。）

## 【検討】

【3】判決は自然力との競合を肯定し、割合的減責を認めるのに対して、【4】判決では国に全損害を認め割合的減責を否定している。これまで自然力競合による割合的減責を肯定した裁判例は、【3】の外に、11 例ある。水害訴訟

---

(32) 石橋・前掲立命館法学 317 号 184 頁以下参照。

や集中豪雨などの被害について、土地工作物設置者等の責任は7割から4割の責任が減額されている。これに対して、【4】判決のように減額を認めない裁判例も多い。

以上の多くは、民法の無過失責任である工作物責任において自然力との競合が問題となったものである。これらと、超不可抗力の場合にしか免責されない原賠法との関係を明らかにする必要がある。

#### 4 損害賠償の請求方法<sup>(33)</sup>

原子力事故（放射能汚染）などに関わる損害賠償の請求方法としては、以下のような方法があるとされている。

##### (1) 東京電力に対する損害賠償基準に基づく直接交渉

福島第一原子力発電所の経営者である東京電力に直接損害賠償の支払いを求める方法である。この場合、一定の損害賠償基準の下に賠償額が提示される。この場合には、風評被害について、観光業の減収2割除外等、減額した損害賠償額が提示される。また、この賠償額を受領するにあたり、和解契約への同意が求められる。その内容は「一切の異議・追加の請求を申し立てることはありません。」というものであり、後述のように問題の余地がある。

##### (2) 原子力損害賠償紛争解決センターによるADR<sup>(34)</sup>

原子力による科学技術の開発を推進してきた文部科学省に置かれる機関である。簡便な書式で迅速な救済を図ろうとするものである。和解条項も、「所掲の損害項目については本和解に定めるもののほか債務は存在しない。この和解契約は本損害項目以外には及ばない」とする。この点では良心的であるが、自然力の競合については、割合的減責を行っているとのことである。

---

(33) 升田純『原発事故の訴訟実務』（学陽書房、2011年）、高橋滋＝大塚直編『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、2013年）など参照。

(34) 宮永文雄「裁判によらない紛争の解決—震災関連ADRを通して考える—」鳥谷部他編『現代民事法改革の動向IV』281頁、296頁（成文堂、2013年）参照。



(3) 原子力損害賠償支援機構に仮払金請求

原賠法に基づいて国が原子力事業者に代わって損害賠償を支払う機関である。簡易な方法で全損害の 2 分の 1 を被災者に支払う。放射能被害により、自宅に居住できない、就業活動ができないなどの場合に、迅速な支援を行うことを目的とする。

(4) 通常訴訟による方法

以上の裁判外の請求とは別に、各地方裁判所に損害賠償請求の訴えを提起する方法である。最近、東電と国の対応が遅いことから、福島、宮城、茨城に約 130 人が大阪、京都、神戸地裁へ損害賠償を求めて提訴するとの報道がある<sup>(35)</sup>。東京、千葉、福島、札幌などでも同様の訴訟が提起されているとのことである。

(5) 仮払金返還請求訴訟<sup>(36)</sup>

【5】東京地判平成 18・2・27 判例タイムズ 1207 号 116 頁—JCO 事故（平成 11 年 9 月）

〔事案〕 Y の操業する原子力関連施設において臨界事故（JCO 事故）が発生し、新聞等で大きく報道され茨城県産の納豆商品につき悪い風評が全国的に広がり、納豆製造販売業者 X の売上げが減少した。X は仮払金（2 億 7 千万円余）を受領していたが実損額との差額を賠償請求した。Y は、仮払金の全額返還について反訴請求した。

〔判旨〕 本件臨界事故と売上高減少は一定限度において相当因果関係にある。しかし、その損失は事故後 2 ヶ月間に得られた売上高と認めるのが相当である。その損失額は 1 億 6 千万円余であるとして、Y の反訴請求を一部（1 億 960 万円余の返還請求）認容した。

