

連載 東日本大震災・原発事故 災害復興支援

第1回

日弁連は、東日本大震災発生当日に緊急対策本部を立ち上げ、各地の弁護士会、日本司法支援センターなど関係諸機関と連携し、これまで2万件近い電話や面談による被災者相談を実施してきた。さらに、法律相談の結果を立法事実として、国や自治体に対し被災者支援のための立法措置や行政による法令の適切な運用を働きかけている。これら多岐にわたる活動の内容や政策的意義を会員と共有し、さらなる復興支援につなげるため、本連載を企画した。

連載1回目となる今回は、岡本論文で、3月下旬～5月上旬に実施された相談の分析結果から、被災地域ごとの相談傾向と、これらを踏まえた立法提言等の必要性を解説する。また、新里論文で、いわゆる二重ローン問題など不合理な債務からの解放に関する立法提言について、提言の内容と現在の政府の動きを解説する。

今後の震災復興に向け、弁護士・弁護士会に何ができるのか、何に取り組むべきなのか、会員にとつても関心の高いところと思われる。本連載が検討の一助となれば幸いである。

東日本大震災 法律相談の傾向と対策 ～被災地域に対する集中的リーガルサポートの必要性を訴える

第一東京弁護士会会員 岡本 正 *Okamoto, Tadashi*

- I 震災直後の法律相談傾向
- II 法律相談情報分析の意義
- III 相談事例ごとの分析【住宅ローン、相続、震災関連法令】
- IV おわりに一地域ごとのリーガルニーズに応じた集中的な支援を

I 震災直後の法律相談傾向

1 日本弁護士連合会による「第1次分析」

3月11日の大震災直後より、日本司法支援センター、日本弁護士連合会、各地弁護士会・連合会は、被災者や被災企業のための電話や面談による無料法律相談を実施してきた。また、多くの弁護士がボランティアとして、被災地や受入れ自治体の避難所で無料法律相談を実施してきた。これらの無料法

律相談件数は、7月20日の時点で約2万2000件にも達している。

日本弁護士連合会は、6月1日に、「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第1次分析)」(以下「第1次分析」という)を公表した(http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/110601.pdf)。「第1次分析」は①初期(3月中旬～5月上旬まで)に集約できた約5500件をベースにした分析結果と、②①には含まれていない、4月29日から5月1日までの3日間で宮城県内の95か所の避難所を巡回した宮城県下震災避難所無料法律相談(以下「宮城県下避難所相談」という)約1000件の分析結果である。6月21日には、第1次分析をベースに、「全国5500件及び宮城県下震災避難所無料法律相談1000件の相談情報分析結果報告」と題した東日本

大震災法律相談研修会も開かれた。

2 被災地域ごとの相談傾向

第1次分析の概要は、図1～4のとおりである。参考までに凡例を表1に示す。第1次分析は、全相談の単純集計結果を示すのではなく、相談者の被災時の住所地を基準にクロス集計した結果を示しているところに特徴がある。実際に分析結果を見てみると、被災3県(岩手県、宮城県、福島県)の傾向は大きく異なっていることに驚かされる。

ア 被災時の住所が岩手県の場合の傾向

岩手県においては、賃貸借、相隣関係等の相談が比較的少数であるのに対し、住宅ローン等の債務負担、相続等の問題が多くの割合を占めた(図1)。これは、沿岸部の住宅や職場が津波により壊滅的被害を受けているのに対し、県庁所在地の盛岡市などは、最大震度5強にとどまったという被災状況を反映したものといえる。

イ 被災時の住所が宮城県の場合の傾向

宮城県においては、沿岸部が仙台市を含め例外な

表1 相談事例の分類(23分類)

(1) 不動産所有権(滅失問題含む)	(13) 税金
(2) 車・船等の所有権(滅失問題含む)	(14) 新たな融資
(3) 預金・株等の流動資産	(15) 離婚・親族
(4) 不動産賃貸借(借地)	(16) 遺言・相続
(5) 不動産賃貸借(借家)	(17) 消費者被害
(6) 工作物責任・相隣関係(妨害排除・予防・損害賠償)	(18) 労働問題
(7) 境界	(19) 外国人
(8) 債権回収(資金、売掛、請負等)	(20) 商事・会社関係・取引問題(目的物滅失の危険負担の問題等)
(9) 住宅・車・船のローン、リース	(21) 刑事
(10) その他の借入金返済	(22) 原子力災害
(11) 保険	(23) その他((1)～(22)以外の類型の相談)
(12) 震災関連法令(公益支援・行政認定等に関する法解釈等)	

※1件の相談につき最大3つまで各類型に分類している

図1 被災時住所が岩手県の相談事例 (n=725) (分母は相談者数。以下同じ)

