

法律時評

阪神・淡路大震災の提起した 法政策問題

阿部泰隆

一 はじめに

このたびの阪神・淡路大震災は法社会学、解釈学、立法学という幅広い分野にわたって、多数の法律問題を提起した。平常時を前提とした法律学・法制度・行政制度が非常時にはうまく作動しないという現実、法を根本から組み替える必要があると感じられた。各方面とも、大いに頑張つて貰っているが、私の法律学からみれば、現在行われている施策には、改善の余地が残る。事態は緊急を要するため、研究室もわが家の書斎も、廃棄物処分場のようなつたまま、私は、たまった仕事を棚上げにし、不備を承知で、取り急ぎ、意見を發表した。

事態は現在進行形であるため、論文などという、手間も暇もかかり、發表に時間もかかる作業をしては、「時機に後れた抗弁」で、実際の施策にも被災者にも役立たず、研究者の無力感を味わうことが多い。研究者としては、適時に意見を述べ、施策に反映させる必要がある。各種団体から種々提案がなされているのはこの趣旨であろう。

「無駄な」努力を続けることになるが、そのうち、震災紛争が増え、借地借家、区画整理、都市再開発などの個別の解釈問題にも追われるようになるであろう。しかし、そのほか、問題を総合的に検討し、日本法の構造的な問題を解明し、復興に寄与するとともに、将来も生じうる大震災に伴う災厄をできるだけ防止する法システムの創造を目指す必要がある。ここで、震災が提起した法律問題を思いつくまま羅列し、若干のコメントを試みたい。

二 公法上の課題

自分は大丈夫だと楽観的に判断しがちであるが、東海・関東大震災、原発事故、サリン事件、警察厅长官狙撃事件と、心配の種はつきない。非常時の法体制の整備が不可欠である。やはり、首相官邸・知事・市長に多重防衛的に多方面から瞬時に情報が入るようにし、専門家が適切に判断することができるようにするとともに、自衛隊、消防、警察その他の組織を適切に運用できるようにする必要がある。現行の災害対策基本法は伊勢湾台風を契機につくられたもので、市町村も都道府県も機能することを前提とする、いわば中小規模災害対策基本法である。このさい、大規模災害対策基本法へと改正すべきである。自衛隊は県知事の要請がなくとも市町村長からの要請で災害出動できるようにすべきであろう。大規模地震対策特別措置法は地震を予知して、対策を講ずるつもりであるが、実際には機能しないので、むしろ、地震が発生した

1 危機管理体制強化のための法システム
平和ボケした日本では危機管理体制が存在しないとかねて心配されていたが、まさにそれが現実化してしまった。みんな、危機は今日明日のことではないし、

2 復旧委員会などが総合的な視点から検討して欲しいものであるが、復興委員会にそうした視点があるのかどうか、細かいようで、残念である。

瞬間に適切に対応する仕組みに勢力を注ぐほうがはるかによい。

2 地域防災計画、消防の救援の限界

地域防災計画も消防も必ずしも十分に機能しなかったが、同時多発型の大規模災害の場合は防火水槽をどんなにたくさん造っても、ヘリ消火の訓練をしても、とても対応できない。今回の震災は、悲惨ではあったが、いちばん安全な時間と条件（風も吹かない等）下で来てくれたもので、一時間でも後であつたら、犠牲者数も一桁は多く、救助作業はしようがなかったであろう。これからは、この地震があつた一時間後に来ることを想定し、かつ、風も吹くことを前提にすべきであろう。ヘリから、食料と水を投下し、重傷者を運ぶなどの工夫が必要である。また、海から二キロもつないだホースが通行車両に踏まれて破裂したりしないような工夫、延焼のおそれのある建物を破壊して消火する破壊消防の導入などの工夫も欲しい。近隣からは派遣要請なくとも応援する制度が欲しい。

3 住みやすい街復興のための法的手段

法の開発

筆者は、街づくりのための緊急立法の提案とか縦割施策をこえた合理的な街づくり施策の法的手法などをすでに本誌三、四月号で述べたが、なお、たくさんの論点がある。

建物はその建築時の法律に適合す

ば、その後法制度が改正されても、既存不適格として、許容される。しかし、再建築する場合には、最新の基準に合わなければならぬ。今回問題になっているのは、容積率の導入前のマンションで、容積率不足のために、同じものが建て替えられないものである。その救済策として、建設省は、総合設計を活用して、公開空地を取れば、容積率をアップするという方針を示している。容積率アップで、もとのフロアが確保できるだけでなく、余剰分を売って、建設費に当てれば、被災者は安く建て替えうるといふメリットもあるが、容積率をアップしても、まだ足りない例もある。さらに、これ以上規制を緩和しなければ救済できないとき、用途地域を変更してまで救済するのか、更地を売却して、公共が建設した安い住宅にはいるのか、検討が必要であろう。

