

宅地被害者の救済及び予防のための法改正等を求める意見書

2012年(平成24年)3月15日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、東日本大震災による宅地被害者の救済及び今後の被害予防のため、以下の事項の実現を求める。

1 宅地被害者の救済のため、

- (1) 国及び被災地の地方自治体に統一的な被災者相談窓口を設置し、宅地被害者が、現行制度における被害救済の内容、他の被災地での運用実態等について分かりやすい説明と情報提供を受けられ、統一的かつ継続的な相談ができる体制を構築し、被災者が容易にアクセスできるよう周知・徹底すること。
- (2) 宅地被害者が、生存権の基盤である安全な宅地ひいては住居を再び確保し、生活再建を図れるよう、被災者生活再建支援法の対象に住宅のみならず宅地も加えるとともに、被災宅地の再造成・是正、買取り、移転に対する公的助成、及び税制上の優遇措置等の制度を拡充・創設すること。

2 宅地被害の予防のため、

- (1) 国が作成しているハザードマップにつき対象範囲を拡大し、より迅速な完成を図ること。
- (2) 地盤の許容応力度・土質等の性状、過去の土地形状・利用状況等の土地の性状に関する来歴情報、及びハザードマップ掲載情報を始めとする各種災害を想定した地形情報につき、宅地建物取引業者が説明義務を負う重要事項の項目として明文化し、宅地購入者らに正確な情報を伝えること。
- (3) 住宅建築に当たって、近隣の地盤に関する情報資料等により不要とされる場合を除き、設計者及び施工業者に敷地の地盤調査（貫入試験）の実施・報告を義務付け、仮に物理的な制約等から貫入試験を実施できない場合には、代替措置を執った上で、貫入試験を実施しないことによって生じる危険性について、建築主に十分に説明することを義務付けること。
- (4) 宅地防災マニュアルを法制化するなど宅地の安全性の技術基準を定め法制化すること。

3 現在及び将来の宅地被害に関する民事的救済のため、宅地被害における「不法行為の時から二十年」(民法第724条後段)につき、「損害の全部又は一部の発生」によって損害が顕在化した時を起算点と解すべきことを内容とする注

意的規定を盛り込んだ特別法を制定し、不法行為の認識可能性が存しない状況の下で消滅時効又は除斥期間が成立することのないようにすること。

第2 意見の理由

1 宅地被害者の救済について

- (1) 2011年3月11日に発生した東日本大震災及びその後の地震・台風等の自然災害により、13県において宅地被害件数（液状化被害以外）は5467件、液状化による宅地被害件数は2万6914件に上るといわれ（国土交通省・同年9月27日時点（マンション等の被害は1棟を1件として把握））、その宅地の甚大な被害状況は、市民の生活の基盤を失わせ、今なお深刻な被害を生じさせ続けている。
- (2) 宅地被害とは、一般に、地滑り、地割れ、沈下及び液状化等により宅地への立入りが危険とされ、あるいは十分に注意を要する、又は、当該宅地上の建物で居住等する場合、生活上の不便等が発生したり、居住者の精神状態に悪影響等を及ぼす可能性のあるものをいう。そもそも住宅被害と異なり被災者生活再建支援法の支援策と直結しないものとされてきたことから、被害実態の把握すら十分でない面が存するところ、上記の件数は、あくまでも同日時点で国土交通省が把握し得た被害件数にすぎない。例えば、宮城県では、同日後の調査により、さらに1000件を超える被害が把握され、そこに住む住民らが、移転あるいは危険宅地での生活を余儀なくされるなど、被害は増加、継続している状況にある。
- (3) 当連合会は、被災地の会員から、隨時、現地の被害状況の報告を受けるのみならず、2011年7月17日・18日には宮城県仙台市内において公益社団法人地盤工学会東北支部の方々からのヒアリング及び同市青葉区の崩落地盤や名取市の津波被害の現地調査を実施し、同年8月21日には同市内の数か所の宅地被害者の方々からヒアリングを行うなどの調査・検討を重ねてきた。

現地調査においては、地域一帯が地滑りで崩壊状態にあること、建物には大きな損傷がないにもかかわらず宅地の崩落によって居住不能となっていること等を目の当たりにした。

また、ヒアリングにおいては、「土地購入時に盛土と切土の混在状況の説明はなかった。」、「昔水田があったそうだが今回の被災で初めて知った。」、「行政に相談しても今後の具体的な方向性が示されない。」、「行政側からここで住むには1000万円の個人負担が必要と言われた。」、「他の被災地の救済状況な

