

阪神・淡路大震災を経験して 弁護士活動と災害列島への警鐘



兵庫県弁護士会災害復興等支援委員会委員長／阪神・淡路まちづくり支援機構前事務局長 **津久井 進**

阪神・淡路大震災の直後の状況

法律事務所も多数壊滅、弁護士自ら被災者に

1995年1月17日午前5時46分、阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）が発生した。マグニチュード7.2の想像を絶する自然エネルギーは、神戸を中心とする大都市圏を一瞬にして無惨な姿に変えた。死亡者は6433人、25万棟の住家が全半壊し、被害総額は10兆円とされている。しかし、現実の被災地にはこの数字が物語る以上の凄惨な状況があった。

当時の神戸弁護士会（1999年4月「兵庫県弁護士会」に名称変更）会長の自宅も全壊するなど、弁護士は自らが被災者となった。数多くの法律事務所も壊滅した。したがって、弁護士が事務処理をなし得る状態にはなく、完全に業務はストップした。

滝本雅彦副会長（当時）は、震災当日、神戸市中央区に存する弁護士会館に駆け付けた。その思いは、弁護士会が存在し、法の支配が生きていることを世に示し、もって震災直後の混乱や無法化を鎮めるところにあったという。既に弁護士会館には近隣に居住してい



弁護士会館における緊急法律相談

た被災者が大勢詰めかけてきていた。弁護士会は、直ちに会館を避難所とすることを決断し、一時600人にもものぼる被災者を受け入れた。

ところで、一般的な緊急時マニュアルでは、直ちに安否確認を行なうべしとされている。しかし、兵庫県では会員全員の安否が確認できるまでにかかりの日数を要した。真の緊急事態時には、平常想定するように事が進まないということを端的に示す例である。



避難所となった弁護士会館

法律相談活動

緊急全員集会で“臨場法律相談体制”を決定

震災の直後から、神戸市をはじめとする行政の災害対策本部から、法律相談を求める被災者が殺到しているので至急法律相談体制を立ち上げて欲しいという要望があった。これを受け1月25日に緊急全員集会を開催した。このとき役員から提案された内容は、弁護士会館で法律相談を実施しようというものであった。ところが、参集した会員から「交通機関が動かない中、

被災者に会館まで来てもらうのは大変ではないか」「机と椅子さえあれば法律相談はできるではないか」との意見が出た。そして、地域に住む弁護士がその地域の法律相談を自主的に行なうという体制で臨むべしという対案が示された。被災した市民の視線に立ったこの提案に異議を唱えるはずもなく、全員一致で、臨場法律相談体制が決定された。市民がいる現場に弁護士が向向いていくという姿勢の第一歩である。

決定直後の法律相談体制が【表1】である。1か月後にはさらに法律相談網が広がり、【表2】のとおりとなった。ピークの3月時には弁護士会館での面談相談だけで月間1400件にのぼる相談が押し寄せた。弁護士会館での相談、近弁連や自治体の相談のほか、弁護士会が把握できていない自主的な法律相談拠点もあり、相談件数は1年で10万件以上にのぼると推計される。会館では、当初、電話による法律相談ホットライン

表1 兵庫県南部地震による無料法律相談体制 (1995年1月26日現在/神戸弁護士会)

