

2022年 3月 30日

日本災害復興学会 2020年度研究会
活動実績報告書

<研究会名称>

水害など災害復興法学・地球温暖化問題研究会

代表者	吉田邦彦
企画分担者	今野正規
	水野吉章
	角本和理
	津久井進
	山崎栄一

<添付資料>

- ・活動に関する資料（パンフレット等）がございましたら、添付のうえご提出願います。

1. 本助成により実施した研究活動の全体概要

本助成により実施した研究活動のアウトラインを記入してください。なお、各項目における記入方法は、上段には概要を箇条書きで2行程度にまとめていただき、下段には、その内容を記入してください。

<p>【課題、目的】 この研究活動を行った動機や目的を記入してください。</p> <ul style="list-style-type: none">・水害の震災災害との異質性という見地から、近時頻発する水害の実態調査・法学的見地から、諸方策、とくに被災者生活再建支援法の水害との関係での課題を検討する。
<p>近時は、地球温暖化との関係で、諸外国と同様に、日本でも水害事例が増えており、規模も大規模化しており、震災被害よりも多く議論されるくらいである（転機となったのは、2015年9月の常総水害、そして翌16年の岩手県・岩泉水害、その後2017年7月の北九州豪雨、2018年7月の西日本豪雨（とくに倉敷市真備町の水害）、2019年10月の東日本台風（台風19号）Hagibis被害（宮城県丸森町、長野市の水害など）、そして2020年7月の熊本南部の球磨川、2021年8月の佐賀県武雄市などの水害である）。</p> <p>従来の災害復興法制は、震災をベースとしてできあがっており、水害に即した再検討は急務である。例えば、被災者生活再建支援法（平成10年法律66号）は、最高額300万円で、大規模半壊までしか公費補償は得られないが、果たしてそれで充分なのか（水害の場合には、外観では想像つかない形で、家財道具や車など損害を受ける。現に半壊にまで救済を広げる立法上の動きがある〔2020年11月の法改正で、中規模半壊まで保護対象になるが、それで問題は終わらない〕）。</p> <p>また、災害救助法（昭和22年法律118号）との関連の仮設住宅では、近時コミュニティが破壊される例が増えているがどうなのか、さらに災害廃棄物も水害では膨れ上がるがどうなのか等、課題は山積している。</p> <p>本研究会は、水害復興法学の再検討を、多面的に行うものである。</p>



<p>【実施方法、内容】 この研究活動の実施方法、内容を記入してください。</p> <ul style="list-style-type: none">・実態調査をかなり集中的に行う。・そこから浮かび上がった、実践的な課題を逐次取り上げて、その法学的緒対応を検討する。
<p>そこで、「現場主義的考察」として、近時起きた水害被災地をかなり網羅的に訪問することとした。例えば、①茨城県・常総水害（鬼怒川決壊）（2015年9月。2020年9月に訪問）、②岩手県・岩泉水害（高齢者施設らんらんで9名死亡）（2016年8月。2020年9月に訪問）、③岡山県・真備町水害（2018年7月。2020年8月に訪問）、④宮城県・丸森水害（2019年10月。2020年8月に訪問）、⑤長野水害（千曲川決壊）（2019年10月。2020年10月に訪問）、⑥熊本県南部・球磨村など水害（高齢者施設千寿園水没で、14名死亡）（2020年7月。同月訪問）、⑦佐賀県武雄水害（2021年8月。同年11月訪問）である。</p> <p>現場から考察されるのは、第1に、従来の災害と共通に論じうることと、第2に、水害に特殊の考慮事由である。前者としては、例えば、第1に、《住居の公費補償の不十分さ》であり、震災の場合と同様で、その際に生業補償（営業損害補償）も重要である（故長島山古志村長（その後国会議員）の指摘）。近時の人吉市水害でもこの点は、浮き彫りにされた（事業者支援は従来のグループ型から一歩進められた。同市の場合、近隣都市圏に組み込まれない地域経済の拠点だった）。第2に、《被災者コミュニティの重要性》で、神戸震災対応としての危機感から新潟中越から強調されたが、東日本大震災から、民間借上げの見なし仮設が増えて崩れつつあり、この問題は、水害事例にも踏襲されている。第3に、救済格差の問題も看過できない（福島放射能被害は不法行為救済で巨額が流れていき、格差の大きさは歴然としているが、同じ自然災害型水害問題でも、津波型と河川水害との「救済格差」が指摘されている（同じ自治体で双方を経験している岩泉災害の場合）。救済の平準化は、重要な災害復興法政策課題である。</p>



