平成 23 年 4 月 20 日　神戸婦人有権者連盟 4 月勉強会

災害時における弁護士の活動について

日弁連災害復興支援委員会委員長
アンサー法律事務所長　弁護士　永井幸寿先生

阪神・淡路大震災の教訓を生かして、日弁連は平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災の当日には早くも災害対策本部を結成し私は副本部長に就任した。その日から兵庫県弁護士会は被災地に弁護士を毎日被災地に派遣している。震災直後から法律相談を実施することは、弁護士が相談者と同じ目線で話を聞くことが一種のカウンセリングとなり癒しの効果がはたらき精神的な安堵感が得られるからである。被災者の反応については我慢する傾向か強く、被災者からの要望を待つのではなくて積極的に働きかけ弁護士から敷居を低くしていくことが必要となる。被害の深刻さに廃市廃村まで考えている行政もあり、これまでみたどんな被災地よりも凄惨で、生活基盤を失った被災者に対する支援の在り方を法律から変えていく必要があると思っている。

政府に対しては、復興・復旧基本法など立法提言も行い、被災地支援経験がない弁護士向けの地震に伴うＱ＆Ａや、情報交換用のメーリングリストを作成して、岩手、福島、仙台、相馬など近隣弁護士会と共に被災地で活動を続けている。とくにこの 4 月 29 日から 5 月 1 日の 3 日間に、全国から 200 人の弁護士の応援を得て被災者との法律相談を計画している。

日弁連災害復興支援委員会は重なる震災の経験を踏まえて、被災者支援のために以下 12 項目の提言を 3 月 25 日に行っている。(関連する施策から実際に実施・実施予定となったものもある)。

1　原子力発電所

今回の原子力発電所事故により、被災者の居住地からの移転という二次災害、各地からの支援活動の阻害、農産物の出荷停止指示等の経済的打撃、被災地住民のみならず国民全体の不安等が生じている。そこで、原発の早期の安全の回復と、国民に対する正確な情報の迅速な開示がなされるべきである。また、損害の補償、避難の期間、放射性物質等、原発事故に関するさまざまな相談に応じる国の総合相談窓口の被災地における開設がなされるべきである。

原発事故によって、被爆による損害のみならず、移転費用、経済損失、風評被害等さまざまな損害の発生が予想される。しかるに、原子力損害の賠償に関する法律は「原子力損害」を放射線の作用もしくは毒性的作用に限定し、また、損害が「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じた」場合には事業者を免責している。そこで、被災者に対する国の迅速な補償を実現するために、上記条項の見直しを行うべきである。原発事故によって、複数にわたる広域の避難がなされていることから、災害対策基本法に基づく自治体間の原子力災害に対する広域の避難体制を確立するべきである。原子力災害では、原子力災害特別措置法による内閣総理大臣の避難のための立ち退きまたは屋内への避難の勧告・指示で避難がなされているところ、ここにいう「避難」とは数日間を予定するにもかかわらず長期に及んでいる。そこで、国際放射線防護委員会（ICRP）の勧告に従い、1 週間以上の避難は「移住」と評価して、住民に十分な情報を与え生活補償を行うべきである,

2　県外避難者

震災によって、県外避難を余儀なくされた被災者は、阪神・淡路大喪災の経験からすればコミュニティーの喪失、被災自治体の情報・サービスの途絶等が生じることか予想される。そこで、被災地域からの集団移転や、自治体間の避難者に対する情報提供等の相互支援体制を構築するべきである。　県外避難者の受け入れ自治体においでも、仮設住宅設置などの被災者支援が実施できるように、災害救助法その他の災害関連法規の適用を認めるべきである。

3　被害認定

被害認定は、義援金、公的給付、免税減税．特別融資等の被災者支援の基準となっており、判定は罹災証明に記載される。その認定基準は、延べ床面積の損壊割合または主要構造部分の経済的被害割合によるところ、被災者保護のために、津波被害の評価を簡易化するとともに、一定地域では一律全壊と認定すべきである。

4　災害救助法

国の災害救助法の運用では､応急仮設住宅や応急修理の対象者に一種の資力要件を課している。しかし、同法は、「現に救助を必要とする者に対して、これを行う」と定め、外国人、旅行者をも対象として、資力要件は規定していない。そこで、同法の趣旨に立ち返り、資力要件等をなくした運用を行うべきである。

