

## 《報告》

東日本大震災における弁護士の  
被災者支援の軌跡永井 幸寿\*  
津久井 進\*\*

## 要約

東日本大震災においては、様々な主体が被災者支援にあたった。そのうち弁護士の果たした役割について整理の上、報告するものである。弁護士の役割は、人権の擁護と社会正義の実現と、そのために法律制度の改善に取り組むことであり、「人間の復興」の理念の実現とも言える。

今回、具体的に取り組んだことは、無料法律相談の実施とその分析、それらに基づく立法提言、震災 ADR の実施、二重ローン問題の解決に向けた活動、原子力発電所事故に対する様々な対応、原子力損害賠償への支援、全国の広域避難者への支援、復興まちづくり支援、被災地の人的支援、日弁連の災害復興支援体制の整備などが挙げられる。その具体的内容を紹介する。

今後は、復興の段階となり社会の関心も低下すると思われるが、弁護士会としては、志を新しい世代に引き継ぎながら息長く被災者支援を継続する責務がある。

キーワード：弁護士、法律相談、原子力、損害賠償、ADR、まちづくり

## 1 本稿の目的

東日本大震災では、様々な主体が被災者支援にあたった。ボランティア・NPO・企業・行政・専門家・研究者・私人・被災者自身など、それぞれの立場、経験、特性などを活かして、活動を行ってきた。それぞれの活動にそれぞれの意義があると思われるが、その中であって、弁護士の果たした役割について、まとめておくのが本稿の目的である。<sup>1)</sup>

弁護士は、弁護士法に基づき、人権の擁護と社会正義の実現を使命とし、その使命を果たすために法律制度の改善に取り組み、人々を支援するの

が役割である。人々の人権が大きく損なわれ、社会正義が瓦礫の下に埋もれてしまった自然災害の被災地で、人権と社会正義の回復をはかることこそが「人間の復興」にほかならない。弁護士が、人間復興に資する役割を果たすことができたのか、それを検証することもまた我々自身の責務であると考えている。

以下、阪神・淡路大震災における活動を踏まえた上で、東日本大震災における弁護士の活動あるいは組織としての弁護士会の活動の足跡を振り返ってみたい。

\*兵庫県弁護士会 弁護士、日本弁護士連合会災害復興支援委員会前委員長、関西学院大学災害復興研究所理事

\*\*兵庫県弁護士会 弁護士、日本弁護士連合会災害復興支援委員会副委員長、関西学院大学災害復興研究所研究員

## 2 阪神・淡路大震災における支援活動

弁護士の、被災者支援活動への本格的かつ組織的な取り組みは、阪神・淡路大震災にさかのぼる<sup>2)</sup>。

少なからぬ人々は「弁護士」と「被災者支援」の結びつきに違和感を覚えるであろう。市井の人々だけでなく、とりわけ弁護士自身が、災害時に弁護士に何ができるのか疑問を感じていた。阪神・淡路大震災が発生した当初もそうした認識が一般であった。

しかし、震災から2日後に自治体から弁護士会に法律相談の要請があった。それを受けて、弁護士会は、①被災者に対する無料法律相談を1年間で推計10万件実施した。また、②法律相談で解決できない問題については、財団法人法律扶助協会<sup>3)</sup>と連携した法的手続の支援を行った。そして、③これら私人間の紛争の解決では対応出来ないことについて立法政策提言を行った。さらに、④復興まちづくりの支援<sup>4)</sup>を行った。

これら活動の詳細については、兵庫県弁護士会の発行した公式記録である「被災地弁護士会の活動の軌跡」を参照していただきたい。

## 3 東日本大震災における災害復興支援

阪神・淡路大震災以降、鳥取県西部地震、平成16年台風23号被害、新潟県中越地震、石川県能登半島地震、新潟県中越沖地震、宮城岩手内陸地震、平成21年台風16号被害等が立て続きに発生し、それぞれの災害で弁護士又は弁護士会による復興支援活動が行われた。しかし、それらは小規模または一時的な活動にとどまっていた。

本格的な活動が再び展開されたのは東日本大震災である。東日本大震災では、弁護士の個人的合活動や弁護士会あるいは弁護士グループによる組織的な活動が行われた。その活動は非常に多岐にわたった。以下、主な被災者支援活動について紹介することとしたい。

### 3-1 無料法律相談の実施

#### (1) 会による組織的な相談活動

弁護士会は大規模に無料法律相談を実施した。被災地の、岩手弁護士会、仙台弁護士会、福島福島県弁護士会は、電話あるいは被災地域の避難所・自治体等に赴いての法律相談を実施した。

こうした会による組織的な無料法律相談には、日弁連や日本司法支援センター、各地の弁護士会連合会、弁護士会も支援を行った。岩手県には4月11日～6月30日まで、大阪・兵庫・秋田・青森・札幌・函館・旭川・釧路の8弁護士会から、毎日2名の弁護士を派遣した。福島県には4月11日～6月30日まで、東京・第一東京・第二東京の各弁護士会が毎日4名の弁護士を派遣した。また、新潟県弁護士会は独自に隣接する福島県の会津若松方面に弁護士を継続派遣して法律相談を実施した。

また、宮城県に対しては、4月29日～5月1日の連休期間に、東京の3弁護士会・山梨・愛知・山形県・仙台・大阪・京都・兵庫・奈良・滋賀・和歌山の13弁護士会から延べ305人の弁護士を派遣して、県下各地の避難所で総計956件の相談にあたった。この一斉相談については、法律相談によって立法事実（法律の正当性を支える社会的事実）の集約ができ、特に二重ローン問題について、有効な立法提言とその実現につながったという意義と成果があった。