どが全く見えず孤独感・焦燥感が強い。」「余震のたびに宅地が崩落するのではないかと怯えているが、年齢・体力的に迅速に逃げることもできない。」といった悲痛な声の数々に接した。

これらの被害実態調査を通じて、宅地被害が生活の基盤たる住居・生活空間を根底から失わせ、日々、甚大な被害を生じ続けるものであることを再認識するとともに、1日も早く救済の道筋を示すこと及び将来の被害を予防するための制度を構築することの必要性を痛感するに至った。

(4) この点、被害宅地の中には、数年前に造成されたばかりで造成業者あるいは造成許可を行った行政に対する法的責任の追及の可能性が考えられるようなケースばかりではなく、各被害宅地によって、造成年時、関係者等が異なり、また、被災者の生活状況や被害状況も個々的に相違することを考えれば、一見すると一律の救済を図ることは困難とも思われる面もある。

しかしながら、最終的な具体的救済方法につき、再造成か、移転か、買取りか等で異なることはあるにせよ、被害実態を直視すれば、全ての被害宅地につき、生存権の基盤である安全な宅地ひいては住居を再び確保し、生活再建を図るための救済手段が必要不可欠であることは疑いない。

もとより被災者の側に法的落度は全くないのであるから、造成業者あるいは行政に対する法的責任を追及し得る可能性の有無に関わらず、全ての被災者の救済が図られなければならない。

(5) 宅地被害者にとって、まず必要なことは、自らの被害状況を正しく知ること、その上で、現行制度における被害救済の内容を把握し、生存権の基盤である安全な宅地ひいては住居の確保及び生活再建を図るため、統一的かつ継続的に相談及び情報提供を受けられる窓口を確保することである。

なぜなら、被災者の生存権の基盤である安全な宅地や住居の確保及び生活再建は、今後も長期的にかつ間断なく続けられていくものであるところ、正しい情報を得て初めて、生存権回復のための生活設計・復旧復興の意思形成も行えるからである。

(6) さらに、宅地被害者救済のため、以下の3つの措置を講じるべきである。

被災者生活再建支援法の支援対象となるのは住宅に限られており、宅地に被害があっても住宅に影響がなければ、住宅を取り壊さない限り支援が得られない仕組みになっているが、被害の甚大性、重大性を直視すれば、より端的に、宅地に被害が生じたときは支援金を支給するよう法改正をするべきである（当連合会の2011年7月29日付け「被災者生活再建支援法改正及び運用改善に関する意見書」参照）。

被災宅地の再造成・是正・買取り・移転については、被災者の生活再建の基盤整備や地域の迅速な復興に資することが明らかであり、私人間の民事的救済だけで済ませるべき問題ではないから、国又は自治体において、こうした宅地の回復・確保に対する補助金や助成金等の公的助成制度を拡充・創設するべきである。

宅地被害者の自主的な再建を間接的に促すために、税制上の優遇措置等の制度を設けるべきである。

2 宅地被害の予防について

(1) 今般の東日本大震災による甚大な被害実態は、二度とこうした被害を生じさせてはならないという思い、及び、今回の被害に謙虚に学び将来の災害への予防策を構築しなければならないという思いを改めて強くさせるものであった。

そもそも、宅地被害の予防には、当該宅地の許容応力度、土質等の性状、過去の土地形状及び利用状況等の情報が不可欠である。これらの情報なしに、宅地被害に対する効果的な対策は講じられない。

この点、国は、阪神淡路大震災（1995年1月17日）、新潟県中越沖地震（2007年7月16日）を踏まえ、自然災害による被害が予測される範囲等を示したいわゆるハザードマップの作成を進めてきたが、かかるハザードマップは、その存在すら一般市民には十分認識されない状況であったといわざるを得ず、今般の東日本大震災の被害状況に鑑みれば、必ずしも十分に機能していなかったことについて猛省せざるを得ない状況である。

(2) その原因として、ハザードマップの対象範囲、完成状況が不十分であったことに問題がある。

しかし、それ以上に根深い問題として、ハザードマップが当該宅地に居住する人々に十分周知・理解されていなかったという当該制度の設計及び運用の在り方こそ直視しなければならない。

そもそも、ハザードマップは、当該宅地に居住する人々にその情報が周知され、正確に理解されてこそ、被害予防・対策に資するものである。ところが、これまで、ハザードマップの情報は不十分にしか公表されず、これを居住者らに確実に伝え理解を得るための法制度上の担保が何らなされてこなかった。そのため、居住者らの災害リスクについての認知・理解も極めて不十分にとどまってしまったのである。