5　義援金

義援金は、慰謝救助の見舞金の性格を持つものとして、一義的には被災者の当面の生活支えるものであり、迅速な配分が必要であるところ、阪神・淡路大震災では配分の終了に 2 年教カ月かかり効果が減退した。そこで、適正に被災者に配分し（透明性）、被災の程度に応じて等しく配分する（公平性）とともに、何よりも、早期の配分を行い（迅速性）、効果的な生活支援を行うべきである。国や自治体は、義援金をあてにしてこれを財源とする支援施策を策定するのではなく、公的な被災者支援施策の上乗せとして義援金を位置付けるべきである。

6　廃棄物

震災で発生した大量の廃棄物は復興の妨げになるとともに、重金属類、化学物質、アスベスト等の有害危険物が混在している。そこで、震災の広域性と膨大な廃棄物に鑑みて廃棄物処理法の弾力的な解釈によって国が費用を支出するとともに、処分地の確保、処分方法には、人の健康や自然環境に充分な配慮すべきである。

7　被災者生活再建支援法

被災者生活再紐支援法は、本年見直しが予定されているところ、現行法の適用対象者を「全壊」「大規模半壊」世帯から「半壊」や「一部損壊」世帯に拡大すべきである。また、支給金額は 300 万円から相当額に増額すべきである。震災による多額の支給で基金が破綻することが予想されるので、同法の基金について自治体の積み増しを行うとともに、国の拠出を増額するべきで

ある。

8　広域の復興基金の設置

自治体の財政の支出は予算によるところ、単年度主義、議会の決議を経ることから、弾力性・継続性・迅速性に欠けるものである。そこで被災自治体には、国の地方交付税や自体の財源による復興基金を設置して、被災者のニーズにあった支援を可能にすべきである。また、国は地方自治体の本旨を尊衰し、条件を付け、またはその使途を制限しないようにするとともに、自治体は適正な監査による透明性を確保し、複数自治体による広域基金とすべきである。

9　特別融資・課税措置

震災によって被災者は自宅や就労先を失い、また地域の産業が壊滅する等の経済的打撃を受けた。そこで、被災者には無利子無担保の特別融資や、特別の免税措置がとられるべきである。

10　復興事業での地元企集・住民の優先採用

被災地の産業の復興と、住民の雇用の創出のために、復興事業では、経済の自主的な活動が可能になるまで、被災地企業や被災地住民を優先採用すべきである。

11　罹災都市借地借家臨時処理法

罹災都市借地借家臨時処理法は、立法当時と比べて社会的経済的状況が著しく変化し、阪神・淡路大震災における被災地での適用は大きな混乱を招いた。そこで、同法は早期改正を行い、少なくとも優先借地権の通用は回避すべきである。また、仮に現行法のまま適用する場合は適切な解釈指針を国において策定すべきである。

12　高齢者・障害者・外国人・子供

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に準拠して、最もダメージを受けやすい高齢者・障書者・外国人・子供等の災害弱者に配慮した、バリアフリーの避難所・仮設住宅設置、外国人や障害者に配慮した情報の捜供、医療福祉のケア等がなされるべきである。

阪神・淡路大震災とその後の災害における弁護士及び弁護士会の役割(抜粋)

1.　はじめに

わが国は、環太平洋の地震地帯に存在し、国土の面積が全世界の 0.25%にすぎないにもかかわらず全世界の地震の約 10%が発生する。また全世界の活火山の約 10%が存在し、台風の進路に位置して毎年多数の台風が通過する。このように世界的にも希なほどの自然災害が発生する国である。そして、災害のたびに毎年多数の国民の生命、財産が失われている。基本的人権の擁護を使命とする弁護士および弁護士会は、被災地を支援する活動を人権擁護活動の一環としてとらえ、恒常的に取り組まなければならない。平成 7 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災で、主に以下の 4 つの被災者の支援活動を行った。

第 1 が法律相談である。

震災で弁護士会は 1 年間で約 10 万件の法律相談を実施した。この相談によって被災者は法律的な指針を得て、被災者同士が自主的に紛争解決を行い、またパニックが防止できたと考えられている。