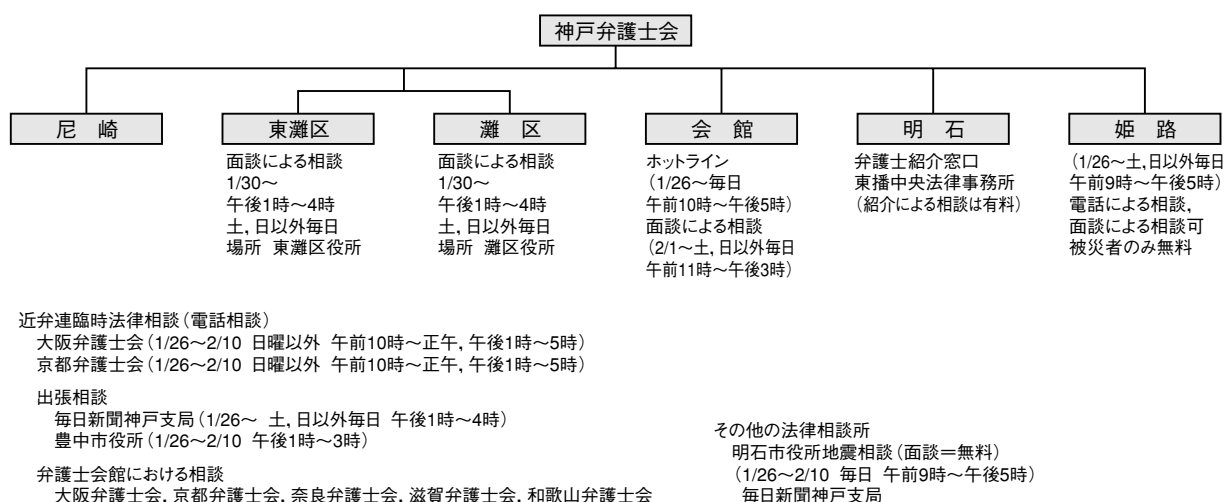
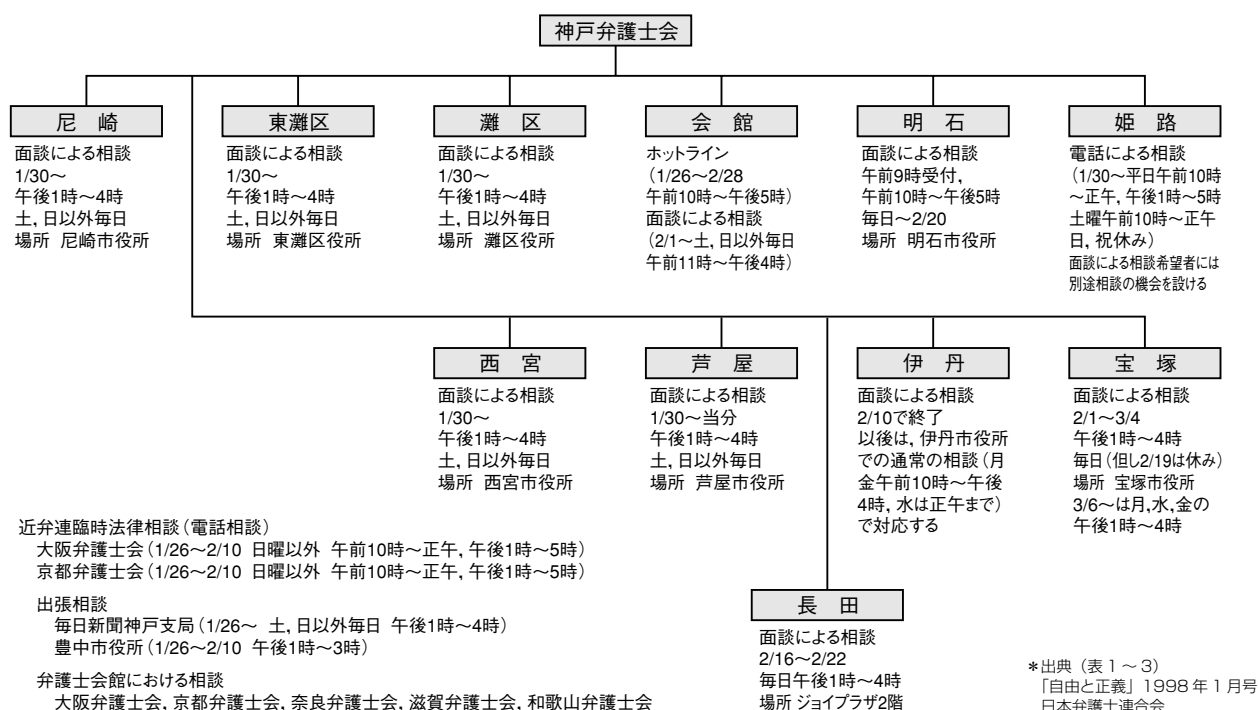


