

博士論文の要旨及び審査結果の要旨

氏名 岡本 正
学位 博士(法学)
学位記番号 新大院博(法)第2号
学位授与の日付 平成29年9月20日
学位授与の要件 学位規則第4条第2項該当
博士論文名 災害復興法学の体系 -リーガル・ニーズと復興政策の軌跡-

論文審査委員 主査教授 鈴木 正朝
副査教授 南島 和久
副査准教授 田中 良弘
副査 跡見学園女子大学 教授 鍵屋 一

博士論文の要旨

岡本 正の博士学位請求論文「災害復興法学の体系 -リーガル・ニーズと復興政策の軌跡-」(以下、「本論文」という。)は、次のように全9章から構成された、本文276頁の論文である。

第1章 序論

第2章 災害時の無料法律相談分析の意義と災害復興法学に関する先行研究

第3章 東日本大震災無料法律相談情報分析結果

第4章 広島市豪雨災害無料法律相談情報分析結果

第5章 熊本地震無料法律相談データ分析結果

第6章 リーガル・ニーズの分析と災害復興政策への寄与

第7章 災害復興法学の実践

第8章 考察

第9章 結論と展望

東日本大震災が社会と人々に与えた衝撃の深さが未だ癒えるところがない中で、広島市豪雨災害、熊本地震と続いている。その度ごとに残された被災者は、直接の被害に続いて、不動産、車、船等の所有権、借地借家、境界の確定、住宅ローンやその他の返済、新たな融資、遺言・相続、税金など生活再建のための多くの法的問題に直面することになる。本論文は、被災地で法律相談をしてきた経験を背景に、日本弁護士会のアンケート調査等の分析を通じて、被災者のリーガル・ニーズを洗い出して類型化し、東日本大震災に続く2つの災害での検証によって当該類型の有用性を確認するとともに、個々の類型ごとの法的問題の検討を通じて、現行法での解決の困難性、臨時的政治的な対応の限界を示し災害復興のための立法政策を提言する。

法学的には、被災者救済の必要性と公正の理念等から、民法等の法解釈における指導理念を修正すべきところを示唆し、新たな固有の法分野としての災害復興法学の必要性を論じる意欲的な労作である。

本論文は、まずその主題である「災害復興法学」を、災害時に弁護士が実施する無料法律相談事例を集約し、被災者のリーガル・ニーズを分析することで、災害対策や復興支援に関する制度的・法的課題を類型化し、類型ごとの課題を克服する政策上の提言及び政策形成活動を経た法改正や新規立法等の軌跡を記録・検証し、同時に残された立法政策上の課題を浮き彫りにするとともに、その解決に資する政策形成活動や立法事実集約活動を伝承し、社会における法制度の改善と向上に直接還元することを目的とした、新たな「法学」及び「公共政策」の学術領域と研究分野をいうものと定義付けている。

第1章及び第2章は、「災害復興法学」が法学と立法政策の分野における実定法学としての地位を獲得しうるものであることを論証することを目的としている。

第3章では、東日本大震災（2011年）において日本弁護士連合会が集約した被災者や被災企業に対する無料法律相談活動の結果を、地域別、時間別、属性別、被災態様別等に類型化し、被災地のリーガル・ニーズを洗い出すとともに、その法的課題を客観的に明らかにしている。また、大規模災害時の復興政策モデルとして、①賃貸借や工作物責任などの紛争解決に政策の重点を置く「都市地震被害型（City型）」、②相続や住まい移転・再建問題に政策の重点を置く「集落津波被害型（Tsunami型）」、③相続・住宅再建に加え、現状の被災ローン減免政策に特に重点を置く「都市津波被害型（All-I型）」、④都市化・市街地化の進んだ地域が壊滅的被害を受けることで、相続・住宅再建・被災ローン減免に加え、賃貸借紛争などの紛争解決の政策にも重点的対策が必要になる「人口高密度都市津波被害型（All-II型）」、⑤地震被害により家屋損壊率が高く経済活動に多大な支障を及ぼし、賃貸借や工作物責任などの紛争解決と被災ローン減免政策が必須となる「都市大規模地震被害型（Large Earthquakes型）」に分類して示している。

第4章及び第5章では、第3章で洗い出した法的課題の類型が、広島土砂災害（2014年）や熊本地震（2016年）などにおいても同様に妥当する共通の課題であることを示し、当該類型の有用性を実証している。