類似の裁判例として、東京地判平成 18・1・26 判例時報 1951 号 95 頁、

---

(35) 最近の動向については、朝日新聞 2013 年 8 月 27 日朝刊 36 頁を参照。

(36) 松井=岡・前掲 NBL967 号 22 頁参照。

東京地判平成 18・2・27 判例タイムズ 1207 号 116 頁、東京地判平成 18・4・19 判例時報 1960 号 64 頁などがある。

これらの裁判例では、原子力事業者からいったん仮払金が支払われているが、これを争うと全額返還請求の反訴が提起され、裁判所の判決では損害額が仮払金よりも減額され、仮払金を受領した方が多額の返還義務を負うという異常な事例がみられる<sup>(37)</sup>。

### 【検討】

原賠法 ADR では、東電が主体となるものは自然力を考慮したもので、生活再建、会社存続のためにやむを得ず応じざるを得ない場合がある。しかし、金額や誠意の点で敬遠される傾向にもある。それは、原賠法 ADR 利用者が途中で取り下げ、他の ADR や訴訟を選択するなどの行動に現れている<sup>(38)</sup>。

当事者の交渉により仮払金として被害者が一部弁済を受けたところ、その後の和解契約において、一切の請求を放棄しなければ、支払分全額の返還請求訴訟を提起されるのは、問題がある。一度支払った賠償額については、加害者として損害を認めたものである。しかもその支払額は非常に高額である。それにもかかわらず、その他一切の請求を放棄しなければ「加害者の要求に従わなければひどい目にあうぞ」ということを言っていることに等しい。被害者がいったん受領した仮払金は、加害者が損害を認めたから支払ったものであり、特別な理由（被害者の請求が虚偽の事実に基づいていた場合等）がない限り返還請求を認めるべきでない。

## 5 損害賠償債権の消滅時効

### (1) 原賠 ADR 時効中断特例法

---

(37) 鳥谷部・前掲 35 卷 3 号 14 頁参照。

(38) 宮永・前掲 304 頁、的場美友紀「原賠時効特例法成立と今後の賠償の問題点」自由と正義 65 卷 4 号 17 頁（2014 年）など参照。

民法 724 条は、損害・加害者等を知った時から 3 年、不法行為の時から 20 年で損害賠償請求権が消滅すると規定する。しかし、福島第一原子力発電所事故では、多くの人々が被災し、被災者は全国各地に避難している。このような中で、損害賠償債権の消滅時効が知ったときから 3 年で消滅するならば、前述の通常訴訟で集団提訴が行われている現状からも明らかなように、混乱が生ずる。何よりも、避難所を転々とした後に地方に避難したような場合に、3 年以内に提訴することが困難な場合も多い<sup>(39)</sup>。

この点を考慮して、原賠 ADR 時効中断特例法が公布施行（平成 25 年 6 月 5 日）された<sup>(40)</sup>。これは、被災者が原子力損害賠償紛争解決センターに和解を申し立てた場合に、時効が中断し、決裂してもその後 1 ヶ月以内は提訴することができるとする特例法である。しかし、なぜ、原子力損害賠償紛争解決センターに申し立てた場合にのみ限定されるのか。東京電力は、「時効が完成してもただちに援用することは考えていない。」との見解を公表している。衆参の委員会は「法的措置の検討を含む必要な措置」を求める付帯決議をしている。被災者を救済するという観点からの法的措置が必要である。

## (2) 原賠時効特例法

以上のような経緯のもとで、文部科学省、日本弁護士連合会、関係公共団体等は、福島第一原子力発電所から放射性物質が広範な地域に拡散し、これによって生ずる原子力損害は避難費用から営業損害、健康被害、精神的損害などきわめて多様であることから、東電や国に対して、損害賠償の消滅時効について適切な措置を講ずることを求めていた。衆議院文部科学委員長の法

