

東日本大震災に対応する第三次緊急提言のための審議資料

平成 23 年 4 月 5 日
日本学術会議法学委員会

法学は、政策目標が示されたときに、その目標を達成するために、適切な法技術と法的構成を用いて、その政策目標の実現をはかることを得意とする。現下の事態は、被災者の救援が急務であり、しかも、法的措置を待つ暇のない緊急事態として続いている。被災者救援、被災地復興は、今後、切れ目のない政策として精力的に実施されなければならないが、それとともに、法学からの提言はより具体性を増していくであろう。

1 被災者の救援と復興に関わる総合的な体制づくりを

被災者の救援は緊急を要する。しかし、その緊急を要する事態の中には、復興と深く関連する事項も含まれていよう。また、救援の内容は多岐にわたる。さらに、国、被災自治体および救援自治体という三者の関係もある。これらの関係を適切に調整するためには、政策課題全体を俯瞰し、救援から復興への政策的道筋をたて、国と関係自治体の政策の役割分担と政策調整をはかり、被災者の権利を守るための「東日本大震災救援・復興特別措置法案」(仮称)を早期に策定し、目的、関係当事者の役割、総合対策本部の設置、自治体間救済措置と地方自治に関する特別措置、被災者の権利調整、財政的支援などの規定を設けるよう制度整備を検討する必要がある。

2 被災者の救援に関わること

(1) 災害被害者の救済と生活再建についての主要な現行法としては、「災害対策基本法」、「災害救助法」、「被災者生活再建支援法」および「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」等があり、原子力事故については、「原子力災害対策特別措置法」および「原子力損害の賠償に関する法律」等がある。今回の巨大地震と巨大津波による被害の甚大さ、そして原子力発電所の事故による影響の大きさは、これらの法律が想定する範囲をはるかに超えている。そのような認識の下に、法の運用によって実施できる事項は積極的に適用して速やかに実施し、新たな法的措置が必要な事項は、それらを早期に政策として立案し、前記特別措置法を制定して、対応することが必要である。

(2) 現在、避難所に避難している被災者を、仮設住宅の設置に至る短期的期

間、あるいは復興のめどがつくまでの中期的期間、市町村ごと他県などに移転する方策として、ペアリング支援方式が、学術会議によって提案されている。この方式は、被災した市町村の一体性を保ち、従来の行政サービスを受けやすくし、人と人とのつながりをこわさないという長所を有する。もっとも、教育や仕事をどうするかなど、課題もある。現実には、このような方式をとる市町村が出てきており、そのような方式をとる市町村のために、法的支援を準備する必要がある。また、地方自治法上の法的措置が必要かも検討の必要があり、必要であれば、前記・特別措置法に組み入れることも考えられよう。

- (3) 現在の避難所における被災者の状況は、国内避難民といえる状況である。現在の避難状況にあっても、また、今後の震災関連立法にあっても、人権の尊重、女性や子ども、しょうがい者、高齢者、外国人等への配慮が強く求められる。
- (4) 被災者救援および復興の在りについては、男女共同参画を踏まえて、検討され、実施される必要がある。

3 被災地の復興に関わること

- (1) 被災地の復興のためには、まず、被災地した建物や動産類など「がれき」となったものを、誰がどう処分するか、という問題がある。建物には、修理すれば使用可能なもの、使用のためには多額の修理費がかかり解体するか修理するかを選択可能性のあるもの、再生可能性のない文字通りのがれきとなったもの、などがある。動産類でも、有価物もあろうし、仏壇位牌のような保存すべきものもある。宅地や農地は、将来の復興などのために、それらの境界をどう保全しておくかといった問題もあるし、農地については、地盤沈下や塩分を含み、対策なしには農地として使用できない土地が広範に生じている、という問題もある。
- (2) 災害廃棄物としての「がれき」については、国は、がれき撤去指針を定め、私有地への立ち入りを認めること、建物、自動車・船舶、それ以外の動産について、それぞれ撤去すべき場合と、保存する場合とを示した。考え方の基本は、自治体が、その判断で価値ある物を除いて（有価物は遺失物と考える）、私有地に入って撤去することを認めるものである。作業者の私的土地所有権への立ち入り、および、がれきの処理を事務管理に準じた行為とみなし、がれきと判断されたものについては、地方自治体（市町村が原則。今回は県が代行できることとされた）がその事業としてなすべき一般廃棄物と同様の処理を認めるものであろう（その費用は、廃棄物法22条により国庫補助がなされるが、今回の大震災については全額国庫補助とすべきであり、