そして、その背景として、ハザードマップを作成・公表すると対象地域の宅地取引価格の下落を招くという懸念から、経済性との調整が図られ、それ

ゆえに、公表方法等も抑制的・制限的であったとの指摘がなされている。

しかしながら、宅地の安全性が国民の生命・身体及び生存権に直結することに鑑みれば、経済性との調和が図られることに合理性はない。災害時における国民の生命・身体を守るために、宅地の安全性の前提となる基礎的情報、すなわち、地盤の許容応力度・土質等の性状、過去の土地形状・利用状況等の土地の性状に関わる来歴情報、及び、ハザードマップ掲載情報を始めとする各種災害を想定した地形情報については、確実かつ優先的に居住者らに伝え、災害に対する適切かつ十分な備えを可能ならしめなければならないものである。

かかる観点からは、少なくともこれらの情報を、宅地建物取引業者の重要事項説明義務（宅地建物取引業法第35条）の項目として明文化し、居住者らに宅地の安全性に関わる正確な情報を伝え、理解させることが必要である。宅地居住者に当該宅地に関する情報を提供し、宅地被害に対する効果的対策を講じられるようにするためにも、国が作成しているハザードマップにつき対象範囲を拡大し、より迅速な完成を図ることが必要である。

(3) 今回の震災後、茨城県弁護士会が実施した液状化に関する相談会において、住宅建築当時、スウェーデン式サウンディング試験（以下「SS試験」という。）等の簡易な地盤調査を行った際に問題を指摘されなかった住宅においても、東日本大震災によって多額の修理費用を要するような液状化被害が発生した事例が複数報告されている。

確かに、現行法上、住宅などの小規模建築物の建築にあっては、土質調査を兼ねた標準貫入試験（いわゆるボーリング調査）等の本格的な地質調査を明確に義務付けている規定はない。そのため、住宅の建築に当たっては、費用が安く¹、作業も容易な簡易方式であるSS試験によって、表層地盤の堅さだけを調査していることが多いのが現状である。

しかしながら、今回の震災においては、比較的最近建築され、一定の地盤調査は行っていると思われる住宅においても液状化被害が発生している状況にある。また、造成地において盛土部分が崩壊した地域においても、SS試験以上の一定の深さまで地質構成を含む地盤調査が十分になされていれば、被害を予防できた可能性も十分に考えられる。

無論、標準貫入試験を行ったとしても、全ての宅地被害が予防できるわけではないであろう。しかし、住宅を建築し、そこで生活をしていた被災者か

¹ 一式5か所のSS試験で5万円から10万円、1本の標準貫入試験で20万円から40万円といわれている。

らの「なぜ、地盤調査をして問題がないと言われたにもかかわらず、これほど甚大な宅地被害が発生するのか。」という声は、極めて重い。

一たび宅地被害が発生すれば、その補修には少なくとも数百万円、多いときには数千万円を超える費用を要し、その費用を支払ったとしても安全な宅地に戻るかどうかまでは保証されない。かかる現実を直視すれば、被害を未然に防ぐため最善の調査方法を実施する方向で英知を集めるべきである。

この点、独立行政法人住宅金融支援機構の基準においては、「敷地地盤については、工事計画上支障のないように、地盤調査を実施するか、あるいは近隣の地盤に関する情報資料等により検討する。」「構造耐力上安全な木造住宅を建設する前提条件として、建築予定敷地の地盤調査を行い許容地耐力を確認し、地業を十分に行い構造的に安全な基礎の設計を行う必要がある。」とされていた。

また、判例上、およそ「建物の建築に携わる設計者、施工者及び工事監理者は、建物の建築に当たり、契約関係にない居住者等に対する関係でも、当該建物に建物としての基本的な安全性が欠けることがないように配慮すべき注意義務を負う」(最高裁第2小法廷平成19年7月6日判決)とされているところ、「一般に建物の建築をする業者としては、安全性を確保した建物を建築する義務を負うものであるから、その前提として、建物の基礎を地盤の沈下又は変形に対して構造耐力上安全なものとする義務を負うものというべきであり、右義務を果たす前提として、建物を建築する土地の地盤の強度等についての調査をすべきであり、その結果強度が不十分であれば、盛り土部分に対して十分な点圧を掛けるか、強度が出る地盤まで支持杭を伸ばして基礎を支える構造にするなどの措置をとる義務を負う(福岡地裁平成11年10月20日判決)とする裁判例もある。