【活動成果】 この研究活動で得られた成果を記入してください。

- ・水害事例特殊の課題を浮かび上がらせることができた。
- ・それは第1に、従来からの国賠法上の課題であり、第2に、水防上上のハザードマップ強化の必要性、第3に、山岳型水害の課題の析出、第4に、災害弱者対策などである。

水害問題に特化した災害復興課題を順に論ずると、従来、国家賠償法2条による営造物責任として、不法行為型水害対応がなされたことも多かったが、大東水害最高裁判決（昭和59年最判）以来、方向転換がなされて絞り込みがなされたことを押さえておく必要がある（もっとも、多摩川水害訴訟（平成2年最判）、長良川安八訴訟（平成6年最判）などあり、そう単純ではない）。しかし近時の水害被災地を訪ねてみると、そうした伝統的な水害対応があってもおかしくないところがあり、現に訴訟は起きている（例えば、真備水害における小田川の河川管理のまずさ、堤防改修の不完全さ、常総水害における鬼怒川堤防管理の杜撰さ。また、岩泉水害における高齢者施設「楽ん楽ん（らんらん）」における入所者の避難・誘導ミスは、民間団体への訴訟を招いたが（その後和解）、行政の避難指示問題もありうる（国賠1条問題））。

ところが、気候変動との関連での水害の頻発、大規模化を前にすると、伝統的対応では足りず、国賠訴訟による堤防のハード面の強化、そのための公共工事の更なる推進にも限界が指摘される。それを克服する新たな動き及び課題を検討してみよう。

第1に、水防上上のハザードマップの強化は近時屢々言われることで、リスク・エリア（「レッドゾーン」（土砂災害特別警戒区域）（建築制限）、「イエローゾーン」（土砂災害のおそれのある区域）（重要事項説明の対象とする）など）を拡充し、ここでは土地利用規制も含め、居住の回避などを含めた総合的な河川の流域管理をはかることとし、2020年7月には、国土交通省からは、「総力戦で挑む防災・減災プロジェクト」が出される（コンパクトシティ政策、住民の集団移転、新築・改修誘導なども含まれる）。堤防強化というハード面だけでなく、ソフト面も含めた総合治水政策が狙われる。

これは方向性としてはもっともだが、宮城県丸森町や岡山県倉敷市真備町など、常襲的な水害地域がそういう考え方で対処できるのか（この点で、前者には、集団防災移転事業の動きもあったが頓挫している。国交省がこの種の方針を本気で出すならば、予算的裏付けとセットで行うべきだろう）。

また、平地水害（常総水害）、山間地水害（岩手県岩泉町水害）など、地理的に移住できる空間が無いところなどはどうすればよいのか。「地域的特性」も踏まえて、防災計画は立てられなければならない。他方で、長野水害で穂保地区では千曲川の決壊前に住民の8割が早期避難を行い、人命救助の観点で模範例であるが、反面で、被災コミュニティをどうするかは課題は未解決である。