表2 兵庫県南部地震による無料法律相談体制 (1995年2月16日現在/神戸弁護士会)



を開設した。電話は鳴りっぱなしの状態であり、1件平均10分以内の対応が要求された。震災直後には「隣家が倒れてきそうだがどうしたらよいか」という極めて緊急性の高い相談や、「家族が死んでしまったが、私はこれからどうしたらよいか」という深い心の傷を抱えたSOS的なものまで多様な相談が持ち込まれた。法律問題そのものが平素考えたこともない内容であり、法律知識も十分備わっているわけでもないから、たいへん骨の折れる対応であった。担当者は、緊急事態対応や心のケアへの配慮もしつつ相談をこなした。担当者は1時間相談に携わると、心身ともにぐったりしてしまうほどの疲労を覚えた。

法律相談の内容

借地・借家、マンション…都市型特有の問題

都市直下型地震は、人口密集地特有の様々な問題を発生させた。阪神・淡路大震災では借地・借家問題の相談が圧倒的に多かった。借家においては、目的物の滅失により契約関係が当然に終了する。しかし、滅失か否かの判断は建築的・経済的要素を伴う規範的な問題であって、具体的なあてはめがたいへん難しい。賃貸借関係が終了した場合には、敷引の合意の可否が問

題となる。一審の神戸地裁では敷引を肯定したが、控訴審の大阪高裁では敷引を否定する逆転判決が出るなど、判断が分かれる微妙な問題でもあった。

また、この分野では、罹災都市借地借家臨時処理法が施行され、同法に基づく、優先借地権、優先借地譲受権、優先借家権、借地期限の延長、借地の対抗要件の存続など、借地権・借家権の特別の保護施策が打ち出された。同法の正しい理解を求める相談も数多く寄せられ、他方、相談を通じて、同法と都市計画法・土地区画整理法や区分所有法等との調整という新たな問題も浮き彫りとなっていった。

マンションをめぐる法律相談も極めて深刻であり、法律相談の傍ら、区分所有法をめぐる解釈や適用について集中的な検討がなされた。補修、復旧、建替、再建という法律上の区別が、実際の適用場面では困難であること、合意形成のプロセスへ向けたメニューがほとんど用意されていないことなど、法律そのものの不備も指摘された。

なお、法律相談の内容は【表3】のとおりであるが、相談に訪れた相談者の78.5%が役に立ったという評価を与えており、58%の人が弁護士について懇切丁寧で好印象を持ったと答えている。法律相談活動の有用性が広く市民に浸透し、かつ、弁護士への信頼を向上させたという見方ができるのではなかろうか。

表3 震災関連法律相談の内訳

① 地震緊急法律相談 (会場は神戸弁護士会館のみ)

	1月26日～2月末日
電話による相談	4,782

② 面談方式による震災関連法律相談 (会場・法律扶助一斉相談を除く、神戸弁護士会館における分のみ)

事件の類別	1995年 2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1996年 1月	1996年2月～ 合計
(1)借家関係	526	560	249	174	178	186	149	130	93	77	68	54	2,444
(2)借地関係	108	218	105	94	95	144	108	91	86	58	53	51	1,211
(3)建物倒壊による損害	64	127	49	36	34	46	36	39	23	18	13	20	505
(4)売買契約関係	32	24	10	8	5	10	7	5	6	3	4	7	121
(5)瑕疵担保責任	10	5	2	5	2	3	3	0	3	3	4	1	41
(6)保険関係	9	9	6	2	2	6	2	1	1	1	1	2	42
(7)借入金	8	4	14	3	10	16	11	12	7	15	6	13	119
(8)マンション区分所有権	6	14	5	3	4	10	7	15	5	4	6	4	83
(9)その他	250	439	46	37	53	61	80	55	55	75	56	53	1,260
小計	1,013	1,400	486	362	333	482	403	348	279	254	211	205	5,826
震災以外の相談件数			309	309	359	530	557	567	522	519	467	426	4,565
合計	1,013	1,400	795	671	742	1,012	960	915	801	773	678	631	10,391