以上の点からすれば、住宅を建築する際の事前の調査義務として、設計者及び施工業者に対し、近隣の地盤に関する情報資料等により不要とされる場合を除き、基本的に標準貫入試験を行うことを義務付けるべきであり、そのために建築基準法令を整備すべきである。

他方、敷地条件等のため、物理的に標準貫入試験を行うことができない場合、関係学会・関係業界の知見に基づき基準を定めて代替手段を実施させる必要がある。もっとも、代替手段を探ったとしても、標準貫入試験を行えば発見できたかもしれない危険要素を見落としている可能性を払拭できない以上、その点について、十分に建築主に説明をした上で、建築主に選択の機会を与えるべきである。

なお，通常は建築費用の中に貫入試験の費用が含まれ，建築主により負担される。

(4) 今般の大震災の教訓として，現在の宅地造成に関する法制は，その規制範囲，技術的基準，施工業者に対する技術的基準の拘束力，及び，適正な施工を確保する制度的担保の点において不十分であることが明らかになった。今後の宅地被害の予防を実効化するためには，宅地造成に関する法制度を整備し直し，宅地造成時の規制及び技術基準を具体的に法制化する必要がある。

現在の宅地造成に関する主な法規制は，宅地造成等規制法によるものである。その内容としては，まず宅地造成工事に関して許可制を採用しているところ，この規制は宅地造成工事規制区域内における500m²以上の宅地造成面積等一定の工事に関してのみ，都道府県知事の許可が必要とされているにとどまる（宅地造成等規制法第3条，第8条ⁱ）。そして要求される工事の技術基準については，同法第9条による委任を受けた同法施行令第2章ⁱⁱに一定の技術基準が設けられている。また，検査については，工事が完了した際に都道府県知事等の検査を受けることとされている（宅地造成等規制法第13条ⁱⁱⁱ）。他方，宅地造成等規制法以外の法規制としては建築基準法第19条による規制があり^{iv}，宅地造成等規制法の対象外の造成工事の規制を補う形となっている。

しかしながら，このような現行の法規制では，宅地造成の規制範囲が限定されており，小規模な宅地造成に関して規制の対象となっていないこと，

法令の規制内容は擁壁に対する規制が中心であり，地盤に関しては締め固めや排水に関して具体的な規制を欠いており，液状化を始めとする地震時の災害に対する技術規制が不十分であること（なお，現実の宅地造成工事に関しては，「宅地防災マニュアル」（1988年建設省策定），「宅地造成技術マニュアル」（各地自治体策定）による審査がなされるため，その技術基準に従った工事がなされるが，もとよりこれらのマニュアルが法令と全く同等の法的拘束力を有するかは疑義をいれる余地が残る。）^v，検査が完了検査のみであり，造成工事業者の技術基準規制の履行を担保する制度が不十分であること等，宅地造成の安全性を確保するに当たって問題点があった。

その結果，今般の大震災にあっては宅地の崩壊，液状化など，防災対策の不足による様々な問題が現実化した。さらに，被害を受けた個人宅地所有者の造成業者に対する責任追及による被害回復の観点からしても，宅地被害が発生するのは造成工事から長年を経過した後のことであるから，時効あるいは除斥期間の期間制限の問題が生じることが予想される上（この点に関して

は後述する。), 上記 記載のとおり, 法令では擁壁に関するものを除いて地盤に関する規制が抽象的であること, さらに, 技術基準に関する「宅地防災マニュアル」等の整備や施行令による基準がおかれたのも1988年以降であることからすると, 施工業者がその当時の技術基準に照らして劣悪な工事を行った場合でも, 法的責任追及に困難が予想されるのである。

現状の法制度のままでは, 宅地造成工事における技術基準が十分に担保できずに宅地の崩壊や液状化, さらにはそれによる人身被害が起こり得る上, 現に被害が発生した場合に個人が造成業者に対する責任を追及して被害回復を図ることに困難を伴うことから, 結局, 法制度の不備によるしわ寄せは被災者が受け続けることになる。

以上から, 今後の宅地被害の予防のため, 以下の内容を含む法整備を行うべきである。

宅地造成等規制法の許可制の適用範囲を広げ, 全ての宅地造成工事に適用されるようにすること。

宅地造成等規制法の規制内容について, 液状化対策等を目的とした規定を具体化し, 義務化すること。その際, 最低でも「宅地防災マニュアル」が定める技術基準と同等の内容を盛り込むこと。

