

## 東日本大震災での弁護士会の被災者支援活動

日本弁護士連合会東日本大震災・原子力発電  
所事故等対策本部副本部長  
日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長

永井幸寿 *Koji Nagai*

### I 阪神・淡路大震災における支援活動

「弁護士が被災者支援のために何ができるのか」と思われる方もいると思う。私は平成7年の阪神・淡路大震災で神戸の法律事務所が全壊するという経験をしたが、この時、私も消防や医療の関係者が活躍しているのを見て「弁護士なんて日ごろ人権、人権と言いながら何もできないんだな」と思っていた。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り、その後、弁護士会は、①被災者に対する1年間で10万件の無料法律相談を実施した。また、②法律相談で解決できない問題については、(財)法律扶助協会(資力の乏しい人に弁護士報酬の立替払いを行う財団であり、利用者は分割して財団に償還する。現在独立行政法人日本司法支援センターが事業を承継している)と連携して、1時間で6件分の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でき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を行った。この阪神・淡路大震災や、その後の新潟県中越地震での弁護士会の支援活動については本誌820号(2005)51頁に詳述しているのをご覧いただければ幸いである。

### II 東日本大震災における災害復興支援

そこで、本稿では、阪神・淡路大震災と比較して東日本大震災で、弁護士および弁護士会が行った主な被災者支援活動についてご紹介する。

#### 1 無料法律相談の実施

##### (1) 概要

東日本大震災でも、弁護士会はず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、福島県弁護士会、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。

この無料法律相談には、日本弁護士連合会(以下「日弁連」という)、独立行政法人日本司法支援センター(以下「法テラス」という)、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11～6月30日まで、大阪、兵庫県、秋田、青森県、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3弁護士会が郡山市のビッグパレットに毎日4名の弁護士を派遣した。また、相馬市、いわき市、南相馬市、新地町等に、東京の3弁護士会と、東京の3弁護士会を除く関東弁護士会連合会所属弁護士会(以下「関弁連」という)が4月～12月までの間、弁護士を適宜派

遣した。福島県に隣接する新潟県弁護士会は会津若松市に弁護士を継続派遣して、法律相談を実施した。

さらに、宮城県には4月29日～5月1日のゴールデンウィークに、東京の3弁護士会、山梨県、愛知県、山形県、仙台、大阪、京都、兵庫県、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、避難所で956件の一斉相談(以下「仙台一斉相談」という)に当たった。仙台一斉相談については、①支援弁護士会の統制がとれておらず仙台弁護士会に避難所等の調整について負担をかけることになり、また、②法テラスからの費用支給について混乱が生じたなどの問題があったが、他方で、①弁護士会が災害時に支援活動ができることをマスコミ等を通じて社会に広報できたことや、②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メリットがあった。

#### (2) 法律相談の意義(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。

##### ① 紛争予防機能

阪神・淡路大震災では、震災の前年と比較して震災後の3年で民事訴訟の受理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話し合いによる紛争解決が果たせたからだと考えられる。

##### ② 精神的支援機能

法律相談は一種のカウンセリングの効果があるところ、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、さら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。

##### ③ パニック防止機能

関東大震災では、暴動を起こすというデマによって、パニックに陥った一般の市民が在日朝鮮人を多数殺害したところ、法律相談の実施によって、法律に従って物事を解決する遵法の精神が被災地に普及し、法の支配が回復できたと考えられる。

さらに、東日本大震災では、2つの機能が明らかになった。第1に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から自治体に代わり、法律上の情報のみでなく、被災者に対する公的なサービス、たとえば義援金、災害弔慰金、生活保護等の情報を提供する役割を担った。第2に、立法事実収集機能である。約3万7000件の法律相談から、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できた。

#### (3) 法律相談実施の工夫

法律相談に当たり、日弁連は、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。また、情報提供や相談誘因のためのグッズが開発された。情報提供には、岩手弁護士会は被災者のニーズが高い情報をわかりやすくコンパクトに記載した「岩手弁護士会ニュース」を自治体や避難所に配布し、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。また、相談の誘因は、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、東北の方は相談に訪れにくい面があることから、たとえば、東京の3弁護士会では、段ボールに「弁護士です、何でも御相談ください」等と記載して首からひもでぶら下げ、また、スタッフジャンパー(蛍光緑「東京3弁護士会」の表示)を着用して、避難所内を回って声をかけて、また、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