さらに、厚生労働省が、仮設住宅及びその周辺地域に居住する高齢者・障がい者等の支援のためにサポート拠点を被災地に100カ所程度設置することとし、そのサポート事業を弁護士会に委託し、弁護士等による仮設住宅の巡回相談を行うこととなり、高齢者・障がい者に対する相談体制が整備された<sup>5)</sup>。

#### (2) ボランティア弁護士の相談

弁護士による無料法律相談は、こうした会が組織的に行った相談だけでなく、個人のボランティア弁護士による活動もあった。その活動は数多く、把握しきれていないが、目立ったものをいくつか紹介する。

まず、東京の弁護士が広く呼び掛けて、任意の

グループを形成して、被災地の各地の避難所や、自宅で待機している避難者に対する相談を行うというものがあつた<sup>6)</sup>。また、平時からの様々な層が集まって活動をしていた特定非営利活動法人難民支援協会が、被災地現地のメンバーと連携して、被災者支援の一部門として、無料法律相談活動を精力的に行つた。この訪問相談活動は、1年が経過した今も熱心に続けられており、被災者のニーズも高い。さらに、東京の若手弁護士を中心とする「東京ひまわり隊」が結成され、被災地で多様なボランティア活動を展開している遠野まごころネット（遠野市被災地支援ネットワーク）と連携し、足湯ボランティアや生活支援チームと共同して毎週に仮設住宅訪問等の活動を行っている。

被災地から避難してきた被災者に対して行われた相談活動も各地で積極的に展開された。東京や埼玉の大規模避難所には、弁護士のグループや、既存の士業団体<sup>7)</sup>や、弁護士ほかの士業・専門家によるグループが結成され<sup>8)</sup>、精力的・総合的な支援が行われた。

こうしたグループの活動のほか、単身で被災地に赴いて法律相談活動や法律情報の提供・啓蒙の

活動を行うものがあつた。あるいは、自ら被災地に赴いて法律事務所を設立し、そこを拠点として釜石市や大槌町などの全仮設住宅を対象とするニーズ調査を行うという活動が見られた<sup>9)</sup>。

### (3) 法律相談の機能

法律相談には阪神・淡路大震災では以下の機能があると考えられていた。第一に、紛争予防機能である。阪神・淡路大震災では、震災の前年と比較して震災後の3年で民事訴訟の受件件数は減少しており、その理由は無料法律相談によって、被災者相互で法的な指針ができて話し合いによる紛争解決が果たされたからだと考えられている。第二に、精神的支援機能である。法律相談は一種のカウンセリングとしての効果があり、しかも弁護士自身が被災者である場合は、同じ目線で話を聞くことができ、更に被災者の精神的支援を行うことが可能となったと思われる。第三に、パニック防止機能である。法の支配が行き届かない場合には、パニックが起こる危険があるが<sup>10)</sup>、法律相談が実施されている事実が拡がることによって、法の支配が回復できたと考えられる。

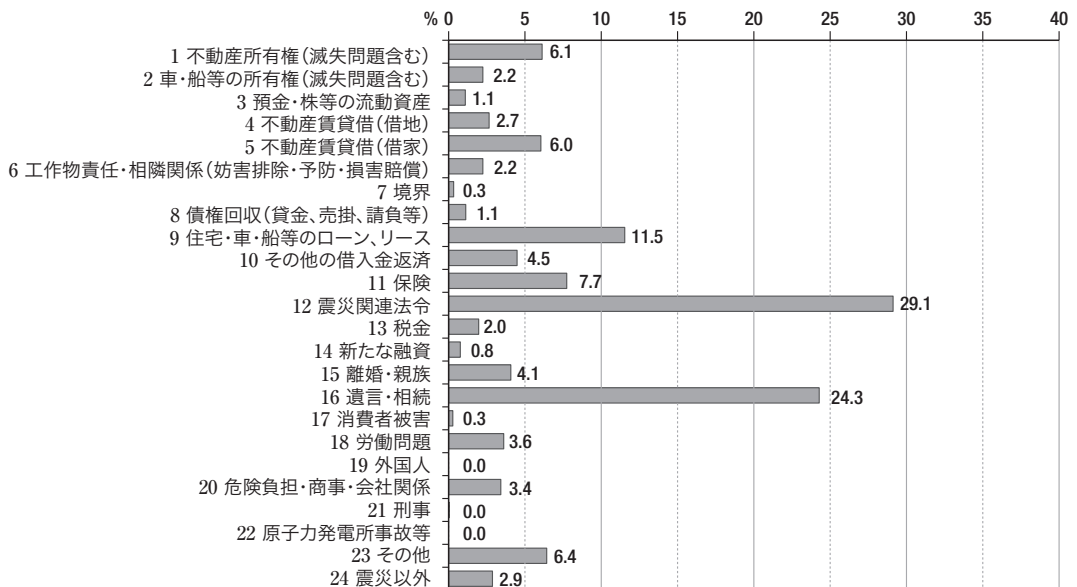


図1 岩手県における法律相談の傾向

注：各相談内容の分母はそれぞれ3657人である。

出所：日本弁護士連合会 東日本大震災・原子力発電所事故等対策本部「東日本大震災無料法律相談情報分析結果（第3次分析／第3次分析追補版）《概要解説板》」2011年11月