他地域の支援の必要性

全国レベルでの応援・活動が窮地を救う

上記の相談活動は、もちろん被災地弁護士会だけでなし得たものではない。近弁連による全面的な支援のほか、近隣の岡山、徳島、香川などの弁護士会の応援もあった。さらに全国から289名のボランティア弁護士が来訪し相談にあたってくれた。兵庫県弁護士会が把握できていない多数の法律相談拠点を支えてくれたグループもあった。

また、近弁連では、新聞紙上の法律広報記事を執筆してくれた。特筆すべきは『地震に伴う法律問題Q&A』（商事法務研究会）という法律相談マニュアルを僅か3日で作成し、震災2か月後には公刊するという迅速な対応であった。被災地における相談活動の指針として実に役立つ支援活動と評価されている。

さらに、日を追う毎に法律問題は複雑化、困難化してきた。こうした問題について、東京の学者・研究者のグループが、理論面での信頼の置ける研究をなし、被災地にフィードバックするという活動もなされ、数々の窮地を救った。

大きなダメージを被った現地の弁護士に力の限界があることは言うまでもないが、そんなときに他地域の支援がどれほど大きく役立つかが検証された一場面であるといえる。

まちづくり支援機構の活動

復興に不可欠な専門家による組織的対応

被災地で起きる問題は、法律分野のフィールドを大きく越えていた。いくつかの問題は、弁護士だけでは対応が困難であることが明らかとなってきた。たとえば、まちづくりやマンション再建の分野では、法律をベースにしつつも、建築、測量、登記、税務、鑑定といった様々な専門職能のかかわりなくして立ち行かない。そこで、1996年9月、大阪弁護士会、神戸弁護士会（当時）ほか、6職種9団体により「阪神・淡路まちづくり支援機構」が設立され、職能の横断的連携によって困難事例に対処することとなった。

具体的活動の第1は、まちづくり巡回相談会活動、すなわちワンパック相談である。これにより、いわゆるたらい回しの弊を排し、複数職能による総合相談活動を行なうことができるようになった。

具体的活動の第2は、まちづくり事業に専門家を派遣する、具体的な支援活動である。専門家派遣を行なった件数は約30件であるが、その一例を挙げると、広域的な地盤移動地区の境界再確定事業への支援、隣接小規模宅地世帯の共同再建事業への支援、災害復旧工事を実施した地盤におけるグループホーム建設への支援、倒壊市場の共同再建への支援などである。

その1つとして広域的な地盤移動地区の境界再確定事業を紹介しておこう。この地区は、一見すると何も被災を受けていないように見えたが、実は地区全体の地盤が数十センチメートル移動していたことが1995年9月に判明した。そこで、行政は、1996年1月、住民に対し原状復帰への理解を求めたのであるが、住民らは無用な混乱を避けるため移動後の地盤を新たな境界として再確定したいと要望した。ここにおいて、行政と住民との間の方針調整を図り、また、住民間で組織的に境界再確定という作業を行なう必要が生じた。支援機構は、この実情を受けて、土地家屋調査士、建築士、司法書士、税理士、弁護士を派遣した。境界確定作業を土地家屋調査士が行かない、土地区画整理事業と同様の手法で合意形成を図ることとし、弁護士が協議会の規約を作成し、コンサルタント建築士が調整を図り、民・民の権利調整を税理士主導で清算によって解決し、最終的に登記を済ませることによって地区全体の境界再確定事業を成功させた。