宅地造成工事中の検査を義務付けること。

宅地の所有者が, 宅地造成業者に対し, 記載の宅地造成等規制法の義務に違反した瑕疵のある地盤造成について民事責任の追及を容易にすること(造成業者が現在の宅地所有者に対し民事上の責任を負うことを明文化すること。)

3 宅地被害に関する消滅時効の問題について

(1) そもそも宅地被害には, 地震等の災害や長期間の継続的使用に対して脆弱な瑕疵のある宅地造成がなされていたための不法行為による被害という側面もある。ところが, このような被害は, 実際に地震等に遭遇したり, あるいは, 長期間が経過して発生する沈下等何らかの被害現象が実際に発現するまでは問題が顕在化することがなく, 平時には瑕疵の問題が潜在化し続いているという特殊性がある。

もし, 当該瑕疵のある宅地造成行為時をもって, 不法行為に基づく損害賠償請求権に関する期間制限の起算点(民法第724条の後段の「不法行為の時」)と考えるとしたならば, 実際に地震等により宅地被害を受けた際には既に20年の期間が経過してしまっており, 被害救済の途が断たれるという, まさに宅地被害者にとって不測の事態が生じてしまうことになる。

しかし、このような結果は、あらゆる意味で不当である。

(2) 経験則上、大規模な地震に見舞われる周期は相当の長期が想定される。

例えば、建築基準法が耐震基準において想定している大地震とは、建物の耐用年数中に一度遭遇するかもしれない程度の大地震とされている(一般財団法人日本建築センター『1997年版建築物の構造規定 - 建築基準法施行令第3章の解説と運用 - 』16頁参照)。

建物でさえ、建築関係法令等によって20年をはるかに超える長期間についての安全性を法的に要求されているのであるから、ましてや、その上に建物が安全に存続しなければならない宅地については、建物よりも更に長期間にわたる安定的な品質・性状・耐久性が要求されてしかるべきものである。

にもかかわらず、その要求を充たしていないことによる民事責任が、その品質・性状・耐久性の維持が要求される期間よりも短い期間のうちに権利行使の制限を受けるとしたならば、極めて不都合な結果を招くことは明らかである。

というのも、損害が潜在化しているがゆえに被害者にとって認識可能性がおよそ存しない状況下において、時効あるいは除斥期間といった権利行使制限期間が刻々と進行してゆき、損害が顕在化した時点では被害救済の途が閉ざされてしまうということは、不法行為に基づく損害賠償責任において最重視されるべき「被害の救済」の理念を没却することになるからである。なお、「被害の救済」は「損害の公平な分担」に優越する理念と解すべきであり、かつ、過失相殺に関する民法第722条第2項と同法第418条との対比、相殺に関する同法第509条からもかかる解釈が可能であろう。

(3) 他方、宅地造成業者は、そもそも前記のような長期間にわたる品質・性状・耐久性が要求あるいは期待されることを当然の前提として宅地造成工事を施工しており、かつ、そのことによって相応の(他の消費財に対する対価に比して高額な)対価を得ている上、安全性・耐久性を確保する施工に関する専門技術的知見も相当程度に得られている以上、長期間経過後であっても当該宅地が品質・性状の保持を期待される期間内において、瑕疵のある造成工事による損害賠償責任を負わせること自体は何ら酷な結果とはいえない。

(4) さらにいえば、宅地造成の被害は、当該宅地及び同地上の建物のみならず、往々にして隣接する宅地及び同地上の建物に対しても危害を与える結果をもたらすことが多い。

例えば、ひな壇式造成地において擁壁欠陥により地震時に擁壁が倒壊した場合、当該造成宅地の下方にある宅地及び建物が何らの被害を受けないなど

ということは到底考えられない。

このような場合、倒壊した宅地所有者は、隣接土地・建物の所有者から、土地工作物責任(民法第717条第1項)を追及されることになるが、同責任は損害を与えた時から時効等の権利制限期間が進行することになるため、瑕疵のある宅地の所有者は、瑕疵による被害が顕在化しない限り永久に責任追及の危険性にさらされ続ける結果となる。

このような事態との均衡から見ても、元々瑕疵のある宅地造成を行った施工者が、被害が顕在化しないうちに責任を免れることになるような法令の適用あるいは解釈は、明らかに失当である。