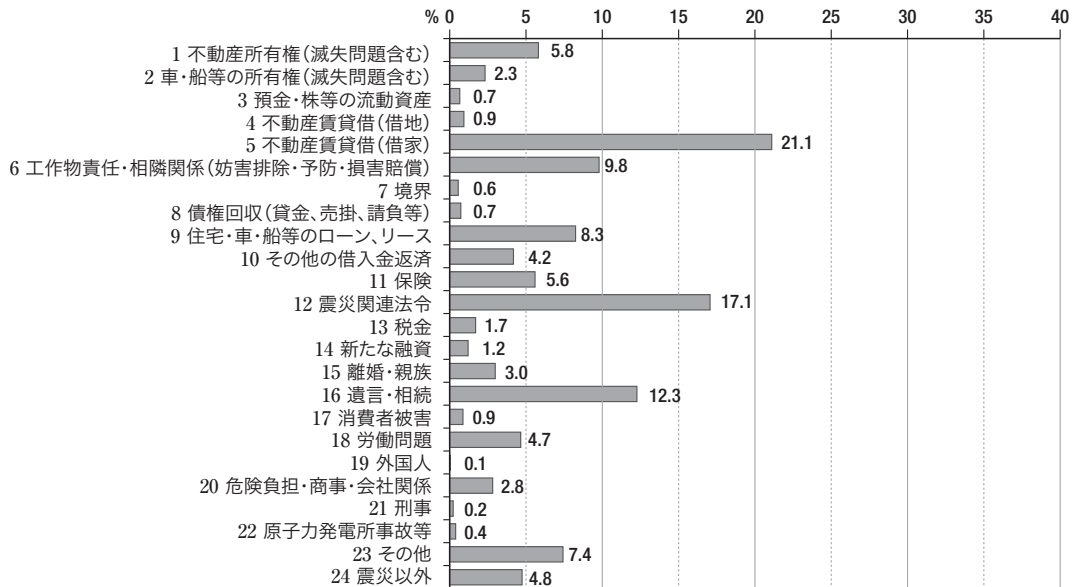


図2 宮城県における法律相談の傾向

注：各相談内容の分母はそれぞれ1万4855人である。

出所：図1に同じ

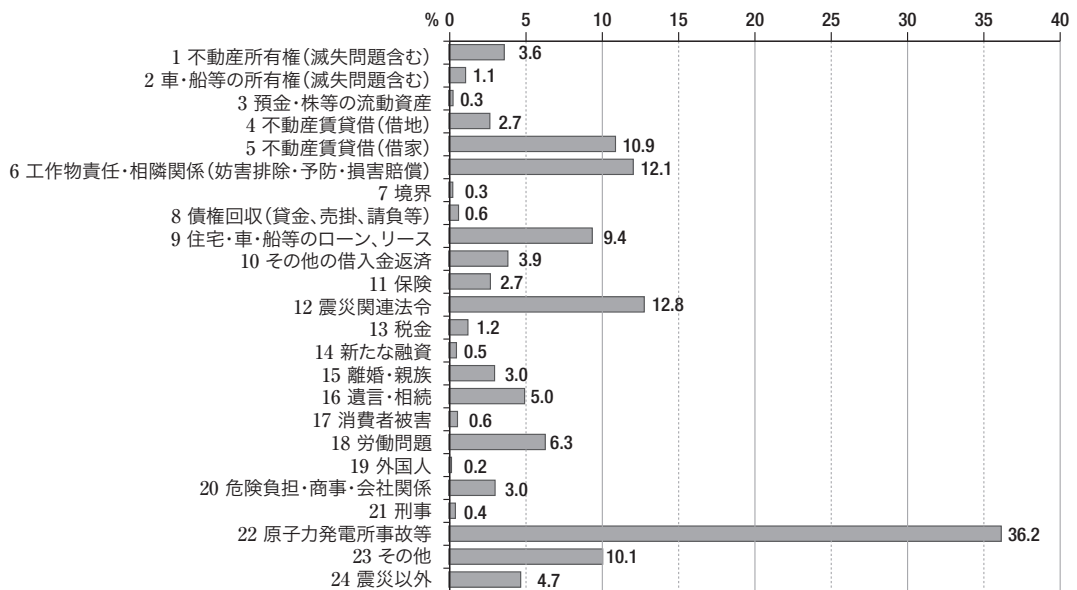


図3 福島県における法律相談の傾向

注：各相談内容の分母はそれぞれ5850人である。

出所：図1に同じ

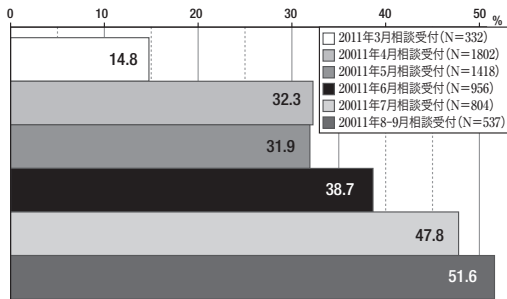


図4 福島県における原子力発電所事故等に関する法律相談の傾向

出所：図1に同じ

東日本大震災では、さらに二つの機能が際立った。一つは、情報提供機能である。自治体が震災によって機能不全に陥っているところで、自治体に代わり、被災者に対する公的なサービス、例えば被災者生活再建支援法の内容等の情報を提供する役割を担った。二つ目は、立法事実収集機能である。約3万7000件<sup>11)</sup>の法律相談によって、被災者のニーズを把握し、分析することで、立法措置を講ずる必要がある事実をとらえ、立法提言をすることが可能となった。