第 2 が(財)法律扶助協会と連携した「阪神・淡路大鼓災被災者法令援助事業」の実施である。

法律相談で解決できなかった紛争について、阪神・淡路大震災被災者法律支援事集により被災者は(財)法律扶助協会に弁護士費用等の立替え払いをしてもらい、容易に弁護士を代理人として裁判を受け得ることが可能となった。

第 3 が被災者支援の施策や立法の提言である。

訴訟等の法的手続では解決できない問題について、弁護士および弁護士会は法律の専門家として、国や自治体等に対して被災者支援の施東や立法の提言を行った。この流れの結実として「被災者生活再建支援法」が制定された。

第 4 が「まちづくり」である。

多数の建物か損壊し、被災地ではまちの復興が必要になった。まちづくりには弁護士だけでなく各種の専門家が不可欠である。弁護士会の呼びかけで専門家の連携による「阪神・淡路路まちづくり支援機構」が設立され被災地の住民のまちづくりを支援した。

2 法律相談

1. 阪神・淡路大震災の概要

平成 7 年 1 月 17 日に、M7.2 の地震が阪神地域、淡路島北部を直撃し、神戸市、芦屋市、西宮市、宝塚市および淡路島の北部で震度 7 を記録した。約 20 万棟の建物が全焼全壊半焼半壊し、約 6400 人の方が亡くなった。震災で、鉄道・高速道路・国道等の交通網は途絶し、水道、ガス、電気などのライフラインも切断され、道路や建物も損壊した。兵庫県弁護士会(当時神戸弁護士会）の会館は、震災当日から近隣の被災者の避難所に解放したので、一時は 600 人の避難者が滞在し、常時 300 人－400 人が溢れた。震災直後は、散乱した事務室で会員の安否確認や緊急情報の処理に追われた。

2. 阪神・淡路大震災の弁護士会の活動

震災時の兵庫県弁護士会の法律相談は、弁護士会が主催する会館の法律相鉄と、地方自治体から委託を受けた法律相談があり、震災でいずれの法律相談も機能を停止した。しかし震災の 2 日後に、早くも神戸市から電話法律相鉄の実施の要請があった。1 月 25 日の会員集会で「弁護士は机と椅子があればどこでも相談に応じられる。区役所と公共施設と交渉してわずかな場所さえ提供してもらえばすぐ法律相談ができる。法律相談所の立上げも地域のリーダーがやればよい。」との発言があり、地域に住む弁護士が地域で自主的に法律相談を立ち上げ、これを弁護士会が支援することとなった。

(1) 弁護士会館の法律相談

① 弁護士会館では、1 月 26 日から、神戸市と共催で電話回線を 3 本引いて無料法律相談を実施

した。相談時間は午前 10 時から午後 5 時までであり、相談者 1 人で 1－2 時間を担当した。1 月 26 日から 2 月末まで毎日実施し、合計 4782 件、1 日 140 本の相談を受けた。電話からは「隣の家が倒れてきそうなんです。どうすればよいのでしょう！」と悲鳴のような訴えがあり、前例のない相談に即答を求められた。受話器を置くとすぐに電話か鳴る状態であった。

②　2 月 1 日から弁護士会館で面談による法律相談を開始し、午前 11 時から午後 4 時まで無料で 3－4 室にて実施した。2 月の相談者は 1013 名であり通常の 2.5 倍であった。

(2) 自治体での自主的な法律相談

各地域に居住する弁護士が自治体と交渉して自主的に無料法律相談を立ち上げた。わずか 20 日間で各地で迅速に法律相談が立ち上がった。自治体も建物が破損したり援助物資が山積みだったりと混乱状態であり、廊下や階段の踊り場に椅子や机を置いて行ったところもある。どこの相談でも長蛇の列かできた。弁護士会は、震災後の 1 年間で推計約 10 万件の法律相散を実施した。