(5) この点 筑豊じん肺訴訟における最高裁平成16年4月27日判決(民集58巻4号1032頁)は、次のような判断を示している。

すなわち、「民法724条後段所定の除斥期間の起算点は、『不法行為ノ時』と規定されており、加害行為が行われた時に損害が発生する不法行為の場合には、加害行為の時がその起算点となると考えられる。しかし、身体に蓄積した場合に人の健康を害することとなる物質による損害や、一定の潜伏期間が経過した後に症状が現れる損害のように、当該不法行為により発生する損害の性質上、加害行為が終了してから相当の期間が経過した後に損害が発生する場合には、当該損害の全部又は一部が発生した時が除斥期間の起算点となると解すべきである。なぜなら、このような場合に損害の発生を待たずに除斥期間の進行を認めることは、被害者にとって著しく酷であるし、また、加害者としても、自己の行為により生じ得る損害の性質からみて、相当の期間が経過した後に被害者が現れて、損害賠償の請求を受けることを予期すべきであると考えられるからである。」。

そして、当該最高裁判決は、「当該不法行為により発生する損害の性質上 加害行為が終了してから相当の期間が経過した後に損害が発生する場合」として不法行為類型を一般化した規範を示しており、その射程は加害行為時から相当期間経過後に損害が顕在化する態様の全ての不法行為類型を制限なく対象としていること、損害が潜在化している間に期間完了による権利制限が生じることが被害者にとって著しく酷であることは、じん肺などの身体的被害の場面のみならず、瑕疵のある造成工事による宅地被害者においてもまさしく妥当すること、加害者たる宅地造成業者としても、自ら行った瑕疵のある造成工事により生じ得る損害の性質から見ても、損害賠償請求を当然に予想し得るべき立場にあることからすると、瑕疵のある造成工事による宅地被害の場面においても、同最高裁判決と同様の解釈がなされてしかるべきである。

きである。

(6) もっとも、上記じん肺訴訟においても時効に関する法解釈が争点化して紛争が先鋭化・長期化した経緯があるのであり、宅地被害について上記最高裁判決の射程が及ぶことについては、加害者として責任追及された者から反論が提出されて紛糾することもあり得ないことではない。

とすれば、宅地被害で苦しむ被害者に、長期間の訴訟を強いることがないよう、念のために、上記解釈上の問題が生じるおそれを立法的に解決しておくことが望ましいといえる。

(7) よって、宅地被害に基づく損害賠償請求権については、不法行為に関する20年の期間制限について、その起算点である「不法行為の時」(民法第724条後段)を「損害の全部又は一部が発生した時」と解すべきことを内容とする注意的規定を盛り込んだ特別法を制定すべきである。

(8) さらにいえば、そもそも宅地被害に関する紛争において消滅時効が争点化するのは、前述のとおり、宅地造成の品質・性状が長期間の耐久性をもって要求されるにもかかわらず、宅地の瑕疵は平時において潜在化している結果、宅地の被害が顕在化するのは長期間経過後であることが多いからにほかならない。つまり、宅地が品質・性能の保持を要求される数十年単位の期間に対し、一般的な不法行為責任に関する時効期間(20年)を適用すること自体に根本的な矛盾があるといわざるを得ない。

そこで、宅地の瑕疵による被害については、20年を超える相当長期の期間制限を導入すべきである。

この点、民法上の期間制限を特別法で伸長する例として、いわゆる特定住宅瑕疵担保責任につき、消費者に有利な片面的強行規定として、民法上の1年を10年に伸長する住宅の品質確保の促進等に関する法律の例がある。また、現在、法制審議会で審議されている債権法改正に関する議論においては、消滅時効の在り方をめぐって、生命・身体等の損害につき、20年を超える長期の時効期間を定める案も検討されており、立法対応として、20年以上の時効期間を定めること自体、決して不可能ではない。

したがって、今後の検討課題として、宅地造成の責任に関する民事責任の期間制限について、20年を超える長期の時効期間の立法的手当を検討する必要がある。

4 最後に

(1) 今般の東日本大震災及びその後の地震・台風等の自然災害に接するとき、もはや今後は地震・津波等の自然災害が生じることを当然の前提とし、その

被害予防・軽減を図ることはもとより、生じた負担を全国民の負担で早急に救済する制度設計が必要であることを痛感する。

なお、私有財産制度の観点から、個人財産たる宅地に対する直接的救済に消極的な意見も存するが、憲法の保障する私有財産制度（憲法第29条第1項）は、国家権力による個人財産の侵害を禁ずる人権規定にすぎないのであって、生存権回復のための積極的施策を制限する視点にはなり得ない。

