

(参考訳)

東京弁護士会
国際委員会 副委員長
山原英治

テーマ：震災復興における都市弁護士会の役割

はじめに

9月、東京弁護士会代表団は世界中の都市弁護士会のメンバーといくつかのテーマについて議論を行うために、モントルオールでの第7回世界大都市弁護士会会議 (<http://www.worldcitybars2011.com/welcome.html>) に参加した。我々東京弁護士会は、北東日本（東北地方）に甚大な被害をもたらした2011年3月11日の地震および津波からの震災復興における都市弁護士会の役割について興味深い話題を発表した。日本の都市弁護士会は当該被災地域の地元弁護士会と協力して被災者支援に奔走している。我々は同様の経験を、2010年の地震におけるパリ弁護士会によるポルトープランス弁護士会やその他のハイチ地方弁護士会との経験や、2005年のハリケーンカトリーナにおけるアメリカの弁護士会の経験と共有した。このセッションは参加者と我々の経験を共有しようとするものであり、震災復興において被災者を救済するために都市弁護士会は何ができるかを考察しようとすることを目的としていた。

以下は9月のプレゼンテーションの要約と若干の追記である。初めに、我々東京弁護士会は世界中からの支援に感謝を申し上げた。東京は世界中の弁護士会から被災者救済のためにいくつもの暖かいメッセージや支援物資を受け取った。

I. 最新情報

まず、ここで日本の東北地方（主として岩手、宮城、福島、茨城の各県、および青森、千葉の各県の一部）に甚大な被害を与えた2011年3月11日のマグニチュード9.0の地震の最新情報を提供する。津波は沿岸地域を押し流し、人々を巻き込み（日本政府の11月24日付の報告によると、15,840名の死者と3,611

名の行方不明者を数える。11月17日付の報告ではおよそ328,908名の避難者がいるとされている。)、建物や船舶、ライフラインを壊滅させ、さらに福島第一原子力発電所の冷却システムの致命的な停止をもたらした。被災者は体育館などへの避難を余儀なくされ、仮設住宅に入居するまで寒さに苦しんだ。被災者を元気づけるための芸術家たちを含む、日本国内外からの多くのボランティアが、食料を提供し、海岸を清掃し、そして仮設住宅を建設するなどの被災者支援を行っている。東京弁護士会は孤児への教育面での財政支援も行うことを決定した。しかしながら、まだ多くの人々が行方不明となっている(たとえば、岩手県では11月になっても1,400名近くにのぼる。)。放射能汚染下では、福島県民は自分の故郷を離れるべきかどうかの選択を強いられた。多くの家庭がばらばらに生活すること(生活費を稼ぐ者だけが残る)を余儀なくされ、さらには、(放射能への影響が大人よりも大きい)子ども達が祖母と一時的に東京やその他の低汚染地域に避難している。彼らの東京電力に対する不満は日に日に増し、現在ではどのように彼らの損害を正当に補償するかが主な関心事となっている。

II. 法的支援

日本の弁護士会は法的支援を被災者に提供した。我々の法的支援の基本構成は次の3つである。第一に「依頼者を知ること」。第二に「フィードバックと訓練」、第三に「被災者のための新法・規則の制定を促す声明」である。

1. 「**依頼者を知ること**」: 震災について、弁護士会および会員は「依頼者」(この場合被災者および避難者である)の声を聞くことに素早く対応した。最初期の段階で、彼らの生の声を聞くために複数の会員を派遣した。相談直通電話も開設した。日本弁護士連合会によると、6月1日までに20,000件を超える相談があったという。

この電話相談によって、被災者の求めることは一定の共通した特徴を持っていることが明らかになった。すなわち、「いつ、どこで」である。「いつ」に関しては、6月に作成された報告書で三段階に分けられている。

- i) **地震直後**: これは生存者の生命を維持するためにきわめて重要な時期である。非常に気温が低い中で、彼らは食糧、水、暖房、燃料、電力を必要

とした。人々は混乱のさなかにいる。「法律よりも食料だ」といった声も聞かれた。しかし、たとえば、多くの避難者が生活するための資金を必要としていた。それゆえ、政府の緊急支援金や物資の受け取り方法のアドバイスをすることがこの初期段階でも重要であった。津波が地方自治体をも襲ったため、彼らに必要な情報提供が欠けていることがわかった。聞くところによると、弁護士からの情報はとても助かった、とのことである。加えて、たとえ弁護士が物質的な援助ができないとしても、「あなたと一緒にいます。」という態度を示すことは、避難者を勇気づけた。避難者は誰かと話がしたかったのだ。初期段階での相談は被災者間の、特に相隣問題を緩和するのに効果があったとの報告もある。

- ii) 5月から6月にかけて：避難者は物資の欠乏やパニックや混乱から次第に回復しつつあった。地方自治体は徐々にその機能を回復していった。避難者はより複雑な法律問題に気付きだした。彼らは政府援助の受給方法、より多くの資金、家や仕事の再建に関する詳細情報を求めた。そして、
- iii) 6月以降：(被災者による) 質問はより複雑になった。また、弁護士も義援金、政府提供援助の本格的申し込みの支援を要求されるようになった。弁護士は、東京電力への損害賠償も含めて、避難者や被災者を支援した。

「どこで」については、この震災は極めて広範囲にわたるものであるため、要求は非常に多彩であった。6月の日弁連による第1回分析報告によると、**岩手県**は津波による沿岸地域の損害が甚大であったため、結果として、漁業関係や、多くの人々が亡くなったり行方不明となったために遺言相続問題が多い傾向にあることがわかった。**宮城県**の場合、沿岸地域は岩手県と同様であるが、内陸地域では損失住宅問題（相隣関係）がむしろ多かった。**福島県**の場合は、三重の被害を受けた。まずは地震の被害であり、津波による流出、そして原子力発電所による汚染である。それゆえ、福島県では宮城、岩手と同様の問題の他に、東京電力への損害賠償問題が加わったのである。