そうなるであろう)。膨大ながれきの処分は復興の前提であり、必須の措置であるが、前記特別措置法に規定を置くなどして、法的根拠づけを明確化しておくことも考えられる。なお、私人が他人の土地に立ち入って、自らの所有物を回収することなども起こり得るが、違法性阻却(民事上、刑事上)を含む法的性格付けについて、同様に扱うかの問題もある。

がれきの処分をどうするかは、大きな問題であり、早急な検討を必要とする。がれきは膨大な量にのぼり、仮置き場の問題もあるが、再生資源となる物(自動車など)や希少資源を含む物もある(電子機器類など)し、焼却にさいし有害物質が排出されるおそれのある物もある。現地の実情にあわせつつ、環境問題を配慮した処分の方法が選択される必要がある。

なお、倒壊建物については、アスベストが使われていた可能性があり、注意が喚起されなければならない。

- (3) 都市部の宅地や共同住宅については、「建物の区分所有に関する法律」が適用され、また、「罹災都市借地借家臨時処理法」の適用地区として政令指定されることになる地域が出てくるであろう。今回の大災害は、阪神・淡路大震災とは違った法的措置が必要か、検討の必要がある。
- (4) 農地の復旧について、その計画の樹立、復旧の方法、財政的措置など、新たな法的措置が必要となろう。また、復旧不可能と判断された被災農地をどうするかについても、検討が必要とされる。

4 原子力発電所事故に関わること

- (1) 福島第一原子力発電所事故の危険な状態はいまも続いている。この予断を許さない深刻な事態ができる限り早く収束されることを、大震災の被災者の方々、原発周辺の避難されている住民の方々、そして国民の皆様とともに念じ、事故収束のために日夜努力されている現場の方々を応援する。
- (2) しかし、このたびの刻々と悪化する原発事故に関する情報の開示の仕方には問題がある。2001年の中央省庁再編にともない、原子力利用推進とその安全管理がともに政府に一元化されてきたこともあって、東電職員と経済産業省の原子力安全・保安院と官房長官(内閣府、原子力委員会等)とが入れ替わり立ち替わり登場して説明しているが、環境放射能の評価システムを用いた測定結果などの一元的かつ継続的な公表や情報を国民と共有する姿勢が稀薄(専門用語の一方的読み上げ)であり、責任ある専門家の顔が見えない。逆に、ファジーで二転三転する指示が放射能汚染の「風評被害」をまねき、原発周辺で農業、酪農業を営んでいる人々は、生活の糧をさえ奪われながら、なおかつ退去勧告を受けるといふ、まさに極限の苦しみのなかにある。

原子力安全委員会の責任ある立場の専門家などが同席し、一元的な公表

の枠組みの中で、違った角度からの情報を、国民にわかりやすく説明するような機会とすべきである。

- (3) 今回の原発事故が一刻も早く収束することを願いつつ、他方、危険な作業に下請企業の作業員が従事させられていながら、危険防止のために必要な情報が提供されておらず、そのために被曝事故が起こった事件を看過することはできない。

緊急事態における救援と復興のプロセスの中で、危険で有害な作業に従事する労働者の安全・生命の確保は、二次被害の防止のためにも最優先課題とされねばならず、複雑化した雇用関係の中でその使用者責任があいまい化されてはならない。

- (4) 今後、わが国のエネルギー政策のなかで原子力発電所をどう位置づけるか、また、それと関連するが、地球温暖化対策として原子力に頼ることが適切な選択かについては、今後、政策者だけでなく、専門家と国民各層を含めた、国民的な議論が必要である。とりわけ、害悪の影響が時間的・空間的に広範囲に及びかつ膨大な損害をもたらしうる原子力発電所事故については、発生（の蓋然性）の予測が可能な「危険」のみではなく、予測の不能な「リスク」をも勘案した上で、選択の当否を検討する必要があることが今回の事故で明らかになったと言えよう。日本学術会議もまた、そのような議論に加わらなければならない。

以 上