この例からも、被災地における復興事業には、専門家が連携した組織的対応が不可欠であるという結論が導かれるだろう。

災害列島と被災地責任

過去の教訓を活かしつつ新たな知恵を

阪神・淡路大震災後10年が経過したが、日本には、予想をはるかに超える数多くの自然災害が襲った。今や「災害列島」というネーミングは何ら大袈裟に感じない。「被災地責任」という言葉がある。すなわち、被災の

経験を持つ者は、被災の経験とそこで得られた教訓を広く後世に伝え、活かしていく責任がある、ということである。私たちはその思いに共感した。そして、被災地責任を果たすべく、2000年の有珠山噴火、2001年の芸予地震、2003年の宮城県北部地震などが発生する度に、現地に赴いて我々の経験と教訓を伝えてきた。また、今後の災害に備えて、2000年に東京で、2003年に静岡でシンポジウムを開催し、専門家連携の必要性、平時からの取り組みの重要性、減災の諸施策への理解などを訴えてきた。

そのような中、2004年に次々に巨大台風が列島を襲い、10月23日には新潟県中越大地震が発生した。新潟県中越大地震では、中山間地域における広域な地震災害という形で被害があらわれ、雪害との重畳によって阪神とはまるで異なった様相を呈していた。私たちはいち早く新潟に赴いて現地を視察し、現地の方々に法律相談の必要性や、弁護士をはじめとする法律関連職能の有用性を説き、関係者の理解を得た。しかし、その反面、私たちが遭遇した都市直下型地震での経験をそのまま当てはめることが難しく、新潟には新しい知見と取り組みが必要であるということを感じた。

今後の被災地の復興には過去の教訓を活かしつつ、新たな知恵が欠かせないということである。

提言とネットワークの必要 復興基本法策定は現下の国民的課題

この10年を振り返ってみると課題はあまりにも多い。阪神・淡路の復興は道半ばに過ぎず、克服しなければならない問題は置き去りにされたままになっていると言わなければならない。

たとえば、被災者に対して公的支援を図る「被災者生活再建支援法」は阪神・淡路大震災の教訓に基づいて制定された法律であるが、住宅再建資金の支給を不可とする致命的な問題がある。そのため、新潟県中越大地震でも、その改正が強く叫ばれている。また、前述の罹災都市借地借家臨時処理法は、あまりにも古い法律で住宅の共同化・高層化の著しい現代においては改正あるいは代替法の制定が不可欠であるが、現在その動きは無い。そのほか、阪神・淡路大震災で適用さ



被災マンション（1995年1月17日午前）

れた諸法制はほとんどが特別措置法として施行され、次の災害に活かせる恒久性を持っていない。兵庫県復興10年委員会総括検証部会の戒正晴弁護士は、法律上「復興」という概念の定義さえもなされていないことが諸障害の一因であり、復興基本法を定めるなどして復興への道筋・仕組みを明確に定めることが必要だと説く。筆者も同感であり、復興基本法を策定することは、災害列島に生きる現下の国民的課題として急務と言うべきである。

また、専門職能の広域のかつ横断的なネットワーク作りも急がなければならない。いざというときに頼りになるのは、他地域の仲間であり、また、他の職能の方々である。私たちは、自分たちだけで全てをカバーできるという発想が誤りであることを自覚しなければならない。そして、そのためのネットワーク作りは災害発生後では遅すぎる。平素から培った連携関係こそが災害時に生きるということを知る必要がある。

おわりに “他人事とは思えない” 気持ち相互に

私たちは、他地域で起こった災害を他人事とは思えない。それは被災経験があることに他ならないだろう。しかし、そういう思いを全国各地の弁護士らが相互に抱くことができるならば、これ以上心強いことはない。そういう思いを抱きながら、復興のあり方について、地域と業際を越えた議論がなされることを強く期待する。

(写真提供：兵庫県弁護士会)