#### 目次

- I 阪神・淡路大震災における支援活動
- II 東日本大震災における災害復興支援
  - 1 無料法律相談の実施
  - 2 震災ADRの実施
  - 3 原子力発電所事故等への対応
  - 4 立法活動
  - 5 広域避難者支援
  - 6 復興まちづくり支援
  - 7 被災地での法的需要の対応
  - 8 広報活動
  - 9 日弁連の災害復興支援体制
  - 10 今後について
  - 11 最後に

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、多くの弁護士会では、複数の被災者に対して紙芝居を上演して被災者に被災者生活再建支援法の仕組み等を説明して質問を受け、それから個別的な相談につなげるようにした。

#### (4) 法律相談支援の課題

ア まず、被災地弁護士会との調整である。被災地に対して被災地外の弁護士会が支援するに当たり「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く必要があるが、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挙げられる。他方で、①この方法で被災者のニーズに対応できているのかとの疑問が生じ、また、②全国の弁護士およ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える。

イ また、法テラスとの関係である。阪神・淡路大震災では、(財)法律扶助協会は「阪神・淡路大震災被災者法律援助事業」を実施して、扶助の審査の手続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)法律扶助協会を承継する法テラスにおいては、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申立て等への適用の拡大、③災害での恒久制度を目指して、「法的支援事業特別措置法」の成立を求める立法活動を行っていたところ、平成24年3月23日に「東日本大震災被災者援助特例法(震災特例法)」が国会で成立した。

ウ さらに支援方式の統一である。仙台一斉相談では、支援の方式については、大阪方

式と、東京方式で大きな差異があった。大阪方式では阪神・淡路大震災の経験から「弁護士なら被災者支援は各自が自力でやるもんやろ」という自主独立の建前をとっていた。これに対して、東京方式は、宿泊所、交通機関はもとより、Q&Aその他のマニュアル、ジャンパーなどのグッズ、法律相談だけでなく心のケアも含めた研修、反省会等を完全に統一して実施した。効果的な被災者支援の実現や、被災地に対する負担の軽減のためには後者をとることが必要となる。

## 2 震災ADRの実施

### (1) ADR

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、迅速に、かつ公正に紛争を解決することを目的にしている。阪神・淡路大震災の時は、仲裁センターという弁護士会による民間のADRは設置したが、公的機関のADRを設置することはできなかった。東日本大震災では、弁護士会のADRのみならず、日弁連が国に働きかけた結果、二重ローンや原子力発電所事故の損害賠償につき、公的なADRを設置させることができた。

### (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、東日本大震災のほう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%にすぎない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また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153

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てした場合、その事務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。

しかし、①権利放棄は憲法上の問題があること、②予算措置の問題があったこと、③ねじれ国会の下で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の調整の結果、個人の債務に関しては、「個人版私的整理ガイドライン」(以下「ガイドライン」という)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、専門家として弁護士が542人登録して(2012年2月3日現在)、この登録弁護士が、ガイドラインに基づいて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こととなった。

ところで、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、内容が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、被災者生活再建支援法の支援金を除く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制定され、同機構は本年3月5日から開始している。いわゆる「優良企業」以外でも広く支援できることが求められている。

### (3) 原子力損害賠償紛争解決センター

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(以下「原発ADR」という)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。統括委員会の下にパネルが設置され、その仲介委員によって、東京電力(株)(以下「東京電力」という)と被災者との協議が行われ、仲介委員の和解案が提示されることになった。この仲介委員は、主に弁護士であり、裁判官も参加している。これもねじれ国会のために法律によるものではなく、仲介委員の裁定に強制力がなく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「5つのお約束」を行い、原発ADRの「和解仲介案の尊重」をすることを約束した。すなわち、同社は仲介委員の和解案を承認することになり事実上の拘束力が生じることになったといえる。ところが、1号事件(事件番号1号の事件)においては、仮払金の精算、慰謝料減額、内払いの拒否(清算条項の設定)を主張して原発ADRの和解案を拒否するに至っている。特別事業計画の変更で6900億円の追加の公金拠出を得る等により最終的には和解案に応じたものの、かかる対応では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。