#### (4) 法律相談の分析

上記の法律相談の分析は、体系的、機能的に行われた。法律相談の内容を日弁連に集約した上で、23項目に分類し（「不動産所有権」「車・船等の所有権」「預金・株等の流動資産」「不動産賃貸借（借地）」「不動産賃貸借（借家）」「工作物責任・相隣関係（妨害排除・予防・損害賠償）」「境界」「債権回収（貸金、売掛、請負等）」「住宅・車・船等のローン、リース」「その他の借入金返済」「保険」「震災関連法令」「税金」「新たな融資」「離婚・親族」「遺言・相続」「消費者被害」「労働問題」「外国人」「商事・会社関係・取引問題」「刑事」「原子力発電所事故等」「その他」）、その内容をさまざまな切り口で分析した。地域ごと（都道府県、市町村）の分析のほか、時間の経過によるニーズの変化、各地域の特性と問題状況の現れ方の相違など、法律問題の様相を立体的に示すことができた。

分析は1年目までに第3次分析まで行われ、現在も第4次分析が進められている。

#### (5) 法律相談実施の工夫

法律相談にあたり、災害に関する法律問題のQ&Aの作成や、弁護士に対する災害法律相談の研修等を実施した。研修については、3月23日に阪神淡路大震災の経験を伝えたのを皮切りに、多数の研修が実施された。会場が満員になることもしばしばであったため、インターネットを利用して中継配信も積極的に行われた。

相談を遂行するには的確かつ迅速な情報の収集が不可欠である。弁護士間では、震災から3日後の3月14日に任意のメーリングリスト（「東日本大震災・弁護士情報交換メーリングリスト」）が立ち上げられ、全国から2000名を超える弁護士がここに加入し、情報交換や意見交換が行われた。当初のうち1日あたり100本を超える大量な情報の交換が行われた。具体的な法律問題について対応方法を問うものもあり、また、東日本大震災における特別な通知や保険の特例などがタイムリーに情報提供され、これらが現場の法律相談に活かされた。

また、相談を呼び掛けるための様々なグッズも開発された。情報提供のツールとして、岩手弁護士会が被災者のニーズが高い基本的情報をコンパクトに記載した「岩手弁護士会ニュース」を発行して、自治体や避難所に配布した。他の弁護士会もこれを範として、多数の情報誌を作成配布した。第1東京弁護士会は、志ある司法修習生が被災者のお役立ち情報を集めたものを製本し、被災者に届ける冊子を定期的に配布している。避難所に法律相談のブースを設けて弁護士が待機しているだけでは、被災者は相談に訪れにくいのが実際である。そこで、例えば、東京三弁護士会では、アウトリーチ用のプラカード（弁護士の法律相談を告知する表示）を掲げ、スタッフジャンパー（蛍光緑「東京三弁護士会」の表示）を着用して、避難所内をお声掛けして回った。新潟県弁護士会では、ティッシュやボールペンなどに弁護士会の名前や連絡先を入れて、渡すときに会話が生まれるようにして、少しずつ相談につなげていった。さらに、難民支援協会は、被災者支援策を分かりやすく視覚化した紙芝居を製作し、これを上演しながら、たとえば被災者生活再建支援法のしくみ等を説明して質問を受け、それから個別な相談に

つなげるようにした。

## (6) 法律相談支援の課題

ア. 被災地弁護士会との調整は一つの課題である。被災地に対して行う被災地外の弁護士会の支援は「全国弁護士会災害復興の支援に関する規程」という日弁連の規程に基づいて行われるが、同規程では被災地弁護士会の支援要請が必要と定められている。この趣旨は、①被災地会が被災者のニーズを最も把握し、その権利擁護を担っていること、②支援による被災地会の負担の考慮、③被災地会の職域の確保等があげられる。しかしながら、他方で、①この方法で被災者のニーズに対応出来ているのかとの疑問が生じ、また、②全国の弁護士及び弁護士会も被災者支援を行いたいという強い希望もあった。

そこで、今後は、被災者支援のためにどのような方法をとるのが良いかという観点で、規程の改正も視野に入れて再検討が必要であると考えます。

イ. 次の大きな課題は日本司法支援センターとの関係である。阪神・淡路大震災では、財団法人法律扶助協会は震災の特別事業を実施して、扶助の審査の手續や要件を大幅に緩和し、また、費用の償還を実質的に免除するに等しい扱いを行った。財団法人法律扶助協会の事業を承継した日本司法支援センターは、国の財政状況から償還の免除まではできなかったものの、財務省との折衝に尽力して災害における弾力的な運用を相当程度実現した。しかし、運用の改善では限界があることから、日弁連においては、民事扶助について、①資力要件の撤廃、②ADR申立等への適用の拡大、③災害での恒久制度を目指して、法的支援特別措置法の成立を求める立法活動を行っているところである。

## 3-2 震災 ADR の実施

### (1) ADR<sup>12)</sup>

阪神・淡路大震災の時は、近畿弁護士会連合会が立ち上げた仲裁センターが設置されたが、公的

機関のADRを設置することはできなかった。これに対し、東日本大震災では、弁護士会のADRのみならず、日弁連は、国に働きかけて、被災債務（いわゆる二重ローン問題）、原免賠償について公的なADRを設置させるに至った。

### (2) 二重ローン ADR

「二重ローン」とは、担保物件である建物等が災害で滅失したにもかかわらず債務だけが残っている場合等の「不合理な債務」をいう。「二重ローン」という用語で誤解されやすいが、二重にローンを組む場合のみを意味するのではない。

二重ローンの問題は、阪神・淡路大震災のときにも問題となったが、東日本大震災の方がさらに深刻な問題である。なぜなら、①ローンに関する法律相談は、阪神・淡路大震災では、法律相談全体の2%であったが東日本大震災では20%を占めている。また、②不動産に関しては、東日本大震災では地盤が沈下して、土地の担保価値を喪失し又は減少してしまう事態が生じている。さらに、③地域全体が壊滅的な打撃を受けてしまい就労先が失われてしまって、月々の返済が不可能になっている。加えて、④多数の被災者にもかかわらず、弁護士の数は少なく（岩手県80人、宮城県360人、福島県150人）、被災地域の裁判所も小規模であり多数の被災者が破産等を申立した場合処理能力を超えている。