第2に、水害対策は従来念頭に置かれたのは、河川災害であったが、これとは態様が異なるものとして近時問題になりつつあるのが、山間地の土砂災害である。近時これを正面に浮き立たせたのが、2014年8月の広島土砂災害であったが、2019年の丸森町水害、2020年の下呂市水害（とくに萩原地区、小坂地区のそれ）は、従来あまり検討されていないこの種の水害の困難な課題を露呈する。すなわち、それは災害スピードが急激であり、山岳部の土砂崩れの可能性は無数にあり、その管理・早期避難の困難さをどう克服するかは、手つかずだ。この種の水害は線として生じ、そのような住宅の破壊が起きて、ともすると、コミュニティは分断されるという、通常の水害とは異なる被害態様もある。

第3は、災害弱者対策であり、近時の水害は、高齢化率も高い、中山間地の集落が狙い撃ちされる。高齢者の収容者施設も破壊され、入所者は犠牲になったり、生存しても、ディアスポラ状況となったりすることが多い（2016年の岩泉「らんらん」の悲劇が、近時の2020年7月豪雨の球磨村の「千寿園」でも起きた。この先例として、2009年の山口県防府市の「ライフケア高砂」の例があった）。災害弱者である足腰の弱った高齢者の防災をどうするかは、重要な災害復興施策であろうが、居住福祉法上は、住み慣れた郷土からの転居は悲劇を招くことはかねて指摘されている（早川博士）。その意味からは、安易な予算削減ないし治水対策の強化から、施設の村外移転を説くのではなく、従来のコミュニティの傍近くの高齢者施設を安全地帯に建設するための居住福祉予算は確保すべきであろう。

2. 本助成により実施された研究活動に関して補足説明することがあれば記入してください。

(例：実施した研究活動の社会的意義、独自性及び改善点、今後の活動予定等)

本研究会遂行時は、コロナ禍にも突入し、そこでの課題も考えなければならなくなった。それは例えば、以下のような問題である。すなわち、2020年春からのパンデミックで災害復興の様相は変わった。第1に、最大の難点は、災害ボランティアの激減で、土砂除去作業の遅延を招いている(球磨村など)。また、避難所などの収容人員も減らされた。

第2に、対面的なコミュニケーションも減り、ただでさえ情報途絶が起きやすい緊急事態に、情報通信をいかに確保するか(SNSの活用。また常総水害以来、クローズアップされてきた「タイムライン」の運用)は、大きな課題である。

また以上は、水害被災地の現場主義的考察であるが、比較法的・基礎理論的考察は、なお今後の課題として残されていることを、付記しなければならない。ともかく、本研究会で行ったタイプの研究は、法学分野では(実際の必要性に反比例して)払底している状況なので、その必要性は強調されてよいだろう。

*なお、本研究会に関連する公表論文としては、例えば、以下のものがある。

吉田邦彦「2020年7月豪雨(とくに熊本南部水害)の諸問題——地球温暖化時代の水害復興法学のあり方」協同の発見334号(2020)134~151頁

吉田邦彦「長野水害調査、とくに千曲川決壊の長沼地区穂保を訪ねて」協同の発見337号(2020)134~138頁

吉田邦彦「コロナ禍の災害復興で求められていること——岩手県岩泉水害調査を機縁として」居住福祉研究30号(2021)16~22頁

吉田邦彦「地球温暖化時代の居住福祉・災害復興・水資源確保を考える」居住福祉研究30号(2021)91~101頁

吉田邦彦「佐賀県・武雄の水害被災地を訪ねて」居住福祉通信28号(2021)6頁

吉田邦彦「熱海土砂被害の悲惨さと盛り土責任、居住福祉問題」安居楽業(日中韓居住問題会議論文集)第15集(2021)

*災害復興学会でのオンライン年次大会(2020年12月)で、本研究会の成果の一部は報告させていただいた。

*コロナ禍での研究会運営は、容易ではないことも最後に述べておく。確かに、コロナにより、オンライン研究会は、近時注目され急浮上しているが、本研究会のように、《現場主義的な実態調査》を主眼とする場合には、研究手法として相容れないところがあるし、《新たに考察を進め、従来にはないネットワーク形成をする》場合には、やはりオンライン方式には限界があることも実感していることを述べておきたい。