第6章では、被災者のリーガル・ニーズを「賃貸借」、「工作物責任・相隣関係」、「被災ローン」、「行政支援」、「相続・行方不明」、「所有権」及び「原子力発電所事故」の大きく7類型（細分類としては27類型）に整理している。また、分野横断的な復興政策のモデルとして、「被災者の生活再建・企業の事業再生に関わる情報提供支援ノウハウの蓄積と実践」、「被災地の弁護士過疎地域へのリーガル・サービス拠点設置」、「被災地自治体における弁護士の常勤雇用・任期付職員採用」及び「被災者によるリーガル・アクセスの無償化」の4類型に整理している。

第7章では、災害復興法学の実践として、その公共政策的な研究、立法政策的な研究、防災教育等の意義について、①法科大学院、公共政策大学院、法学部等における「災害復興法学」の教育、②産学官における研修プログラムの開発とイノベティブな人材育成、③自治体におけ

る防災啓発冊子等における「災害復興法学」の視点の導入などの実社会への還元していくことの重要性について論じている。

第8章では、「災害復興法学」が、新たな固有の法分野として位置付けることが可能であるとともに、研究成果を社会に還元する実践的なプラットフォームとして機能することを論じている。

第9章では、あらためて災害復興法学とは何かを問い直し、災害復興法学の課題と展望を整理して、「人の復興」を基本理念とした、災害復興基本法の制定の必要性を提言している。

審査結果の要旨

本論文の最も評価すべき点は、東日本大震災の法律相談内容を精緻に分析し、法的課題を類型化した結果を、それに続く、広島市豪雨災害、熊本地震でそれぞれ検証し、被災者に共通する一般的なリーガル・ニーズとして明らかにした点にあり、かかる確固たる立法事実を基礎に、災害復興基本法制定の必要性を提言した実践的成果にあるというべきである。加えて、災害復興法学という新たな固有の法学分野の存在と必要性を示し、その可能性を示した点は高く評価できる。

被災者は本人の責に帰すべき事由がないにも関わらず天災による損害の多くを自ら負担せねばならない。民法等既存法制の単純な適用では、あまりにも正義と公正に反するというほかなく、部分的には立法措置によって対応できたものもあるが、その多くは、現実の困難の前に行政の裁量や政治の介入によって運用によってしのぐほかない。これは極めて個別のかつ例外的に行われるため、その後の震災時においては、また一から議論を重ねて対応していかなければならないことになる。

例えば、本論文では、次のように述べる。すなわち、被災者の個人資産の形成に資する公的支援（金銭的支援）が困難であるとの見解は、阪神・淡路大震災でも示され、未だ変わらぬ政府見解であったが、東日本大震災を経て「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」や「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」が成立した。本来であれば破産法に基づく法的債務整理を経て実現すべき経済再生を、破産法によるデメリットを回避し、しかもメインバンク等の特定の債権に限って債務免除を可能とする制度の構築は、災害法制度の中でも最も画期的なものと評価できる。本来、住宅ローンと引き換えに不動産（住居）の所有権を得た以上、それが自然災害という不可抗力によって毀損されたり、収入などの支払原資が失われたりした場合であっても、自己責任となるはずである。ところが、それでは個人の生活再建は一向に実現せず、個人事業主は事業再開や維持が不可能となる。いわば既存の資産がゼロになったのではなく、マイナスにまで転落してしまうのが、自然災害時にローンを抱える被災者である。「被災者の生活再建の達成」のためには、破産法と同様のバランスを保ち一定の財産を残しつつ、被災ローンの早期減免措置を講じるのが最も効果的であるとの指摘は極めて説得的である。

また、「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」は、「災害救助法」の適用された自然災害において自動的にその効力を持つようになる。全ての災害ではなく災害救助法を適用する程度に一定の地域や経済圏が被災したからこそ、「被災ローンの減免」という被災者の生活再建の達成という個人的利益と被災地経済全体の復興と金融機関側の早期不良債権処理という公益が均衡することになるものと考えられる。

このように一定の条件において、本来の債権債務の規律が修正されているのであるが、本論文は、そこに災害復興法学の存在の兆しを見出しているわけである。これらの被災者のリーガル・ニーズごとに法的課題を分析し帰納的にくみ上げて体系化を試みている点は極めて意欲的であり評価できる。

当該災害時の一時的、臨時的なものではなく、今後いかなる災害時にも、即時に対応できるように、恒久的なものとするために災害復興基本法を提言したことの社会的意義は大きい。

災害復興法学は、今後さらに多くの研究者が参画し検討を加えることで発展し実践的成果を含めて結実していくものと期待でき、本論文はその法学的研究の土台を提供している。

以上の審査の結果、本審査委員会は全員一致で、本論文が博士の学位を授与するにふさわしいと判断するとともに、本論文は、災害復興に関する法学・行政学分野の問題を論じていることから、博士（法学）の学位を授与するに値するものと判断した。