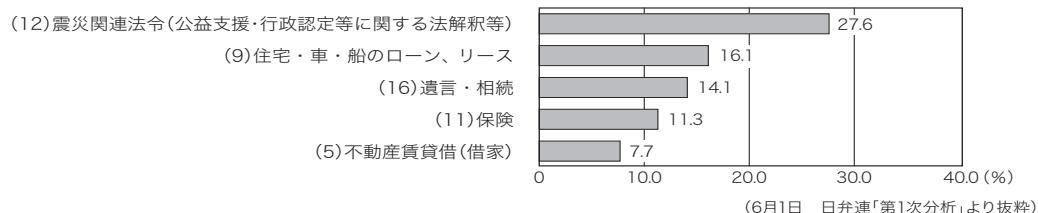
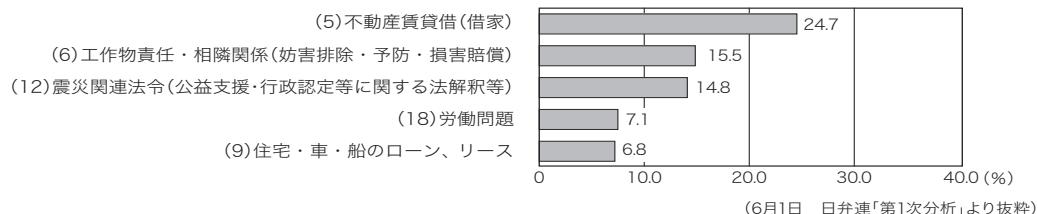


図2 被災時住所が宮城県の相談事例 (n=2892)



く津波により壊滅的被害を受け、仙台市の中心部も震度6強の激震に見舞われた。人口の集中する地域の建物が大きな被害を受けていることから、相隣関係や賃貸借の相談が多い(図2、但し、相談件数は初期に比べ大幅に減少している。)。しかし、沿岸部に目を向けると、岩手県同様に、相隣関係や賃貸借の相談はほとんどなく、住宅ローン等の債務負担、相続等の問題が多数を占めた(図3)。

仮に図2の宮城県の全体傾向しか統計がなければ、住宅が滅失した場合に住宅ローンの負担だけが残ってしまうという問題(いわゆる「二重ローン」問題)が、他の相談に埋もれて見過ごされてしまう危険すらあった。被災地域(沿岸部か都市部か等)ごとに被災者の置かれている立場(避難所か自宅か等)を把握することの重要性が明らかになった。

なお、都市部に多い賃貸借関係、相隣関係、雇用関係等の紛争については、紛争当事者の人的関係を考慮するならば、裁判手続ではなく裁判外紛争解決手続(ADR)が望ましい。また、罹災都市借地借家臨時処理法の一括適用にもなじむものではない。仙台弁護士会が震災で発生した紛争の解決のために

「紛争解決支援センター」(震災ADR)を立ち上げたことは極めて理にかなっている。

ウ 被災時の住所が福島県の場合の傾向

福島県については、郡山市、いわき市という中核都市において、震度6以上の本震、余震が発生している。また、沿岸部は福島第一原子力発電所を壊滅させるほどの大津波に襲われ、多くの住宅や事業所が流失した。さらに、福島第一原子力発電所を中心に広範囲の住民が避難等を余儀なくされた。

このような被災状況を反映し、都市部においては、仙台市中心部同様に相隣関係や賃貸借の相談が多い。一方、沿岸部の津波被害を反映してか、住宅ローン等債務の問題も少ない割合とは言えない。

原子力発電所事故関連の相談が多いのは当然とも考えられるが、内容に目を向けると、初期では、避難指示を受けた被災者による「何か支援策がないか」等の生活に直結する緊急の情報提供ニーズが多くを占めていたが、行政側の対応が徐々に進むにつれて、補償の範囲や責任、住宅ローン等債務の負担との関係、事業継続の可否、といった将来の生活再建や復興に関わる問題も増加してきている。

図3 宮城県下避難所相談 (n=926)

- (12)震災関連法令(公益支援・行政認定等に関する法解釈等)
- (9)住宅・車・船のローン、リース
- (1)不動産所有権(滅失問題含む)
- (16)遺言・相続
- (5)不動産賃貸借(借家)