3.　災害時の法律相談の機能

(1) 自主的紛争解決機能

関東大震災の経験で、裁判所は震災によって爆発的に民事紛争が発生するものと予想して、神戸地方裁判所にプレハブの庁舎を増設し、裁判官を増員した。しかし、訴訟の件数は震災の前年と比較して、震災の年の平成 7 年、8 年、9 年とも減少してしまった。その理由は、弁護士会か実施した震災後の 1 年間の 10 万件の法律相談によって、被災者が法的な見通しを持つことができるようになり、被災者同士で話合いによって紛争を解決したからだと考えられている。このことは相談者 1000 人に実施したアンケートからも伺える。相談が役立ったとの回答が 78.5%と多く、また相談の紛争処理方法として、相手方との直接交渉によるとの回答が 43.9%と群を抜いて多い。災害時に被災者同士が争うほどの悲劇はないが（これは一種の二次災害と考えられる）

法律相談によって、被災者はエネルギーを紛争に向けるのではなく、復興に向けることができたのである。

被災者は同じ危険をくぐり抜けてきた者同士という連帯意識と、命か助かっただけでありがたいという価値観の転換が生じ、被災地には互助の精神と連帯意識が熟成される。専門家はこれを「震災ユートピア」と呼んでいるが、ライフラインか復旧して、通常の生活が回復するに従って、この連帯意識・互助の精神は薄れてゆく。したがって自主的な解決は震災直後から行うのか最も効果的であり、この点で弁護士会が震災直後から法律相談を実施したことは、紛争の早期解決のために有効なことであった。

(2) 精神的支援機能

震災直後の法律相談は、被災者が殺到して充分な時間を取ることかできなかったが、前記のアンケートでは弁護士の 58%について熱心・好印象という評価を受けている。被災者が自己の被災体験やトラブルなどの悩みを話す機会を得たことや、弁護士が同じ被災者として相談者と同じ目線で話

を聞くことができたことから、一種のカウンセリングとなり癒しの効果がはたらき精神的な安堵感を得たことによるのではないかと研究者は分析している。このように被災地の法律相談は、被災者に癒しを与え、精神的な立ち直りの契機となり、被災者の精神的支援のためにも重要な機能を持っている。

(3) パニック防止機能

関東大震災の時に、在日朝鮮人が暴動を画策しているとのデマが流布して、一般の市民が多数の在日朝鮮人を殺害するというパニック状態となった。その凄惨さは本年ニューオーリンズのハリケーンで発生したパニックの比ではなかったと思われる。パニックで犠牲になるのは高齢者、障害者、外国人等の社会的な弱者である。法律相談の実施によって、被災者の無用な不安が除去され、相互に遵法精神か浸透して、パニックを防ぐことができると考えられる。

4. 法律相談等の支援体制の全国化

(1) 震災時の支援体制

相当規模の災害が発生した場合、被災地弁護士会の弁護士自身か被災者になり、また弁護士会も混乱状態となることから、被災地の復興を支援するためには、全国の弁護士が相互に支援する体制が必要となる。震災時は、兵庫県弁護士会阪神地域の会員が 294 人のところ、その 17.3%が事務所が全半壊し 9.5%が自宅が全半壊した。また弁護士会館が避難所となりピーク時は会員の 2 倍の 600 人が避難する混乱状態だったので 10 万件の法律相談に対応することは到底不可能であった。そこで、近畿弁護士会連合会は、弁護士の派遣や災害法律相談のバイブルといわれる「地震に伴う法律相談 Q&A」を刊行し、また独自の法律相談を実施する等の支援を行った。また近隣の弁護士会やさらに遠くは沖縄、長崎、新潟、仙台等 22 弁護士会の延べ 289 人のボランティア弁護士の支援を受けて対応することができた。

(2) 全国弁護士会災害復興支援に関する規程

震災では、たまたま兵庫県の隣に大阪弁護士会という会員 2000 人の大規模な弁護士会か存在したために事前の取決めがなくても支援活動が有効になされた。しかし、名古屋、広島、仙台等、近隣に大規模な弁護士会の存在しない地域で災害が発生した場合も予想しなければならない。そこで日本弁護士連合会は、災害が発生した場合、全国の弁護士および弁護士会が相互に被災地の弁護士会を支援して、被災地の復興に寄与し被災者の人権を擁護するために、平成 15 年「全国弁護士会災害復興支援に関する規程」と、実施するための「全国弁護士会災害復興支援に関する規則」と「災害復興支援基金の設置、管理及び支出に関する規則」を制定し、実効的に運用する「災害復興支援に関する全国協議会ワーキンググループ」を設置した。