阪神・淡路大震災では、大阪弁護士会が二重ローン問題について提言したが社会的な関心を得られなかった。今回は、被災地を訪問した日弁連会長が「平成の徳政令」をマスコミで発表したのを契機に、日弁連が法律による債権買取り機構を設置して、債権を買い取ったのちにその債権を免除するという構想を強く国に働きかけた。

もっとも、ねじれ国会の下で、政治的な膠着もあって、当初は法律の制定が困難であり既存の制度を利用する方法をとらざるを得なかったことから、国や全国銀行協会など関係機関と調整して、個人の債務に関して「個人版私的整理ガイドライン」を策定することとなった。そして、「個人版私的整理ガイドライン運営委員会」が設置され、登録専門家として弁護士が約500人登録し、この登録専門家が、被災者の弁済計画の作成や金融機

関との交渉について支援して、債務の減免をさせる仕組みを立ち上げた。

ところで、同ガイドラインは金融機関との合意で策定されたものなので被災者支援には不十分な点があり、また、内容にも不明確な部分もあるので、日弁連や被災地弁護士会では運用での改善を運営委員会に申し入れている。そして、①仮設入居や家賃補助受給等、現時点で住居費用の負担がなくても2年先に負担が発生する場合はその事情を考慮すること、②義援金、災害弔慰金、支援金及び地震保険金等の確保のため自由財産となる現預金を法定の99万円を含む500万円まで拡張すること等の改善を申し入れ、これを実現している。

一方で、企業の債務に関しては、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法が平成23年11月に制定されたところである。しかし、優良企業でなければ救済されにくい内容になっていることなど、現時点での見通しは不明である。

### (3) 原子力損害賠償 ADR

原子力発電所の事故に伴う賠償についても、日弁連の働きかけで、国の原子力損害賠償紛争審査会にADRである原子力損害賠償紛争解決センターが設置され、東京（新橋）と福島県（郡山）に事務所が開設された。総括委員の下にパネルが設置され、東京電力株式会社と被災者との協議が行われ、調査官による準備等を経て仲介委員による和解案が提示されることになった。この仲介委員と調査官は、弁護士であり、ADRの運営には裁判官も参加している。

このADRも法律に基づいたものではなく、仲介委員の裁定に強制力が無いために、東京電力が応じなければ解決しないものであった。しかし、東京電力は、国から9000億円の公金の拠出を得るときに特別事業計画において被害者に対する「五つのお約束」を宣言し、原発ADRの「和解仲介案の尊重」することを公に約束した。すなわち、同社は仲介委員の和解案を承認する事実上の拘束力が生じることになったと言える。

ところが、1号事件（事件番号1号の事件）においては、仮払金の即時精算、慰謝料額減額、内払いの拒否（清算条項の設定）を主張して、解決センターの和解案を拒否する態度に出た。社会

的・政治的なプレッシャー（和解案に応諾しなかった場合の追加融資の拒絶の可能性）もあって、最終的には、和解案に応じる結果となったものの、このような対応を繰り返すようであれば、和解案に強制力を持たせるための立法等の検討も必要と考えられる。

また、原発ADRは、当初は3カ月の迅速な解決を目指していた。ところが、平成24年3月2日までの申立受付件数は1181件であり、和解成立は16件にとどまっている。原因はその80%が本人申立であるところ、弁護士調査官が20人しかおらず、また、事務等人員が不足して過剰な負担になっていることによる。

### (4) 弁護士会の震災ADR

仙台弁護士会は、既存の紛争解決支援センターに、震災ADRを併設した。弁護士が仲裁人となり、機動性・迅速性・専門性をもって震災関連の紛争の解決を図るというものである。震災の12日後から開始された。

震災ADRの特徴は、第一に、申立が容易なことである。電話によることも可能であり、また、申立を受け付けた弁護士により申立書が作成され、その費用も無料であることから、2月までに、既に361件の申立てがなされている。

第二に迅速な解決が見込めることである。既に140件が解決して、解決率は39%に及んでいる。これは、「仲裁人は2人の依頼者をもつ」というポリシーで仲裁人が両当事者の最も良い解決を考えること、積極的に現場に行く現場主義をとること、建築士・土地家屋調査士等の専門委員を活用すること、弁護士も含めた当事者が被災という共通体験を経ていることから気持ちが通じ合えること等が理由とのことである。今回の震災に関するADRでは最も成功している例である。被災者同士は、同じ危険をくぐり抜けてきたという一種の連帯意識があり、また、命が助かっただけでいいという、一種の価値の転換もあることから、震災直後は紛争が解決しやすいという傾向がある。しかし、復興が進むに従って、震災前の価値観が戻って紛争は解決しにくくなる。早い時期からこのような方法で紛争解決を図ることは極めて重要である。

### 3-3 被災地への人的支援

被災地となった三陸沿岸部はかねてより弁護士過疎地域であった。被災時点で、宮古ひまわり基金法律事務所、釜石ひまわり基金法律事務所、気仙沼ひまわり基金法律事務所、相馬ひまわり基金法律事務所等があったが、釜石と気仙沼の各事務所は津波により全壊し、移転を余儀なくされた。