(39) 筆者は、日本土地法学会 2012 年度（9 月 29 日）シンポジウム報告「放射能汚染の法的責任」において、民法 724 条をそのまま適用すべきでないとの意見を述べた。松本克美「原子力損害と消滅時効」立命館法学 347 号 220 頁（2013 年）も参照。

(40) 片山達也「原賠 ADR 時効中断特例法の制定」時の法令 1940 号 61 頁（2013 年）、香川崇「原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効中断の特例に関する法律」法学教室 401 号 56 頁（2014 年）など参照。

案提出により、平成 25 年 12 月 4 日、民法 724 条前段の「損害及び加害者を知った時から 3 年間」とされている消滅時効期間を「10 年間」に延長し、同後段の「不法行為の時から 20 年」とされている除斥期間を「損害が生じたときから 20 年」とする法律が成立した<sup>(41)</sup>。

### 【検討】

消滅時効の起算点となる「損害及び加害者を知った時」がいつになるのか、損害が進行性の場合に「損害が生じたときから 20 年」の起算点がいつになるのかなどが問題となる。多くの放射能汚染について、例えば、広大な農地や山林などが汚染されていることはすでに一般的に知られている。この広大な損害について、残り 6 年間ですべて請求するというのは必ずしも容易なことではない。また、放射能汚染による被害（甲状腺がん等）が 10～20 年のちに発生しうることは、チェルノブイリ原発事故等の被害によって明らかになっている<sup>(42)</sup>。さらに、人体被害の発生が後発的で、かつ、進行性を有する場合には、現行の民法 724 条では対応できない。原子力発電は安全であり、すべての原子力損害は原子力事業者が負担するということが推進してきたはずであるから、そのすべての責任を原子力事業者等が負担するのはやむをえないことである。ただし、将来甲状腺がんなどの健康被害が多数発生した場合には、因果関係が争点となる可能性が高くなると考える。

## 6 その他の問題<sup>(43)</sup>

その他、汚染水の流出、停止中の原子力発電所の再稼動・廃炉、再生可能

---

(41) 的場美友紀・前掲自由と正義 65 卷 4 号 10 頁、齋藤由紀「原子力損害早期賠償及び時効特例法」法学教室 407 号 56 頁（2014 年）、水上貴央「福島第一原発事故損害賠償の時効延期立法」法律時報 86 卷 4 号 103 頁（2014 年）など参照。

(42) 井野博満編『福島原発事故はなぜ起きたか』135 頁（藤原書店、2011 年）、大和田嗣司他『原発問題の争点—内部被爆・地震・東電』34 頁（緑風出版、2011 年）、児玉龍彦『内部被爆の真実』18 頁（幻冬舎新書、2011 年）など参照。

エネルギー、送配電網の分離など、多くの極めて重大な問題が残されている。

## 四 大規模災害への備え

### 1 釜石の奇跡・悲劇と石巻の悲劇（備えの重要性）

#### (1) 釜石の奇跡<sup>(44)</sup>

岩手県釜石市での東日本大震災の津波による死者・行方不明者は、1000 人を超える。学校にいた小中学生の 2921 人が津波から逃れ、学校にいなかった 5 人が犠牲となった。99.8 %の生存率は「釜石の奇跡」と言われる。それは、群馬大の片田敏孝教授（災害社会工学）が、地震が来たらハザードマップの想定にとられるな、津波から逃れるために最善を尽くせ、率先して避難せよ、と小中学生らを対象に防災対策を実施してきた成果であり、釜石東中学校と並んで隣接する鵜住居小学校の生徒 600 名は全員避難して助かった。

#### (2) 釜石の悲劇

釜石市鵜住居地区で、釜石東中学校・鵜住居小学校の川向に、鵜住居地区

(43) 人体への影響として、18 人の子供に甲状腺がんが診断された（朝日新聞 2013 年 8 月 20 日）。また、汚水タンクから 300 トンの漏出（濃度 24 兆ベクレル）については、その管理の杜撰さにあきれざるばかりである（朝日新聞 2013 年 8 月 21 日）。除染費用、損害賠償費用、核廃棄物の処理費用、廃炉費用などを明確にしたうえで国家の政策に反映させるべきであろう。