平成 16 年 10 月 23 日に発生した新潟中越地表では日弁連の支援体制が有効に機能した。地震の翌日に関東弁護会連合会には「新潟県中越地震支援統轄本部」が、また日弁連には 10 月 29 日に「新潟県中越地震震災対策本部」が設置された。そして関東圏の弁護士会か順次新潟県に弁護士を派遣して法律相談の支援活動を行っている。兵庫からも震災の体験のある弁護士が新潟に派遣されて、震災

の体験をレクチャーしたり、新潟県の弁護士に震災時の法律相談の研修を実施している。さらに、全国の弁護士の義援金を元にして、日弁連は公設事務所「中越ひまわり基金法律事務所」を長岡市に開設し、東京の弁護士を所長に迎えて常駐する体制をとり、被災者に対する法的サービスの拠点として活動している。

5. 被災の状況と法律問題

災書の形態や発生地城によって被災状況が異なり、また法律問題も異なってくる。わが国では山地が国土の 70%を占めている。典型的な都市型の震災と山地型の中越地震の概要を比較すると以下のとおりである。

(1) 建物被害

中越地震は最大震度 7 であり阪神の震災と同じ強さであったが、地震自体による建物の損傷は阪神より少なかった。阪神では住宅地で建物が軒並み倒壊しており、しかもバラバラになってゴミの山のように原形をとどめなかった。しかし、中越地震では地盤の損傷は大きかったが、倒壊家屋は少なくしかも倒壊しても原型をほぼとどめていた。新潟県中越地震の振動は長周期地震動であり、高層建築物は大きな損傷を受けるが、低層建築物には損傷が少ないこと、被災地は豪雪地域であり建物が阪神問よりも頑丈であったこと等が理由として考えられている。

(2) 法律問題の顕在化

中越地震では、避難者かピーク時に 10 万人もおり、震災の避難者の 3 分の 1 にも及び被災の規模からすればきわめて多い。これは本震と同程度の規模の余震か繰り返し発生したからである。阪神は本震によって一挙に被害が発生し、法律問題か早期から顕在化した。これに対し中越地震では余震が終息し被災者が自宅に戻るまで時間がかかった。また、冬季は豪雪によって被害の確認などすべての活動が春まで停止した。さらに豪雪や雪解け水によって地震による建物等の損傷が拡大するに至った。このように中越地震では、被災者の生活が安定せず、被害が拡大途上にあるなどして法律問題が顕在化するのに時間がかかった。

(3) 弁護士の被災

阪神では、弁護士自身が被災者であったが、中越地震では、弁護士会の会員の 80－90%が新潟市におりほとんど被災していなかった。被災者の法律相談は前記のとおりカウンセリングの面があり、被災者の目線で対応する必要があった。このために新潟県弁護士会ではまず会員か被災地城を視察してから法律相談に対応することを行っていた。

(4) 紛争の形態

阪神は都市の直下型の地震であり、震災に関する法律相談の 62.3%が借地借家関係であり、マンションの問題もあった。中越地域は主に山間部であり、地盤についての損傷が強かったので、近隣問題すなわち建物・塀・擁壁・工作物の損傷、土砂崩れ、物の落下によって、隣家に損害を与えた

ものが地震に関する法律相談の 22.6%で最も多かった。また墓石の破損（墓石が飛んで隣の墓石を壊したことが 40.7%もあったのか特徴的だった。ちなみに、昨年の台風被害において兵庫県弁護士会か実施した電話法律相談では、83%か土砂崩れなどの復旧費用、損害賠償の相談であり、台風の被害の特徴を示すものであった。

（5）県民性・地域性

被災地域の被災者の反応については、被災地域の住民の県民性か極めて強く反映する。阪神間の住民は、比較的自己主張か強い傾向があるが、新潟県の県民性はこれとはかなり異なり、むしろ我慢する傾向か強いようである。また山間部では地域のコミュニティーが強固であり、問題が生じた場合は外部の手続きを使わずにコミュニティー内で解決されやすい。この解決内容が適切であれば問題ないが不適切な内容となる場合は救済が必要である。中越地震では、被災者は弁護士に相談に行くこと自体に大変な心理的な壁があり、また相談では自己の考えが正当であるかを確認するだけで滴足し、相手と話合い等の交渉を持つまでに至らないことも少なくない。したがって、被災者に対する法的サービスの提供は、被災者からの要望を待つのではなく、積極的に住民に働きかけて、弁護士が敷居を下げることが必要となる。この点でも新潟県弁護士会は、積極的に被災者のニーズを掘り起こすために腐心している。