原発ADRは当初は、3ヵ月の迅速な解決を目指したが、現時点では申立ては1,061件で解決は11件で解決率は1%である。原因はその80%が本人申立てであるところ、弁護士調査官が28人しかおらず、また、事務員の人員が不足して過剰な負担になっていることによる。今後、賠償件数は100万件を大きく上回り、そのうち紛争性のあるものは10万件を上回る可能性がある。日弁連は国に大幅な増額予算措置を要請しているところである。

二重ローン問題も同様であるが、今後も運用や立法によってより被災者のためにより良い制度に改善を図ってゆくべきものである。

### (4) 弁護士会の震災ADR

東日本大震災では仙台弁護士会は紛争解決支援センターに震災ADRを設けた。これは、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り、震災のわずか12日後から開始した。その特徴は、①申立てが容易なことである。電話によることも可能であり、また、申立て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、すでに361件の申立てがなされている。また、②迅速な解決である。すでに140件が解決して、39%の解決率となっている。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へること、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を通じ合えること等が理由である。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、震災直後は紛争は解決しやすいが、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きわめて重要である。

#### (5) ADRの意義

二重ローン問題では、債務の減免によって、生活の再生や産業の再生を図り、雇用を創出し、地域からの住民や事業者の流出を防ぐことによって、被災地での、生活、経済、社会の再生が可能となる。また、原発ADRも被災者の生活補償や事業の再生に資するとともに、復興に着手できない場合でも、その前提条件を整えることにより復興への希望と意欲を喚起することができる。震災ADRは被災者同士の争いという二次的災害を早期に解決して被災者のエネルギーを復興に向けることができる。

### 3 原子力発電所事故等への対応

#### (1) 提言

原子力発電所事故等への対応として、日弁連、弁護士会連合会および福島県弁護士会を始めとする各地の弁護士会は、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・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1原子力発電所の事故に伴う損害賠償の請求書を作成して被災者に送付してこれを請求させるようにしている。①この請求書は56頁に及び、その説明が156頁もあって読解が困難である上、②精算条項めいたものが設けられ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ヵ月以内に請求することを要するかの記載となっている。このように、東京電力の請求書は、法律知識がなく、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を行うことを妨げかねない問題点が認められた。さらに、同社が各地で開催した説明会でも、1人の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するがごとき状態になっており、ここでも、被災者が充分理解しないまま作成した請求書が発送される危険があった。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、請求書等の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、会長声明を出した。

イ 原子力損害賠償についての内容や、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県に赴いており、たとえば、東京の3弁護士会および日弁連は南相馬市の150の行政区（自治会）の要請で説明会を行った。また、原子力損害賠償支援機構より日弁連に、被災地への訪問相談の要請があり、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、被災者の反応はさまざ

まであり、一方で①弁護士は報酬をとる、②東京電力が悪いことをするはずがない、③弁護士は東京電力の請求書の書き方を教えるべきであると、東京電力に対する信頼と弁護士に対する不信を示す場合と、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がある。双葉町が後者の例であり、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。そこで双葉町からの依頼を受け、福島と埼玉の弁護団を中心に、全国的な弁護団の連携を目指しながら、平成24年2月29日に原発ADRに第1回の集団申立てを行った。

ウ このように、各地の弁護士によって弁護団が結成され、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を開始している。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、大阪（関西）、北海道、広島、香川等、11都道府県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とりながら活動している。

エ 原発賠償についても、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「被災者ノート」が配布され、また、日弁連は『原発事故・損害賠償マニュアル』（日本加除出版）を出版し、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」を作成してHPで公開している。

#### 4 立法活動

(1) 阪神・淡路大震災のとき、日弁連は震災関連の立法に向けて活動をしたが、まったく立法は実現しなかった。これに対して、今回の東日本大震災では、日弁連や、弁護士会連合会、弁護士会および弁護士有志は、以下の9本の法律の制定あるいは制定の阻止を実現した。