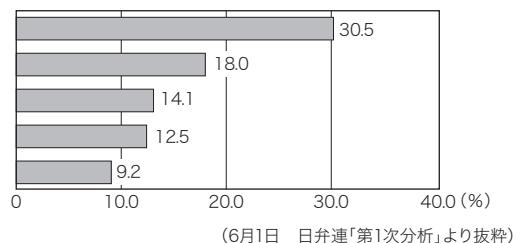
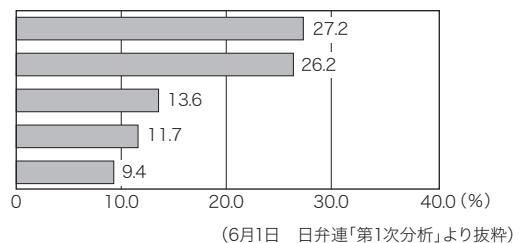


図4 被災時住所が福島県の相談事例 (n=1122)

- (6)工作物責任・相隣関係(妨害排除・予防・損害賠償)
- (22)原子力災害
- (5)不動産賃貸借(借家)
- (9)住宅・車・船のローン、リース
- (12)震災関連法令(公益支援・行政認定等に関する法解釈等)



II

法律相談情報分析の意義

震災時における無料法律相談には、①国や自治体の支援策等を含むあらゆる支援情報を整理提供する機能、②カウンセリング機能、③紛争予防機能(特に相隣関係や賃貸借関係の事例に顕著)、等があるとされている。

加えて、相談事例を事後的に分析することは、①新たな論点についての相談担当者への情報フィードバック、②傾向分析による重点課題の発見、③立法、行政、司法の各府の施策実施の判断材料となる資料の蓄積、④歴史的な検証と来るべき災害対策の資料の保存、等の意義を有している。

弁護士による法律相談は、被災者の最も深刻な悩みを、生の声として聴取することから始まる。聴取結果は、間違いなく被災者の真の救済ニーズといえよう。もし現行法制に限界があれば、これらの声を集め、バランスの取れた法改正や制度運用改善を提言することも、弁護士の使命に含まれる。

III

相談事例ごとの分析

[住宅ローン、相続、震災関連法令]

1 住宅ローン等の債務に関する事例

ア 被災者の立場による2種類の問題

住宅ローン等の債務の問題においては、被災者の

置かれている立場が大きく2種類に分けられる。一つは、地震又は津波で建物が損壊した(場合によっては土地も使用不能になっている)ケースであり、もう一つは、住宅自体にはそれほど被害が見られないが、原子力発電所事故の影響で避難を余儀なくされ、居住(帰宅)も制限されているケースである。いずれにも共通しているのは、大部分の資産を失い、生活基盤を失い、居住場所を失い、しかし、住宅ローンの負担は残っているという深刻な状況である。

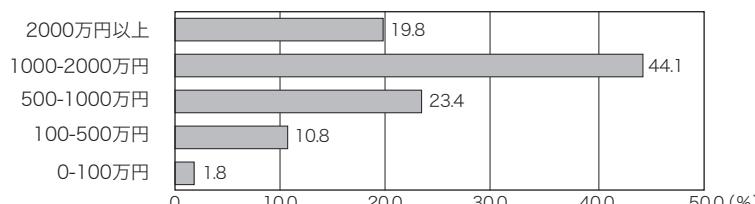
イ 住宅ローン残高1000万円超が6割以上

図5は、宮城県下避難所相談の際に実施したアンケートのうち、避難所避難者で、且つ住宅ローン残高の金額帯について回答があったものについての分布を示したものである。1000万円以上のローン残高を抱える避難者が63.9%もいることには愕然とせざるを得ない。多くが「支払不能」状態であることほぼ間違いないように思われる。

ウ 全地域に共通した最重要課題

住宅ローンに関する相談は、いずれの地域(県)においても無視できない割合を占めている。宮城県の95か所の避難所相談結果では、「震災関連法令」の相談事例を除けばトップである。住宅をなくした被災者は、新たな住居の費用がかかる。とても過去の住宅ローンの返済を続けることができないという相談事例は後を絶たない。債務負担から解放するには、通常は破産手続等法的整理が必要になる。詳細は他稿に譲るが、被災者の生活「再建」と被災地域や

図5 宮城県下避難所相談時の住宅ローン残金額のアンケート結果 (n=111)



注：居所が自宅以外の者で残住宅ローン金額帯について回答があった事例を対象に分析。

(6月 21日 日弁連「東日本大震災法律相談研修会」配付資料より抜粋)

社会全体の「復興」を成し遂げるためには、従来型の法的整理のみで対応するのではなく、立法措置等により、簡易且つ将来の生活に障害とならない救済スキームが必須である。

2 相続に関する事例

ア 全体として増加傾向

「第1次分析」は初期の約5500件をベースとした分析であるが、その後の事例を加えた合計約1万4000件の分析によると、3月期では全体の5.7%の事例が相続問題を含んでいたが、4月期では10.2%、5月期では13.4%、6月期では12.0%と増加している(図6)。