3（財）法律扶助協会との連携

1　阪神・淡路大震災被災者法律援助事集

法律相談による自主的な紛争解決ができない場合に、被災者の裁判を受ける権利を保障することか必要になる。日弁連は昭和 27 年に国民の裁判を受ける権利について経済的不平等が生じないために、（財）法律扶助協会を設立した。法律扶助は、①　収入・資産に関する資力要件と、②　勝訴の可能仕の 2 つを要件に資力がない人に裁判費用、印紙代、弁護士等に依頼する費用を立替え払いする制度である。震災では被災者の震災に伴って発生した法律問題を公正・迅速に解決するために被災者のための特別事業である「阪神・淡路大震災被災者法律援助事業」を実施した。

この事業の特徴は、

①　震災に起因する事件であること、②　法律扶助の要件を緩和したこと。すなわち、第 1 の要件である資力要件を緩和して、年収の上限を 600 万円まで引き上げた。また、第 2 の要件である「勝訴の可能性」も緩和して弁護士の援助によって有効な紛争が解決か得られる可能性があれば、勝訴の可能性ありとした。また③　通常は、扶助の要件を調査し、合議制によってこれを審査する制定であるが、これを緩和して、調査は省略し、単独性で常駐する審査員がその場で審査して扶助を決定した。さらに④　通常は弁護士費用等は立替え払いなので、申込者は(財)法律扶助協会に償還しなければならない。しかし、被災者に償還させることは酷であることから、3 年間償還を猶予し、さらに事実上ほとんどの申込者が償還を免除された。これは(財)法律扶助協会が弁護士会の支援を受けなから粘り強く国と交渉した成果である。

2　被災者法律援助事集の実績と評価

この事業は、震災のあった平成 7 年から 4 年間実施され、約 8 億 3000 万円の国費が拠出された。率直にいって法律扶助事件の報酬は通常の事件より低廉であり、ボランティアの面があることは否めない。しかし兵庫県の弁護士会は、被災者の扶助事件を平成 7 年度は 1127 件受任した。平成 6 年までの数年間の法律扶助の件故は 200 件前後なので、同年の 1 年間で約 6 年分の事件の受任を行ったことになる。

災害の紛争をどう解決してゆくかは民事司法行政の課題であるところ、国は被災者法律援助事業によって、民事紛争の処理に当たり、弁護士をこれほど効率的に少額の費用で活用することができるということを経験し、法律扶助事業が公的支援事業の一つとして極めて効率的な制度であることを確信したのではないかと研究者は評価しているの。この被災者法律扶助事業における弁護士の活動が平成 12 年の民事法律扶助法の制定に大きな影響を与えたのである。

4 施策や立法の提言

災書では、法律の解釈・通用だけでは解決できない問題が発生する。

たとえば、中越地震では、地盤の崩壊による道路や生活・産業基盤の大きな損傷により村落の滅亡の危機が生じた。これに対して、弁護士および弁護士会は法律の専門家であり実務の最前線で現場を知る者として、自治体や国に対して被災者および被災地支援の施策や立法の提言をすることになる。平成 6 年に雲仙普賢岳噴火災害に関して日弁連は「長期化大規模災害対策法等の立法措置を求める決議」を行った。平成 7 年の震災において日弁連は「阪神・淡路大震災の被災者救済と市民本位の復興等を求める決議」を行い積極的な提言と被災者の法的救済を求め、また同年兵庫県弁護士会は「神戸市復興ガイトラインに関する提言」および「住宅金融公庫への要望書」等を提出した。後者は住宅が損壊した借地人が建物を再建するために融資を受ける場合、同公庫が地主の承諾書を要求したことに関するもの。本来借地上の建物の再建に地主の承諾は不要であるところ、この措置では地主か承諾料を求めたり地主と借地人間にトラブルがある場合は事実上再建が不可能になった。そこで借地権の存在を証明すれば地主の承諾は不要とするよう改善を求めて、了承を得ることかできたのである。さらに被災者に対する公的支援を求める活動を弁護士有志が行い、その流れの中で「被災者生活再建支援法」を制定するに至った。