(2) 既に当連合会は、1994年2月、「災害対策基本法等の改正に関する意見書」を公表し、自然災害による被災者を立法により救済することを提言している。

例えば、上記意見書は、防災目的工事のために私有地を公用収用するに当たり、当該私人に「正当な補償」をしなければならないことが、憲法第29条第3項による当然の要請であることを明記した上で「当該被災の影響を受ける直前における土地の正常な取引価格」を基準として、損失補償を行うべきであるとしている。また上記意見書は、損失補償に当たる行政の担当者に無用の混乱が生じることを回避する必要があることや、損失補償が被災者に対する公的支援として機能することを指摘し、上記の損失補償基準については、法的に明文規定を置くべきであるとしている。

さらに、上記意見書は、集団移転に応じた被災者の所有する被災地の買上げについても、被災前の時価を基準とすべきことを提言している。

大規模な自然災害によって、衣食住の拠点である宅地に大きな被害を受けた被災者が、個人的な努力によって宅地の安全性を回復し、あるいは安全な代替地を確保しようとしても、有効な手立てを講ずることは難しいと考えられる。例えば、多くの宅地は相互に連続的に造成されているため、個別の区画の所有者が自らの所有地について安全性の回復を求めて、周辺の土地を含む大規模な事業を行わない限り、目的が果たされない。この一事を見ても、個人の自助努力に依拠するのみでは、有効な救済に結び付かないことが明らかである。

同様に被災の予防についても、個々の宅地所有者の自助努力に期待するのみで、十分な効果が得られるはずがない。

そのため宅地被害についても、上記意見書が指摘するような損失補償の枠組等を整えるとともに、関連する法律の整備を急ぎ、宅地被害者の救済及び予防に向けた具体的な施策を実現していかなければならない。

そこで、迅速な宅地被害者の救済と被害予防を期して、早急に意見の趣旨のとおり各事項の実現を求める次第である。

i 宅地造成等規制法 第三条、第八条

第三条 都道府県知事（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市（以下「指定都市」という。）, 同法第二百五十二条の二十二第一項の中核市（以下「中核市」という。）又は同法第二百五十二条の二十六の三第一項の特例市（以下「特例市」という。）の区域内の土地については, それぞれ指定都市, 中核市又は特例市の長。第二十四条を除き, 以下同じ。）は, この法律の目的を達成するために必要があると認めるときは, 関係市町村長（特別区の長を含む。以下同じ。）の意見を聴いて, 宅地造成に伴い災害が生ずるおそれが大きい市街地又は市街地となろうとする土地の区域であつて, 宅地造成に関する工事について規制を行う必要があるものを, 宅地造成工事規制区域として指定することができる。

- 2 前項の指定は, この法律の目的を達成するため必要な最小限度のものでなければならない。
- 3 都道府県知事は, 第一項の指定をするときは, 国土交通省令で定めるところにより, 当該宅地造成工事規制区域を公示するとともに, その旨を国土交通大臣に報告し, かつ, 関係市町村長に通知しなければならない。

4 第一項の指定は, 前項の公示によつてその効力を生ずる。

第八条 宅地造成工事規制区域内において行われる宅地造成に関する工事については, 造成主は, 当該工事に着手する前に, 国土交通省令で定めるところにより, 都道府県知事の許可を受けなければならない。ただし, 都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第二十九条第一項又は第二項の許可を受けて行われる当該許可の内容（同法第三十五条の二第五項の規定によりその内容とみなされるものを含む。）に適合した宅地造成に関する工事については, この限りでない。

ii 宅地造成等規制法施行令 第二章

第二章 宅地造成に関する工事の技術的基準

第四条 略

第五条 法第九条第一項の政令で定める技術的基準のうち地盤について講ずる措置に関するものは, 次のとおりとする。

- 一 切土又は盛土（第三条第四号の切土又は盛土を除く。）をする場合においては, 崖の上端に続く地盤面には, 特別の事情がない限り, その崖の反対方向に雨水その他の地表水が流れるように勾配を付すること。
- 二 切土をする場合において, 切土をした後の地盤に滑りやすい土質の層があるときは, その地盤に滑りが生じないように, 地滑り抑止ぐい又はグラウンドアンカーその他の土留（以下「地滑り抑止ぐい等」という。）の設置, 土の置換えその他の措置を講ずること。
- 三 盛土をする場合においては, 盛土をした後の地盤に雨水その他の地表水又は地下水（以下「地表水等」という。）の浸透による緩み, 沈下, 崩壊又は滑りが生じないように, おおむね三十センチメートル以下の厚さの層に分けて土を盛り, かつ, その層の土を盛るごとに, これをローラーその他これに類する建設機械を用いて締め固めるとともに, 必要に応じて地滑り抑止ぐい等の設置その他の措置を講ずること。
- 四 著しく傾斜している土地において盛土をする場合においては, 盛土をする前の地盤と盛土とが接する面が滑り面とならないように段切りその他の措置を講ずること。