(44) 「釜石東中の生徒たちは地震後すぐ、「津波が来るぞ」と叫びながら、避難場所へと走った。同中はハザードマップでは、津波の「想定外」だ。同中に隣接する鵜住居小では、屋上に避難しようとした児童たちが、逃げる中学生を見て後を追った。一緒に避難場所の介護施設へ。「ここも危ない」と判断した子どもらは、さらに高台へ急いだ。中学生たちは小学生の手を引き、介護施設のお年寄りに手を貸した。津波は介護施設にも到達、間一髪だった。」河北新報社 KOLnet2011.11.26。

防災センター（2階建て）があった。住民はここで防災訓練をしていた。震災当日、この防災センターは避難場所ではなかったにもかかわらず、住民はこの防災センターに集まってきた。200人ほどの住民が死亡した。

釜石東中学校・鵜住居小学校の生徒達は、津波に対応した適切な避難場所に避難したが、鵜住居住民には、適切な避難場所の広報が徹底していなかった。

### （3）石巻の悲劇<sup>(45)</sup>

宮城県石巻市立大川小学校は東北最大の大河、北上川右岸の釜谷地区にあり、太平洋に北上川が注ぐ追波湾の河口から4キロ上流に位置する。同県教委によると大川小の児童は56人が死亡、18人が行方不明。また、教諭については当時、校内にいた11人のうち9人が死亡、1人が行方不明になった。河北新報社によると、釜谷地区はこれまでに津波が到達した記録がなく、住民は大川小学校がいざという時の避難所と認識していたこと、しかも、山と堤防に遮られていて津波の動向が把握できない環境だったこと等が避難を遅らせた要因として挙げられている。

小学生は、グラウンドに隣接する裏山でシイタケ栽培もしていたという。グラウンドから直接この裏山に逃げれば津波にさらわれることもなかった。

## 2 各災害の特異性<sup>(46)</sup>

（1）津波被害 津波災害について、三陸大津波や東日本大震災では、「津波てんでんこ」で、適切な場所への素早い避難が求められる。これに対して、例えば、南海地震による広島市への津波の到達は、国の想定では、大地震発

---

(45) 読売新聞 2011.4.9、池上正樹＝加藤順子『あのとき、大川小学校で何が起きたのか』（株式会社青志社、2012年）参照。

(46) 関西大学社会安全学部編『検証 東日本大震災』1頁、35頁以下（ミネルバ書房、2012年）は、東日本大震災を巨大複合災害と捉え、地震、津波、原発事故の特性を整理分析している。

生後 2 時間余り後とされている。地震後の津波であっても、両者は状況が全く異なる。広島市の沿岸部には、想定では 4 メートルの津波が予想されている。特に、沿岸に位置する病院や小・中・高等学校等は海拔の 1 メートルの土地に設置されている。したがって、自力で避難できない高齢者、病人、園児（病院・老人ホーム・自宅・保育所等）の避難を支援する時間的余裕が残されている。

(2) 大地震 地震の場合、いきなり襲われるので避難が難しい。そこで、住宅・マンション・オフィスビル・宿泊施設等に対する耐震補強などの事前の予防が重要となる。阪神淡路大震災による被害（死因）は、建物倒壊による即死、圧死、窒息死が多くを占める。1 階部分の倒壊により、1 階部分での死者が多かったとされている。また、建物倒壊による負傷も少なくない。さらに、地震後に火災が発生する場合もある<sup>(47)</sup>。残された貴重な財産が廃塵に帰することになるので、火災が発生しない対策が必要である。

(3) 土石流被害 事前の大雨などで危険を察知できれば避難が可能である。しかし、土石流崩壊の直前直後には、避難が危険で難しい場合がある。また、谷間の下方向に建物を建てると、万一山に多量の降雨があった場合には、土石流が発生するおそれがある。土砂災害警戒区域を指定し、土石流が抜ける通路を確保し、これを避けて建物を建築する政策を実施すべきである。さらに、被害者には、1 階部分の山側で就寝していた者の被害が多かったといわれている。