三月一七日の都市計画決定は満足な住民参加をふまえていない点で強引すぎたが、他方、住民参加を行えば、大局的な意見というよりも、土地所有者の局地的な意見ばかりで、広域的な観点からの街づくりが支障が生ずる。特に、計画が遅れば、住宅の建設が遅れて、借家人層の利益を害する。住民参加においても、個々の利害をこえた大局的な判断が必要であり、住民の見識と行政のリーダーシップの創造が課題である。

都市計画のあり方としては、長田、六甲を副都心として、再開発ビルを造るのが妥当かどうか問題になる。一方では、商業テナントが本当に入居するか、高層階は老人、障害者には適切ではないとも思えるが、中層ビルにすれば、価格が高くなって、元住民が入居しがたくなるとも推測される。一〇〇点満点の解決策はなく、みんな少しづつ痛みを分かち合つて、新しい街を建設する妥協心が求められる。

公営住宅は住み慣れた従来の街に造つて欲しいという声が多いが、しかし、土地・建物代は高い。低所得者というだけで、多額の公金を使って、都心の条件のよい住宅に住めるようにして貰える理由は乏しい。普通の勤労者が通勤するくらいに郊外に住む苦勞は低所得者でも我慢して貰う必要がある。仕事の都合で朝早くとか夜遅いといっても、車イスの者などを除いて、何も中央区や六甲に住まなければ生活できないわけではない。むしろ、多少遠方でも、倍の数の住宅を提供するほうが合理的である。

地価が下がっているかもしれないが、震災前の価格で買ってくれという要望があるが、それは無理というものである。土地所有者は気の毒だといえ、それでも土地は残っている。建物は滅失したら、どうしようもなく、震災前の価格で買うわけにはいかない。土地も同じであ

る。ただ、地価の動向はまだ不透明である。

以上の施策を全体としてみて、復興は誰のどれだけの負担で行われ、誰が儲かるのであろうか、復興の受益と負担は公平に行われるのであろうか。この点で、被災市街地復興特別措置法や神戸市震災復興緊急整備条例による住みづくりの手法をもきちんと検討する必要がある。特に、区画整理の場合には、地域住民が一部ずつ土地を出し合つて、町を造り変える減歩に対して、土地のただ取りだという住民の反発が強い。受益といつても、目に見えないし、金銭的には現実化しないうちに、清算金を取られるという問題がある。しかし、他方、地区の道路や公園が整備されれば、地域住民が受益する。ニュータウンではそれは土地価格に折り込まれて、地域住民の負担になっている。既成市街地の改造の場合、住民が何の負担をしないというものも不合理である。この点のバランスがきちんとしてるかどうかが問題であろう。

復興の行政組織としては、もっと一元的に権限を持つ組織が望ましいが、関東大震災でもなかなかできなかったことを、弱体内閣が官僚の抵抗を排除して実現することは不可能と割り切るべきであらうか。

4 災害と福祉

この震災は貧富の格差、高齢者・障害

者の福祉の貧困さを白日のもとにさらけだした。避難所暮らしも深刻であるが、そもそも避難所まで逃げるのが大変であり、半分倒壊しかけた自宅で、水道・電気・ガスも食事もないままじっとしていた者も結構いたようである。ピザの切れた外国人は災害救助法による治療の適用がないとか、深刻な問題を抱えている。障害者の無認可作業所は崩壊しても公的支援を受けえないし、社会福祉法人は補助金を得ても、自己負担金を出す余裕に乏しい。

仮設住宅や避難所の食事などの法的根拠になっている災害救助法に関しては、困った人はかならず支援すべきであるが、支援しすぎて、自立を困難にしないようにすることの調和が現場では難しい。従来一間にいた人が無料の2Kに入った場合、家賃のかかる住宅に移転して貰うことが将来困難になるとか、仮設住宅の入居は最大二年とされているが、実際には相当長期間を予想しなければならず、膨大な社会保障だけの町が出現する心配がある。