- 2. 「フィードバック」：我々は被災者の要求を吸い上げ、会員にフィードバックした。弁護士会は会員に対して何度も研修会を開催した。これは主としてよりよい相談を行えるようにするためである。

3. 「**声明**」: 日弁連および弁護士会は社会に注意喚起するために声明を発した。このことは、現存する負債に加えて生活再建のために新たにお金を借りなければならぬこと（いわゆる**二重ローン**問題）といった、被災者の要求を日本政府に気付かせることとなった。

III. 1995年の阪神淡路大震災との比較研究

我々は1995年の阪神淡路大震災（以下、外国読者の便宜のために「神戸地震」という）と比較して、何が今回特有の問題であったと気付いたことを（大都市弁護士会会議で）述べてきた。これには原子力発電所の不具合による問題も含む。

1. **被災地へのアクセスの困難性**: 神戸地震は最大マグニチュード7.3で、多くの方が亡くなった。但し、法的支援の観点では、支援弁護士を当該地域に派遣することは比較的容易であった。神戸自体に弁護士会員が多く、日本の大都市の1つである大阪も1時間の距離にある。一方、東北地方は東京からかなり距離がある。弁護士会員も大都市よりもずっと少ない。さらに不幸なことに、津波が沿岸地域の鉄道や道路に甚大な損傷を与え、被災地域を孤立化させてしまった。我々は船でアクセスするしかなかった（日本の自衛隊は温かい風呂を提供するために船を送った。日本の海事関係者の中では病院船の建設も議論されている）。
2. **地方自治体の機能損失**: 日本において、地方自治体は日常生活のレベルで法の執行および実現を行う基礎機関である。地方自治体は、新生児や婚姻、死亡、住民登録等といった行政サービスを住民に提供している。この種の行政サービスは、相続や政府による災害給付金の提供といった、まさに基本的人権に直結している。神戸地震と異なるのは、東日本大震災ではこの不可欠な機能が津波によって壊滅させられてしまった点である。岩手県大槌町長が津波によって死亡したのは悲劇的である。その後5カ月間町長は指名されなかった。そしてその人口の10%にあたる1,400名が津波により失われた。災害によって地方コーディネーターを失った際に、そのような自治体による適切な調整なしに被災者へアクセスすることは困難である、ということは弁護士にとっての一つの教訓である。アメリカ弁護士会員が2005年のハリケーンカトリーナで同様の困難に直面し、現在では弁護士のためのBCP（事業継

続計画) ガイドラインを定めたことは興味深かった。

3. **財産損害**：神戸地震では、多くの建物が破壊されたため、救済法はそのような財産に焦点が当てられた。神戸地震では大きな津波はなかった。逆に東日本大震災では大津波が引き起こされ、原子力発電所への電力供給と同様に、船や港が破壊された。これらの損害を回復するための法律が必要である。
4. **原子力発電所問題**：この震災は、ロシアのチェルノブイリや合衆国のスリーマイル問題の課題として知られていたが、日本にとって全く未知の事態であった。日本政府と東京電力は原発安全「神話」を作っていたので、国民は驚きひどく困惑した。汚染危険性レベルについて今なお検討中である。菅前首相は福島県に対し、8月、20km圏内に住んでいる住民(約1,000名)は10年間は家に帰ることはできない、と述べた。これは福島県民の「離散」を意味している。福島ショックは、避難補償、損失補償、市場経済補償といった法的問題をもたらした。

IV. 解決された問題と未解決の問題

我々は弁護士会で取られた行動、解決された問題、そして残された問題も、少々述べてきた。被災者の生の声に基づいた声明の発表することで、弁護士会は国会や政府に新法の制定と災害に関する現行法制の柔軟な適用の模索を主張してきた。

1. 民法における相続承認期間の延長に関する声明—これは実現したが、その延長期間は11月末で期限を迎える。
2. 基本声明の一つは現存する債務の縮減—いわゆる二重ローン問題—を求めるものである。「二重ローン」という用語には、生活を再建するための二重にも三重にもそれ以上の借入も含まれている。東京弁護士会はこの要求は被災者の間で非常に強いことに気づき、初期段階にこの問題に言及した。この声明は住宅のみにとどまらず、漁船といった産業用品にも言及している。(このような努力の甲斐あって、「私的整理ガイドライン」が6月に施行された。弁護士は[被災者のために]金融機関との折衝支援を行う。しかしこの債務整理は双方の合意にかかっている。金融機関はこの債務整理の適用範囲が拡大することに懸念を有していると報告されている。)
3. **裁判外紛争解決制度(ADR)**の導入。これによって人々は東京電力に対する裁判手続のコストや時間を回避することができる。弁護士はADR委員に指名されている。また、弁護士は損害評価の準備の支援も行っている。たとえば、「被

災者ノート」である。我々はこれが損害額算定の基礎としてよく機能することを期待している。

最後に

これまで見てきたとおり、弁護士会は被災者の支援を行ってきた。解決されている問題もあるが、いまだ進行中の問題も残っている。我々の9月のプレゼンテーションの時より、焦点は放射能問題による福島県被災者保護に移ってきている。多くの人は東京電力の損害算定に満足していない。東京電力によって作成された損害賠償に関する複雑な手続きは福島県被災者の怒りを買ひ、その批判は東京電力の手続きを簡素化させた。東京電力の補償条件は被災者のフラストレーションも引き起こした。我々はADRがどのように効果的に機能するか見守っている—もし被災者がADRに満足しなければ、近い将来被災者は東京電力に対して訴えを提起することになるだろう。

以上