しかし、ひまわり基金法律事務所の弁護士らは、被災者支援活動に多大な活躍をした。その功績は大きい。また、法テラスのスタッフ弁護士も同様である。

法テラスとの連携により、南三陸町、山元町、東松島市にそれぞれ法テラスの出張所が設けられ、弁護士の相談のほか、司法書士、土地家屋調査士など専門士業による相談が可能となった。

被災地で新たに事務所を開設する弁護士、新たに弁護士を雇用する場合に、日弁連から補助金を支給して、弁護士の増員を図る施策も行い約10人の増員を図ることができた。

ひまわり基金法律事務所の弁護士も増員を図り、既存の遠野ひまわり基金法律事務所に1名が新たに赴任し、さらに、陸前高田市にはいわて三陸ひまわり基金法律事務所が新設され1名が新たに赴任した。

### 3-4 原子力発電所事故等への対応

#### (1) 提言

原子力発電所事故への対応として、日弁連や弁護士会連合会・弁護士会は、原子力損害賠償紛争審査会の指針に対する意見や、放射能による環境汚染の放射性廃棄物の対策、避難区域外の避難者への損害賠償、避難者の生活補償、健康診断等の多数の提言を行っている。

#### (2) 原子力損害賠償紛争への対応

ア. 東京電力は、福島第一原子力発電所の事故に伴う損害賠償の請求書を作成し、被災者に送付したうえで、請求を申請させるようにした。①この請求書は56頁に及び、またその説明が156頁もあることから読みこなすことが困難であるうえに、②精算条項めいたもの

が設けられて請求書に従って請求した後は請求を認めないがごとき記載になっている。さらに、③最も重要な財産である不動産に関する賠償については項目が欠落しており、④不法行為による損害賠償請求権の時効期間は3年であるところ2カ月以内に申請をしなければならないかのような内容となっている。

このように、東京電力の請求書は、法律知識が無く、早急に現金を必要とする被災者にとって、正確な情報の取得と自己決定権の行使を妨げかねないという問題点があった。

さらに、同社が各地で開催した説明会では、被災者に複数人の説明員が対応して請求書への記載を誘導しており、ここでも、被災者が充分理解しないままに作成した賠償の請求書が発送されている危険があった。この東京電力の対応には、政府も問題視して注意を求め、東京電力は上記請求書を簡易化したものを送付しているが、基本的には上記請求書の内容の改善はされていない。

日弁連は、この東京電力の請求書に対する注意を喚起するために、地元の新聞に意見広告を掲載したり、会長声明を出すなどして問題意識の啓発に努めた。

イ. 原子力損害賠償についての説明や、東京電力の請求書の問題点については、各地で弁護士会が避難者に対して説明会を実施した。また、自治体の要請に応じて福島に赴いており、例えば、東京の三弁護士会は南相馬の150の自治体の要請で説明会を行った。また、国が設置した原子力損害賠償支援機構が日弁連に対して、被災地に対する訪問相談の要請をし、これを受けて、弁護士1名と行政書士3名を1チームとして、各地で損害賠償についての説明会を行った。説明会では、震災前の東京電力と被災地とのかかわりによって、被災者の反応は様々であった。とりわけ、これまで築いてきた東京電力と信頼関係から東京電力が悪いことをするはずがないという基礎的な認識があって、これは原発問題の根深さを感じさせる。逆に、東京電力の説明会を拒否して自治体全体で弁護団に対する依頼を要請する例もある。双葉町が後者の一



例であり、同町の住民は全国 41 都道府県に避難しており、また埼玉県に自治体と多数の住民が避難している。そこで埼玉の弁護団を中心に、全国的な弁護団の連携を目指しており、平成 24 年 2 月 29 日に ADR に第 1 回の集団申立が行われたところである。

ウ. 各地の弁護士によって弁護団が結成され、具体的な事件に対応している。

弁護団は、被災者に対する損害賠償について説明会を実施し、また、被災者の依頼による受任が開始されている。被災者が福島県から全国に避難していることから、弁護団は各地で多数結成されており、現時点では福島、新潟、東京、横浜、千葉、群馬、愛知、関西（大阪・兵庫）、京都、北海道、広島、香川等で弁護団が結成され、研究会や情報交換会を開催して連携を取りながら活動している。

エ. 原発賠償についても、日弁連は「原発事故損害賠償マニュアル」を出版し、また、新潟県弁護士会が開発して各地の弁護士会がバージョンアップした事実記録の書式である「被災者ノート」が配布された。さらに、チェック方式の簡易な ADR 申立書「やさしい原発事故損害賠償申出書」が作成されネット上で公開されている。

### 3-5 立法提言

ア. 阪神・淡路大震災においても、震災関連の立法に向けた弁護士会の活動はあったが、残念ながら立法が実現するには至らなかった。

しかし、今回の東日本大震災では、日弁連や、弁護士会連合会、弁護士会及び弁護士有志は、10 本の法律の制定あるいは制定の阻止を実現した。

イ. まず、①相続放棄の熟慮期間の延長である。民法では、相続放棄を検討する期間は自己のための相続の開始があったことを知ったときから 3 カ月とされている。しかし震災の被害やその後混乱に鑑みるとあまりに短期間であることから、これを法律で 8 カ月に延長した。

また、②災害弔意金の受給者の拡張であ

る。災害弔慰金等法では、災害で亡くなった方の遺族に弔慰金を支払う制度とされているが、直系の親族と配偶者にのみ受給権があるとされていたのを、法律で一定の条件でさらに兄弟姉妹まで拡大した。

③災害援護資金の保証人と利率の改定である。災害援護資金は被災者に対する貸付制度である。この貸与にあたり利率は一律 3% であり、保証人を付すことが必須とされていたが、変更を促し、保証人は必須のものとはせず、保証人を付ける場合の利率は 0%、保証人を付けない場合は 1.5% となった。