むしろ、被災地の近くに仮設住宅と仮設店舗を造って、できるだけ自立して貰うほうがよいが、現行法では対応できない。工夫の余地はあるだろうか(阿部・法時四月号)。

5 復興のための財政支援 補助・融資に関しては、鉄道軌道整備

法や改正激甚災害法で、補助金を出し、開銀の融資も投入される。国庫補助は民間の事業には出さないのが原則で、私鉄は大衆の足として公共性を有するが、それでも株の配当もできないような場合に始めて補助する。補助金を配当に回すようでは公共性がないから、この制度は合理性を持つであろう。民間病院は、私企業であるから、補助する公共性がないが、もしたくさん病院が閉鎖されるとすれば、大衆の医療サービスに欠けるので、補助する必要があるかもしれないが、そのさいも、儲けないという条件をいかにつけるかという問題がある。

個人の住宅再建にはローンの利子救済などを行うだけで、補助金ではない。宅地が崩れた場合も同様であるが、後者は個人の力ではとても回復できないので、砂防工事、急傾斜地崩壊防止工事の制度を拡張して、崩壊した宅地に公的な支援をする工夫が求められよう。

減税、弔慰金、見舞金、義援金などの適正配分に関しては、ジュリスト四月十五日号に一応の私見を発表した。「困った順に」救済するという視点が必要である。

6 安全の観点からする建築物の規制強化

災害に強い街づくりが合い言葉になっているが、結局は安全はコストとの相談であるから、どの程度のリスクにどの程

度のコストをかけるべきかが課題である。一応の考え方を述べると、まずは、地震の予知など当てにしないほうがよいが、地震の再来の頻度・間隔がある程度わかったほうがよい。また、一九七一、一九八一年に建築基準法が強化されたが、今回の地震では最新の基準に従っていたものはほぼ大丈夫であったのか。

この結果次第で、結論は異なるが、道路・鉄道・港湾・空港など公共性の高い基幹施設は、住宅・店舗・事務所よりは安全であるべきであろう。後者の建物に関しては、壊れても、人命が保護されればまあ十分と考えるべきであろう。今回、多数の建物が壊れたが、しかし、逆に、三ノ宮でも、新しい建物は残っているほうが多いので、基本的には現在の基準でよく、耐震設計に金がかかりすぎると考える必要はない。また、最新の基準で設計されても倒壊したのは、実は手抜き工事のためではないかと疑われる。今後のためにも、今回倒壊した建物に関して、設計ミスか、施工ミスを調査するべきである。また、工事の監理をしっかりと、手抜き工事をした業者は次の入札からはずされるようにすべきである。工事の監理は、行政にやらせるよりも、損害保険会社とか工事監理会社にさせるほうがよい。

今回倒壊した建物の多くは古いものであったために、既存の建物に対する適及

的な規制強化と助成が話題になる。しかし、既存の建物への規制強化は、ホテルに対するスプリングラーの設置義務づけ(消防法改正一九七四年、施行は一九七九年)などで導入されたことがあるが、普通は行われない。国家は補強策の開発を支援し、建物所有者に情報を提供し、税制上の優遇措置を講ずるくらいが妥当なところであろう。また、ホテルなどの丸適マークに関しては、既存不適格の場合も同様に貰えるが、いつの基準に適合しているのか、今の基準にはどの点が適合しないかを示すべきであろう。建物の売買の斡旋のさいには、いつの基準に適合し、今の基準のどの点に適合しないかを重要事項説明義務(宅地建物取引業法三五条)の対象にしたらどうであろうか。売り主は補強策を講ずるであろう。

地表に出ている活断層上にわざわざ建てないようにという規制の例がある。ただし、それは通常の建築制限ではなく、住宅団地の開発にさいし活断層を公園、緑地、空き地に当てるという地区計画(横須賀市、長さ六〇〇メートル、幅五〇メートル、朝日新聞二月一日)で、開発業者の合意があるほか、建築制限された部分の活用方法もあるので、それなりに適切と思われるが、一般には、活断層といっても、動くのは何百年、何千年単位の問題とすれば、禁止よりは情報の提供のほうが妥当であろう。兵庫県は活

断層を調査し、市町・企業に情報公開し、防災計画策定の土台にするという（日本経済新聞三月四日夕刊九面）。神戸市は計画中の神戸沖空港を震度七の震災に耐えうるようにするため、直下の活断層を調査する（読売新聞三月九日三面）。なお、さらに進めて、防災計画の策定の参考にするにとどまらず、個人の建築制限にまで及ぶとすれば、過大な規制になりそうである。