(2) まず、①相続放棄の熟慮期間の延長である。相続放棄を検討する期間は自己のために相続の開始があったことを知ったときから3ヵ月とされている。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ヵ月に延長した。また、②災害弔慰金の受給者の拡張である。災害弔慰金は災害で亡くなった方の遺族に弔慰金を支払う制度であるが、直系の親族と配偶者に支給権があるとされていたところ、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。日弁連の提言で立法できたわけではないが個々の被災者の人間の復興をめざすという理念を盛り込むことになった。⑥民事扶助の特例である(ア)資力要件の撤廃、(イ)ADR・行政不服申立て等への適用、(ウ)立替金償還の猶予が「東日本大震災法律援助事業」の創設で認められた。その他、⑦二重ローン問題や⑧原発ADRについては、上記のとおりである。⑨罹災都市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て実現した。罹災法は、敗戦直後の土地の価格よりも土地上のバラック建物の価格が高いときに、バラックにおける居住権を確保して都市の復興を図るために設けられた法律であり現在の社会には適合しないものである。にもかかわらず、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たが、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、仙台弁護士会と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。

(3) これまで日弁連では、さまざまな場面で立法提言を行ってきたものの、なかなか法

律を実現することができなかった。その理由は、①高い理想や理論を求めて提言書の作成自体が目的となり提言するだけで満足してしまったこと、②政治への不信偏見があり積極的に立法にかかわってこなかったこと、③政治家や省庁も「弁護士会は国に反対する」等弁護士会への不信があったようであること、④さらに、強制加入団体であることから政治性のある活動はできないこと等による。

一方、東日本大震災で多数の立法がなされたが、その理由は①司法制度改革等を契機に、弁護士会も立法にかかわるようになっており省庁や国会議員との交流や立法のノウハウが蓄積されるようになったこと、②弁護士政治連盟の活動の活発化、任期付き公務員、政策秘書等で議員や省庁でも弁護士が評価されるようになったこと、③約3万7000件の法律相談による立法事実の集約・分析によって提言に説得力を持たせることができるようになったこと、④今回の震災では、日弁連の災害対策本部に長年消費者問題にかかわって立法等を実現した会長・副会長が本部長・副本部長に就任し、また、長年原発問題にかかわってきた事務総長や阪神・淡路大震災以降被災者支援を行ってきた兵庫の弁護士らが同本部に入り、知識、人脈、ノウハウを生かすことができたこと、⑤災害対策本部に立法PTが設置されて、機動的に問題の整理や日弁連の会内の機関決定を受けられるようになったことである。

(4) 立法の方法は、事実を収集して問題点を分析して原案策定や予算の試算を行い、省庁の幹部や国会議員に面談して説明を行った。そして省庁や国会議員、政党等にも検討してもらい、また国会議員から大臣に質問してもらう等するとともに、具体的な法案にする段階では衆議院または参議院の法制局に起草してもらった。また、多くの国会議員を招いて議員会館で院内集会を開催し(二重ローン問題では3回)、被災地を含む各地で街頭署名を集め(二重ローン問題では10万筆)で社会運動にするとともに、マスコミにもリリースをした。

(5) 立法活動の意義は、当事者間の紛争解決という方法では対応できない政策的な問題

について、多数の被災者に対し、公平・迅速に支援を行うことができることである。

## 5 広域避難者支援

### (1) 東日本大震災の活動

阪神・淡路大震災でも他の自治体が公営住宅等に被災者を受け入れて、広域避難者は相当数発生した。しかし、この問題は最近一部の自治体で調査が始まったばかりであり、弁護士会はそのような問題をまったく把握しておらず、何らの支援活動も行わなかった。

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、その公的サービスが途絶する。そして、地元のコミュニティからも離脱してしまい、就労先を喪失して、孤立化する。子供にはいじめに伴う登校拒否が生じ得る。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に至り、父親が孤独死するといった、悲惨な事態が生じることがある。

東日本大震災においては、放置すれば多数の家庭で上記経過をたどることはほぼ間違いなくでありこれを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している7,000人の避難者に対して実施しているのを始め、東京の3弁護士会や、埼玉弁護士会、群馬弁護士会、大阪弁護士会、愛知県弁護士会等、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た。

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・地元の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、合同の相談、情報誌の作成配布、県人会創設の支援等のコミュニティ再生の支援、イベント等の交流会の実施、支援体制のネットワーク化等を行っている。