また、④差押禁止債権の創設である。義援金、被災者生活再建支援法の支援金、災害弔慰金については、差押えを禁止する法律を設けた。

⑤復興基本法案の改正である。当初予定された立法案が大きく改められ、日弁連の提言に沿って、一人ひとりの被災者の人間の復興をめざすという理念が盛り込まれることになった。

その他、⑥二重ローンの ADR が制度化され、⑦原子力発電所事故に伴う ADR についても、上記のとおりである。

⑧事業者の二重ローンも含めた事業再生について、金融機関の持つ被災事業者に対する債券を、公的機関が買い取って、債務の減免も含めた事業支援を行う株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法が設けられた。

⑨法テラスの援助の特例である。東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの特例に関する法律（以下「被災者援助法テラス特例法」という）が平成 23 年 3 月 23 日に成立した。日本司法支援センター（以下「法テラス」という）は、無料の法律相談や弁護士費用の立て替えなどが業務であるが、対象者は経済的困窮者に限られており、東日本大震災の被災者は、義援金や支援金等の受給により、経済的困窮者とみなされないなど不合理な状態にあったが、同法の成立により特例法施行日から 3 年間は、震災関連の被災者の法律相談が無料になり、また、訴訟だけでなく ADR の利用や行政判断

への不服申立てにも費用の立て替えなども受けられるようになった。

⑩罹災土地借地借家臨時処理法（以下「罹災法」という）の適用についてこれを見送るよう提言し、それが実現した。罹災法は、そもそも太平洋戦争の敗戦直後、土地の価格よりも土地上に建てられたバラックの価格が高いときに、そのバラックにおける居住権を確保して都市の復興をはかるために設けられた法律であり、現在の社会には全く適合しないものであった。阪神・淡路大震災のときには、この法律が適用され、神戸では混乱が生じた。したがって、従来日弁連では改正を求めているが、東日本大震災においては、所轄官庁である法務省、国交省による適用の動きがあった。そこで、仙台弁護士会や東北弁護士会連合会から反対の意見書が出され、日弁連もこれに反対したところ、政府が現地調査をした結果ニーズがないことが明らかになって、罹災法の適用は見送られることとなった。

ウ. 立法提言活動の方法は、事実を収集して問題点を分析して案を策定し予算の概要を試算し、省庁や議員に面談して説明行い、検討してもらった。また議員から政府に対する質問の策定にかかわった。法案にする場合は、衆議院または参議院の制局に法律案にしてもらった。また、多くの議員を招いて議員会館で院内集会を開催し（二重ローンでは3回）、被災地を含む各地で街頭署名を集め（二重ローンでは約10万筆超）、積極的な運動を展開し、マスコミにも戦略的にリリースをした。

### 3-6 広域避難者支援

#### (1) 東日本大震災の活動

阪神・淡路大震災でも県外避難者は相当数発生する事態となった。しかし、その実態は必ずしも明らかではなく、最近になって一部で調査が行われているに過ぎず、弁護士会はそのような問題を把握さえせず、何らの支援活動も行わなかった。

これに対し、東日本大震災では、現在国が把握するだけで7万人の県外への広域避難者が発生しており、その86%が福島県からの避難者であ

る。広域避難者には、地元の自治体からの情報が途切れ、地元とのつながりが公私にわたって途絶する。また、地元のコミュニティからも離脱してしまい、また、就労先を喪失して、孤立化する。子どもにはいじめや不登校が生じうる。また、母子による避難の場合には、地元に残って就労する父親とのコミュニケーションギャップで家庭が崩壊することもある。そして、父親が孤独死するといった、悲惨な事態が生じ得る危険性もある。

東日本大震災において、このまま事態を放置すれば多数の家庭で上記経過をたどる可能性は高く、こうした事態が生じないように支援することが必要である。

#### (2) 広域支援

弁護士会の広域避難者に対する支援は、新潟県弁護士会が福島から避難する約8000人の避難者に対して実施しているのをはじめ、東京の三弁護士会や、埼玉弁護士会をはじめとする関東各地の弁護士会、大阪弁護士、愛知弁護士会、兵庫県弁護士会、広島弁護士会等、その他全国各地の弁護士会が行っている。各弁護士会は、自治体等からの情報で避難者の把握に努めているが、第一次避難所（公的施設の場所）は開示されるものの、第二次避難所（ホテル、旅館等の私的な施設）については開示されないため、日弁連では、自治体宛に提言して改善を求めているところである。

また、支援する各弁護士会では、避難所における法律相談や・地元自治体の情報提供を行っている。被災者が仮設住宅に移った現在でも、情報誌の配布や個別訪問を実施して、避難者に向けて各種情報を提供や相談に応じるよう努めている。そして、上記活動については、福祉関係の専門家、NPO、自治体、社会福祉協議会等との積極的な連携を行い、情報誌の作成配布、コミュニティ再生の支援・県人会創設の支援、イベントの実施、支援体制のネットワーク化等を行っている。

### 3-7 復興まちづくり支援

#### (1) 東日本大震災における課題

阪神・淡路大震災では、弁護士は、建築士、司法書士、不動産鑑定士、土地家屋調査士、税理士

等の6職種の専門家と連携して、マンション再建又は復旧、倒壊市場の共同立替、組合施行の区画整理、境界確定等の十数件の復興まちづくりの支援活動を行った。

東日本大震災では、被災地の弁護士及び弁護士会は、仮設住宅の訪問住民のニーズの調査、自治体からの情報収集や意見交換、復興委員会への参加、自治体に対する提言等を行って地元から復興支援を行っている。