以上を総合して、最終的には、大規模災害救助・復興特別措置法の提案が必要である。

三、民事法上の問題

まず、マンションの敷地の売却を多数決で行える制度が必要と思う。壊れたマンションの共有地は三年間分割禁止で、その再建は共有持ち分の価格の割合の五分の四の多数決で可能とする法律（被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法）が成立した。反対派は持ち分売り渡し請求権を有する。これに対して、再建に関して五分の四が取れなかった場合、共有の更地が残る。その場合には民法の原則に戻り、分割しても使い道がないので、裁判所で競売する（民法二五八条）しかない。しかし、裁判所の競売では安くしか売れない。あるいは、持ち分を買い集めて、多数派を形成するしかない

が、その過程に地上げ屋や暴力団などが介入し、ややこしくなる。多数決で売れる制度にしておけば、少々買い占めがあっても、多数の良識で売れる。この多数とは、管理行為ではないから、過半数というわけにはいかないが、しかし、五分の四はきつすぎる。三分の二くらいがよいであろうか。

もし、多数の横暴で、売らなければならない土地まで、仲間に入れられて売却されるという問題があるのであれば、その前に、共有地の分割の裁判をすればよい。そして、その裁判で決着がつくまでは、売却禁止とする。

これに対しては、民法の原則を変えるほどの理由があるのか、民法では他人の権利を売ることができないのが原則で、五分の四の多数決で他人の権利を踏みにじる制度は、権利を売るのはなく、もとのマンションを再建する場合にすぎないという反論があるが、マンションの共有地を多数決でも売れない制度のままにしておけば、たしかに売りたいくない者の権利は保護されるが、売って有効活用したい者の権利は凍結されてしまうのである。

震災都市借地借家臨時処理法が復活したが、解釈上の問題点が多すぎる。たとえば、これは借家人が借地人になるとして家主に申し込むことができる。家主が断ると、借地権が成立するかどうか争

いになる。もめているうちに暴力団が利権として介入するおそれがある。この法律はもとと一戸建てを念頭においていると思われるが、長屋にも適用があるようである。そうすると、借家人の誰がどんな建物を建てることのできるのか、もめる。

そこで、この法律を今から廃止できるかが課題になる。すでに、借地権が設定されたら、この法律を廃止しても、それを奪うことはできない。しかし、権利が成立するまでの間は、この法律を廃止してしまつて、権利の成立を阻止することは可能であろう。それは、借家人が借地人になるために許可を得て、借地権設定の申込をした場合、家主が建てはじめて、借家人が優先入居権を確保するまでの間などを念頭においている。

震災がらみの事故（通電火災・高速道路落下）、建物の設計・工事ミスなどはいずれ損害賠償責任を問われる。しかし、証拠を保全する余裕なく、解体された物が多いのではないかと、心配である。

四、労働法上の問題

労働法上の論点として、①震災によって発生した事故と労災補償、②建物の処理にさいして生ずる労災事故やアスベスト対策、③失業の激増に伴う、労働保護法の解釈問題、④地域の雇用確保のため

の法的手法（阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法）の評価等が考えられる。

このほか、法社会学的な課題、過去の大地震の経験の研究、地震の襲来が心配されている関東方面で今回の震災から何を学んだか、なども重要であるが、ここでは余裕がない。

（注）私の意見として、「被災者の合意得やすい特別立法を」（朝日新聞二月六日論壇）、「神戸復興への視点」（東京新聞二月二日一六、一七面）、「救済金分配基準見直せ」（神戸新聞三月二日夕刊）、「国会衆議院予算委員会二月九日公述人「予算委員会公聴会議録第二号（平成七年二月九日号一七頁以下）」、「座談会 復興への提言発言」（朝日新聞三月一七日別冊六一七面）、「阪神・淡路大震災復興特別立法の緊急提案」（法律時報六七巻三三三）、「阪神被災者の救済方法を提案する」（東洋経済三月二五日号一三五頁）、「弔慰金、義援金、災害復興基金などの配分基準の提案」（ジュリスト一〇六五号）、「震災救助・復興のための法システムはなぜ動きにくいのか」（法律時報六七巻四号）、「被災地の実態を踏まえた復興の法制度を」（Community Information 関西電力広報誌）一五四号、一九九五年三月号。また、神戸大学の教官有志でつくる神戸大学震災研究会有志は、三月一七日になされた都市計画決定の前に、「都市計画決定と住民参加に関する意見——みんなで痛みを分かちあって、積極的なまちづくりをしよう」を発表したが、私はその原文を起草した。

（あへ・やすたか 神戸大学教授）