## 6 復興まちづくり支援

### (1) 東日本大震災における活動

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、マンション再建または復旧、倒壊市場の共同立替、組合施行の区画整理、境界確定等の10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、被災地の弁護士および弁護士会は、①仮設住宅の訪問・住民のニーズの調査、②自治体からの情報収集や意見交換、③自治体の復興委員会への参加、④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、①国の省庁からの情報収集、②国に対する立法政策の提言のほか、③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)、④復興に関する「東日本大震災復興支援Q&A」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。

また、日弁連と被災地域の弁護士が、専門家と連携して、宮城県気仙沼、石巻のまちづくり支援を行っており、また、岩手県大船渡では、災害復興まちづくり支援機構(首都圏の災害復興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) 復興まちづくり支援の意義

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、担保権、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している。これによって、復興の主体である被災者の意思を復興計画やその実施に反映して、被災者や次世代が暮らしやすいまちづくりを実現し、地域の生活、経済、社会および文化を回復・活性化することができる。

## 7 被災地での法的需要の対応

「弁護士過疎」に対処するために、日弁連は、開設・運営資金を拠出し、地元の弁護士会連合会、弁護士会と連携して、各地に「ひまわり基金法律事務所」を設置していた。東日本大震災の被災地域にも、被災前から宮古、釜石、気仙沼、相馬にひまわり基金法律事務所を設置していた。そして、東日本大震災後の法的需要に対処するため、被災地弁護士会は法テラスと連携して、南三陸町、山元町、東松島市に法テラス出張所を開設して、弁護士や専門家による相談を可能にした。また、日弁連は、被災地で新事務所を開設し、または新たに弁護士を雇入する弁護士に、開設・運営資金を拠出することにして弁護士10名を増員した。さらに、「ひまわり基金法律事務所」の弁護士も増員して、遠野ひまわり基金法律事務所に1名増員し、また、陸前高田市にはいわて三陸ひまわり基金法律事務所を新設して1名増員した。

## 8 広報活動

日弁連は、前記の立法提言、法律相談、原発賠償の説明会、意見広告等のほか、定例・臨時の記者会見、プレスリリースやプレスセミナーを行って、報道機関による230件の記事の掲載を受けている。また、HPに「東日本大震災・原発事故 被災者支援」のパナーを設け、「災害復興支援ツイッター」も開始した。さらに、避難者が説明会に参加できないこと、インターネットの利用ができないこと、避難先が把握できないこと、現場の弁護士に対して後方支援すること等のために、テレビ放送の利用を行っており、福島中央テレビの情報番組や、テレビユー福島での報道特

別番組に地元弁護士が出演して解説を行っている。また、会員向けに、メルマガ号外、ファクス速報号外を行っている。前記のとおり、弁護士および弁護士会も、情報誌や紙芝居等を行い、また、双葉町弁護団はADR申立書作成方法のDVDを制作・配布している。

### 9 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ており、同委員会は、①『災害復興支援に関する弁護士会の活動についての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最高裁判所・法務省・法テラス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、新潟県中越沖地震、宮崎県口蹄疫被害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、現地視察、省庁への要請、法改正運動等の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または担当者が設置されているところ地域によって災害への意識に温度差があるので、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」で一堂に会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図っている。今回の東日本大震災で、日弁連が効果的な支援活動ができるとともに、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。

### 10 今後について

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持つが、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充分になされなくなり、社会の関心も失われる。私も神戸市のある地域の復興にかかわったが、まちが完成するのに8年かかった。当初住民が対立して住民総会が荒れたときはテレビがきて報道したが、住民が和解してまちが完成したとき報道機関はこなかった。被災者支援というものは「いくらやっても金にならないし、また、いくらやっても有名にならない活動」である。しかし被災者には本当に喜んでもらえる活動である。そのような点で、被災者支援とは弁護士活動の原点ではないかと思われる。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なくなってしまったとしても、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は、志を新しい世代に引き継ぎながら末永く被災者支援を継続しなければならぬと考える。

### 11 最後に

最後に、東日本大震災の発生から1年の間、自ら被災しながら、きわめて困難な条件の中で、常に被災者の目線に立ってその支援に尽力してきた、仙台弁護士会、福島県弁護士会、岩手弁護士会の弁護士の方々の活動を、同じ弁護士として誇りに思うとともに、心から敬意を表するものである。