また、日弁連は、国の省庁からの情報収集、国に対する立法提言のほか、被災地弁護士会向けの専門家による復興連続講座の開催（まちづくり、漁業、農林業、国交省の施策、復興基金、土地区画整理等7回）、復興に関する「東日本大震災復興支援 A&Q」の策定等による、被災地弁護士会の後方支援を行っている。

さらに、日弁連と被災地域の弁護士が、専門家と連携して、宮城県の気仙沼、石巻のまちづくり支援を行っており、又、岩手県大船渡では、災害復興支援機構（災害支援のための土業の連携団体）と日弁連委員が連携して支援活動を行っている。

## (2) 弁護士の役割

弁護士は、コンサルタント等の「まちづくりの専門家」そのものではないが、上記専門家と連携して、①防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等の法律制度や復興計画について住民へ説明すること、②復興事業にともなう土地買上げ、借地、借家、担保、境界、相続等の法律問題について説明・調整すること、③国や自治体から情報を収集してこれを住民に伝えること、④住民の意見交換における議論の整理や合意形成のサポートをすること、⑤住民の意向を集約して自治体に伝えること、⑥法的な見解について専門家として認証を与えること等の役割を分担することができる。

## 3-8 日弁連の災害復興支援体制

阪神・淡路大震災の時、日弁連には一時的な日弁連災害対策本部は設置されたが、恒常的な災害対策組織はなかった。そこで、日弁連に恒常的な被災者支援体制を構築するとともに、全国的な支援体制をつくるために、平成15年に「全国弁護

士会災害復興の支援に関する規程」を総会で決議し、同年、支援規則と基金規則を制定した。

そして、日弁連の支援体制としては、平常時に災害対策事務局と災害復興支援委員会が活動し、同委員会は、①「災害復興支援に関する弁護士会の活動 Q&A」の出版、②災害時の弁護士会の活動マニュアルや書類の書式の CD-ROM 化、③市民向けの Q&A である「災害対策マニュアル」（商事法務）の出版、④災害時の立法・政策提言、⑤最高裁・法務省・日本司法支援センターとの災害時の相互協力の協議、⑥災害時の立法政策の調査等を行った。

また、新潟県中越地震等の災害時には日弁連災害対策本部が設置され、災害復興支援委員会と連携して被災者支援活動を行った。全国的な支援体制については、各弁護士会・弁護士会連合会に災害担当組織又は担当者が設置され、毎年、災害復興支援委員会の開催する「災害復興支援に関する全国協議会」に参加して、情報の交換やワークショップを行って災害に関する知識や意識の共有化をはかっている。

今回の東日本大震災で、日弁連が効果的な支援活動を展開し、全国的に弁護士会、弁護士会連合会が被災地弁護士会を支援できたのは上記支援体制が構築されていたことによる。

## 4 今後の姿勢

災害の直後は生々しい事実があり、報道機関も報道することから、災害に対して社会は強い関心をもつが、復興の段階になると、長時間かかり活動が地味であることから報道も低調となり、社会の関心も消失する。しかし、冒頭に述べたとおり被災者支援は、弁護士活動の原点にはかならない。東日本大震災の復興は長期にわたることが予想され、特に福島原発の場合は残念ながら数十年かかるものと考えられる。たとえ社会の関心が薄れたとしても、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする弁護士会は、志を新しい世代に引き継ぎながら息長く被災者支援を継続しなければならない。

以上

## 注

- 1) 弁護士法1条「弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする。弁護士は、前項の使命に基き、誠実にその職務を行い、社会秩序の維持及び法律制度の改善に努力しなければならない。」。
- 2) 平成3年の雲仙普賢岳噴火災害でも、福崎博孝弁護士をはじめとする個々の弁護士による支援活動や、弁護士会による立法提言活動が行われたが、災害直後から組織的活動を行ったのはその後のことになる。
- 3) 財団法人法律扶助協会は、資力のない市民のために訴訟手続きや弁護士費用の立替え等を行う事業を行っていた。現在は、総合法律支援法に基づいて、その事業を日本司法支援センターが引き継いでいる。
- 4) 復興まちづくり支援については、平成8年9月に、弁護士、建築士、司法書士、土地家屋調査士、税理士、不動産鑑定士、研究者らが横断的に連携してつくる「阪神・淡路まちづくり支援機構」が設立され、いわゆる白地地域（復興計画等の域外で行政による復興支援が期待できない地域）を中心に、活動が展開された。
- 5) 厚労省老健局振興課平成23年7月19日付各都道府県宛事務連絡「サポート拠点等の被災者支援における弁護士会等との連携」。
- 6) その活動は「弁護士海援隊」と銘打って展開された。「日経スペシャル ガイアの夜明け 復興への道」（日経ビジネス人文庫）参照。
- 7) 「災害復興まちづくり支援機構」は赤坂プリンスホテルで継続的な相談活動を行った。
- 8) 「東京災害支援ネット」（とすねっと）は、主として東京都内で東日本太平洋沖地震の被災者・東京電力福島第一原発事故による避難者支援をおこなっている。
- 9) 瀧上明弁護士による「震災復興をめざす岩手はまゆり法律事務所」。東京新聞平成24年3月5日記事等。
- 10) 法の支配が消え去った例として関東大震災がある。在日朝鮮人が暴動を起こすというデマがもたらされ、一般の市民が多数の虐殺事件が起こされた。
- 11) 約3万7000件という数値は、平成24年2月末までに日弁連に報告があり、集約された法律相談件数である。
- 12) ADRとは、裁判外紛争処理手続のことである。裁判所より、簡易、迅速、公正に紛争を解決することを目的にしている。