中越地震をきっかけに、日弁連は、関東、新潟、および兵庫の各弁護士会と連名で平成 16 年 11 月に「被災者生活再建支援法及び関係法令改正についての要望書」を衆参両院議長に提出した。国は個人補償をしないという建前をとるが、被災者は資産形成のためではなく自由競争のスタートラインに立つために公的な給付が必要なのであるとして、憲法 25 条や国際人権規約等を根拠に被災者生活再建支援法の充実を求めたのである。また「大規模自然災害に関する提言」を決議して、国に対して被災者生活再建支援法の見直しのほか、復興基金の創設、法律扶助決定をなすべき予算の計上等を求めた。今後、復興対策についての体系的な法律制定の整備を求めて、復興に関する基本法の制定や、罹災都市借地借家臨時処理法の改正等の検討を予定している。後者については、公的な措置によって実施されるべき災害時の貸借人の救済を、賃貸人の負担という私人間の権利関係で解決しようとする点で問題のある法律である。

とかく弁護士や弁護士会の提言は理想を高く掲げるあまり、国や自治体等に対して一方的に「言

いっぱなし」で終わってしまい、折角の努力の成果が生かされない面かないとはいえない。今後は、努力の成果を具体的な施策や立法に結びつけることが必要であり、各方面との調整をはかりながら時間をかけて十分にフォローしなければならないと考える。

5「まちづくり」

1　被災地域のまちづくり

震災では 20 万棟の建物が全焼全壊半焼半壊したので「まち」の復興が必要となった。行政が施行者となってまちづくりを行う地域は、被災地城の 2.9%しかなく、その他の 97.1%は住民自身が「まちづくり」をしなければならなかった。「まちづくり」の主体となるのは住民であるのは間違いないが、住民にはまちづくりのための専門的な知識も経験もない。しかも、「まちづくり」は、不動産にかかわることであり、弁護士だけで対応できるものではなく、登記、測量、不動産の評価、改訂、税務という多くの専門知識が必要となる。そのためには、弁護士、司法書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士、建築士、税理士の連携が必要となる。

2　阪神・淡路まちづくり支援機構の設立

そこで、被災地の主に白地地域（都市計画事業区域ではい地域）の住民のまちづくりを支援するために、大阪と兵庫の弁護士会が各専門家団体に呼びかけて「阪神・淡路まちづくり支援機構」を設立した。6 職種 9 団体と、日本建築学会、都市住宅学会の協力で平成 8 年 9 月 4 日に設立された。専門家の巡回相談、学習会への講師の派遣、復興事業の企画実施等を行い、30 のまちづくりを行った。まちづくりには、広域の地盤移動地区の境界再確立、マンションの再建復興、倒壊市場の共同再建の支援、土地の合筆、交換等を伴う共同立替えの支援、組合施行の区画整理事業等を行った。

3　支援機構の全国展開

支援機構は震災から 1 年 8 ヵ月後に設立されたが、震災当時に存在していれば、震災直後から活動でき、より被災地の復興に役立つことができたはずであった。そこで、平常時からこのような団体づくりを全国に呼びかけている。平成 15 年には静岡県で「静岡県東海地震対策士業連絡会」が設立され、平成 16 年には東京で「災書復興まちづくり支援機構」が、神奈川では「神奈川県大規模災害対策士業連絡会」が、平成 17 年には宮城県で「宮城県災害対策士業連絡会」が設立された。

6 被災地責任

被災地が災害における必死の活動の中で得たノウハウ等の情報は、従来そのまま伝えられることなく消えてしまい、後の災害ではまたゼロから試行錯誤して対応することが多かった。しかし、これはあまりにももったいないことである。

災害の経験やそれによって得たノウハウ等は、一種の共有財産として他の地域や次の世代に伝えなければならない。これは被災地の責務であり、兵庫県弁護士会をはじめとする阪神地域ではこれを「被災地責任」と呼んでいる。そして、ノウハウ等を伝えられた地域が、新たに被災した場合は、その経験をノウハウ等にフィードバックさせてより情報をバージョンアップしたものを、さらに他の地域や次の世代に伝えてゆかなければならないのである。(文責　福家)