第六条 略

第七条 略

第八条 略

第九条 略

第十条 略

第十一條 略

第十二条 法第九条第一項の政令で定める技術的基準のうち崖面について講ずる措置に関するものは, 切土又は盛土をした土地の部分に生ずることとなる崖面（擁壁で覆われた崖面を除く。）が風化その他の侵食から保護されるように, 石張り, 芝張り, モルタルの吹付けその他の措置を講ずることとする。

第十三条 法第九条第一項の政令で定める技術的基準のうち排水施設の設置に関するものは, 切土又は盛土をする場合において, 地表水等により崖崩れ又は土砂の流出が生ずるおそれがあるときは, その地表水等を排除することができるよう, 排水施設で次の各号のいずれにも該当するものを設置することとする。

- 一 堅固で耐久性を有する構造のものであること。
- 二 陶器, コンクリート, れんがその他の耐水性の材料で造られ, かつ, 漏水を最少限度のものとする措置が講ぜられているものであること。ただし, 崖崩れ又は土砂の流出の防止上支障がない場合においては, 専ら雨水その他の地表水を排除すべき排水施設は, 多孔管その他雨水を地下に浸透させる機能を有するものとすることができる。

-
- 三 その管渠の勾配及び断面積が、その排除すべき地表水等を支障なく流下させることができるものであること。
 - 四 専ら雨水その他の地表水を排除すべき排水施設は、その暗渠である構造の部分の次に掲げる箇所に、ます又はマンホールが設けられているものであること。
 - イ 管渠の始まる箇所
 - ロ 排水の流路の方向又は勾配が著しく変化する箇所（管渠の清掃上支障がない箇所を除く。）
 - ハ 管渠の内径又は内法幅の百二十倍を超えない範囲内の長さごとの管渠の部分のその清掃上適当な箇所
 - 五 ます又はマンホールに、ふたが設けられているものであること。
 - 六 ますの底に、深さが十五センチメートル以上の泥溜めが設けられているものであること。

第十四条 略

iii 宅地造成等規制法 第十三条

- 第十三条 第八条第一項本文の許可を受けた者は、当該許可に係る工事を完了した場合においては、国土交通省令で定めるところにより、その工事が第九条第一項の規定に適合しているかどうかについて、都道府県知事の検査を受けなければならない。
- 2 都道府県知事は、前項の検査の結果工事が第九条第一項の規定に適合していると認めた場合においては、国土交通省令で定める様式の検査済証を第八条第一項本文の許可を受けた者に交付しなければならない。

iv 建築基準法第19条

- 第十九条 建築物の敷地は、これに接する道の境より高くなければならない、建築物の地盤面は、これに接する周囲の土地より高くなければならない。ただし、敷地内の排水に支障がない場合又は建築物の用途により防湿の必要がない場合においては、この限りでない。
- 2 湿潤な土地、出水のおそれの多い土地又はごみその他これに類する物で埋め立てられた土地に建築物を建築する場合においては、盛土、地盤の改良その他衛生上又は安全上必要な措置を講じなければならない。
 - 3 建築物の敷地には、雨水及び汚水を排出し、又は処理するための適当な下水管、下水溝又はためますその他これらに類する施設をしなければならない。
 - 4 建築物がかけ崩れ等による被害を受けるおそれのある場合においては、擁壁の設置その他安全上適当な措置を講じなければならない。

v 「地震時における地盤災害の課題と対策 2011年東日本大震災の教訓と提言」（公益社団法人地盤工学会）29頁

宅地の液状化対策の未整備に関して、以下に指摘がある。「地盤の液状化に関する最新の技術が実質的に有効に適用されていない場合が多いなど、技術管理システムが未整備であった。すなわち、宅地の設計・施工に関しては、「宅地防災マニュアル」が1988年に制定され、1998年、2007年に改定された。2007年の改訂版では、地盤の液状化に関する項目が取り入れられている。各自治体では「宅地造成技術マニュアル」をそれぞれ制定しており、軟弱地盤が予想される場所では、地盤の液状化の調査を行うことが示されている。しかし、地盤の液状化に関しては「宅地造成等規制法」などによる法律的な規制がないため、これに関する検討の実施が限られた」。