(4) 原子力損害 放射能被爆・汚染は、他の被害と比較して、汚染が拡散しやすく、被害も長期化し甚大となるという特徴がある。生命・健康被害に加えて、宅地、田畑、山林、道路、池沼、海（海水、海底への堆積）、地下水など計り知れない被害を発生させる。前述三で述べたように、何重にも原

---

(47) 火災は、地震が去った後の電源回復時に、電気コード上に家具等が倒れ、ショートしたことによっても発生しうることが明らかにされている。

発事故を発生させないような予防措置を講ずる必要がある。

（5）その他 噴火、洪水、大火災、雷、竜巻、台風、豪雪などにより災害が発生することがある。わが国では、これらの種類の異なる災害が多数発生している。最近の木曾御嶽山の被害からもわかるように、専門家や防災関係者が研究をするだけでなく、被害には登山者や一般市民が巻き込まれることになるので、すべての災害に共通していえることは、一般市民の防災意識を啓蒙することがきわめて重要である。

### 3 法的整備<sup>(48)</sup>

（1）災害に合わせた対応 災害は忘れたころにやってくる。今回の8・20広島市土石流災害は、32名の死者行方不明者を出した平成11年6月の梅雨前線による土石流災害から15年を経過していた。また、今後30年以内に南海地震の起こる確率も高いといわれている。東日本大震災は、岩手県釜石市鵜住居地区の奇跡・悲劇、石巻市の大川小学校の悲劇からも解かるように、備えが重要であることを教えている。集中豪雨、地震、津波、火災など災害の特質に応じた対応が必要である。各災害に対応できる避難所の指定とその広報が必要である。これらを義務付ける法的整備が必要である。

（2）土砂災害警戒区域等の指定 8・20広島市土石流災害では、実際には警戒区域であるにもかかわらずその指定が行われていなかった。住民の協力が得られるように法的整備（風評被害対策、予算措置も含む）が必要である。

---

(48) 阪神淡路大震災を教訓に、法制度を検討するものに、甲斐道太郎編『大震災と法』（同文館、2001年）、復興のためのまちづくり制度を検討するものとして、神戸弁護士会震災復興対策本部編『震災復興のまちづくりと法』（三省堂、1996年）がある。また、東京都における震災対策として、和田正幸「東京都における震災対策の現状と課題」大浜啓吉編『都市復興の法と財政』115頁（勁草書房、1997年）は、復旧・復興から心のケアやボランティア活動まで整理している。



(3) 情報の伝達 南海地震による広島市沿岸部への到達は、実際には、国による想定どおりの 2 時間後かどうかは正確にはわからない。太平洋沖における大地震によって発生した津波が到達する時間が正確に伝達されないと、自力で動けない災害弱者の支援・救助ができないことになる。

情報の伝達という意味では、前述の警戒区域情報は生命に関わることであり、風評被害対策とともに法的整備が必要である。

(4) その他 そのほかにも、都道府県によっては学校・公共施設の耐震化が遅れている。また、前述の土砂災害警戒区域指定の問題のほかに、急傾斜区域・道路・橋・港湾・河川など事前の防災・減災に関わる法整備が必要である。さらに、被災者には自治体関係も少なくない。災害救助等において人命を救助する任務を全うしようとする余り、危険から逃れることができなかった場合もある。最悪の事態に至らないような体制が講じられなければならない。災害による被害を減少させるためには、以下に述べるような支援体制も必要である。

#### 4 減災のために<sup>(49)</sup>

(1) 避難場所 災害の種類に応じて、地域ごとに避難場所又は避難ビルを確保し、広報を徹底しておく必要がある。また、災害弱者を誰が、どうやって、どこの避難場所まで連れて行くか、あらかじめ決めておく必要がある。大学や高校の近くに老人ホームや病院等がある場合で、津波到達まで時間的に余裕が十分にあるときは、学生等が支援対象をあらかじめ決めておくことによって減災の可能性が高まる。

(2) 避難路の確保 適切な避難場所が決まっても、どこを歩いていく

---

(49) 山崎栄一『自然災害と被災者支援』は、東日本大震災に対する対応として、災害救助法から個人情報や被災者支援法システムまで詳細な分析を行っている。また、東日本大震災の防災監理の実践については、越野修三『東日本大震災岩手県防災危機監理の 150 日』(ぎょうせい、2012 年)がある。

か。どこの高台や避難ビルに逃げるのか。1ヶ所に集中しすぎるのは危険である。裏山があっても、避難路として開設し、あらかじめ広報されていなければ迷ってしまい、逃げ遅れることがある。

（3）避難の手段 避難する場合に何で移動するか。自動車、自転車、電車・バス、徒歩などその災害に適切な移動手段を選択しなければならない場合がある。東日本大震災の避難において、自動車が思うように進まず津波が迫ってくる映像が繰り返し放映された。地震後は道路に異常が生ずる場合があり、先に進めず途中で放置する可能性もありうる。放置する場合には、他の自動車等も進行できないことになり被害を拡大させる可能性もある。

身内に要介護者がいる場合などには、あらかじめ直近の避難ビルを確認しておく必要がある。

（4）避難訓練・防災意識の啓蒙 鶴住居地区の防災センター、大川小学校、東日本大震災の被災者は、いずれも一般市民である。被災者の数を減少させるためには、どんな立派な法律があったとしても、その法律の趣旨に沿った一般市民に対する防災意識の啓蒙が必要である<sup>(50)</sup>。避難訓練などに参加することの重要性と災害の種類に応じた防災意識を周知徹底（啓蒙）することが、自律的な行動（迅速な避難や救助活動等）による減災につながるのではないかと考える<sup>(51)</sup>。

---

(50) 明治29年・昭和8年の三陸津波などから教訓を示す、山下文男『津波てんでんこー日本近代の津波史』（新日本出版社、2011年）、河田恵昭『津波災害ー減災社会を築く』（岩波新書、2011年）などがある。また、関西大学社会安全学部編『検証 東日本大震災』（ミネルバ書房、2012年）は、巨大複合災害の種々の特性、復旧・復興の課題、行政・市民の対応を検討している。裁判所として、東日本大震災直後どのような対応を行ったかについては、安福達也『東日本大震災に伴う仙台地裁の事務処理・運用』（金融財政・2013年）参照。

(51) 下山憲治「防災・災害リスク管理と行政法学」法の科学44号32頁、35頁（2013年）は、防災・減災を法制度に取り込むこと、公助から自助・共助への転換が必要であることを提言している。

(5) 集客施設の対応 大勢の園児、生徒、学生、従業員、お客、患者等を預かっている施設は、災害があった場合に備えて、普段からどのように人々を誘導するか適切な避難訓練をしなければならない。防災意識を徹底しなければ形だけの訓練で終わってしまいがちである。また、これらの施設の経営者・管理者による消防や警察への救助要請、さらには県知事等による自衛隊への救助要請などもその手続を確認し、迅速な対応ができることが減災につながることになる。

(6) 復興災害への対応 災害から復興することは、重要なことである。しかし、被災者の生活再建を置き去りにしたインフラ整備や復興公営住宅は、財政面でも人間関係を崩壊させる点でも、新たな災害を発生させているとの指摘がある。阪神大震災における仮設・復興公営住宅における孤独死（災害関連死を除く）は、19 年間で 1057 人に上るとのことである。被災者の生活再建およびコミュニティーでの自助・共助への支援が重要であり、減災施策の最上位に位置づけた対応（法的整備等）が必要である<sup>(52)</sup>。

---

(52) 塩崎・前掲注(21) 4 頁～51 頁参照。