その理由としては、①災害弔慰金の支給に関して、災害から3か月間生死不明の場合に死亡を推定する旨の規定の存在(災害弔慰金の支給等に関する法律4条)、②行方不明者が3か月間生死不明の場合等に死亡を推定して年金等公的給付を支給する旨の特例法の成立施行(5月2日、東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律)、③遺体発見者であっても死亡届の受理が一定の要件の下に可能となる取扱い(6月7日、法務省民一第1364号法務省民事局民事第一課長通知)、④被災地域において、相続放棄の熟慮期間を1月末日まで延長する特例法の成立施行(6月21日、東日本大震災に伴う相続の承認又は放棄をすべき期間に係る民法の特例に関する法律)等、災害弔慰金の支給開始や、相続に関する法改正等がなされ、関係する

報道も頻繁になされていたことが影響している。

イ 無料法律相談だけでは対応困難な事例の急増

被災した地域(特に東北沿岸部)における相続関連相談の事例の特徴としては、①複数の親族が一度に亡くなり、相続人や遺産の範囲の確定に相当の時間がかかること、②行方不明(生死不明)の方が多数いること、③遠方の相続人との調整が必要な場合が多いこと、④養子縁組等により身分関係が複雑になっているケースが都市部に比して多いこと、⑤自らも被災者となっている被災地域の遺族と、そうでない地域の遺族とで相続関連手続の進捗を求める態度に差が生じている事例(行方不明者に対する死亡届提出の是非を巡る紛争等)があること等が挙げられる。加えて、たとえば岩手県沿岸地域など特に被害の深刻な地域では、被災者が移動手段を失い、窓口手続自体も相当困難になっているなどの事例が報告された。

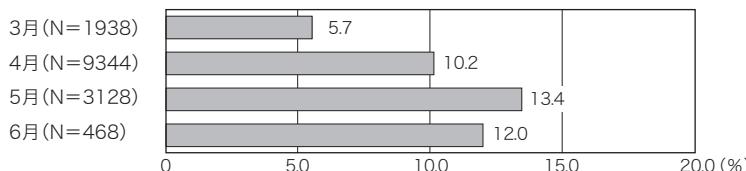
以上の相続関連相談の特徴に鑑みると、相談担当者が毎回変動してしまう出張型無料法律相談では継続的な法支援に支障を来す。これを補うためには、引き続き全国から相談担当者の人的応援が必要であるのみならず、特に被災状況が深刻な地域には、同一の相談担当弁護士が対応できる環境整備が不可欠であると考える。

3 震災関連法令に関する事例

ア 事実認定と解釈に弁護士の知見が不可欠

震災関連法令に関する相談例としては、「被災者

図6 「相続」関連相談の時系列による割合変化 (n=14878)



第一次分析以降、合計14878件(有効回答数)にまで集約された相談事例のうち、「相続」関連相談が占める割合を、時系列(月次)でまとめたもの。明らかな増加傾向が見られる。

「生活再建支援法」や「災害弔慰金の支給等に関する法律」等の行政給付制度の情報提供のみならず、当該法令の被災者への適用の有無、世帯認定の解釈、その他支給方法のあり方、支給後の親族間での権利関係の調整等、ありとあらゆる相談事例が含まれている。「被災者生活再建支援法」は、住宅が全壊等した場合の支援金の支給要件等を規定しており、「災害弔慰金の支給等に関する法律」は、災害弔慰金(死亡の場合)や災害障害見舞金(重い障害の場合)の支給要件等を規定している。支給の有無は、財産の多くを失った被災者にとって死活問題ともいえるため、震災関連法令に関する相談は極めてニーズが高い。相談件数は、初期から相当高い割合を示していたが、震災から1~2か月経過した時点ではさらに増加し、現在は高止まり傾向にある。

初期においては、制度周知こそ第一であり、弁護士において説明会を開催する、チラシを配る、窓口を教示する等の「情報整理提供」業務も、相談に併せて別途実施していた。その後、各法律に基づく行政給付や支援が開始されるフェーズになると、事実認定や法解釈(住宅は大規模半壊か全壊か、世帯認定は1世帯か2世帯か等)に関わる本格的な相談へとシフトしていった。震災特有の各種法律の知識はもとより、この事実認定作業こそ、弁護士の知見を最大限に発揮すべき部分といえよう。

相談担当者としては、相談者の心のケアに配慮しつつも、置かれている状況を正確に聴取し、対応する支援政策へつなげるサポーターとしての役割が望まれる。

イ 地方公共団体へのリーガルサポート

地方公共団体とその職員も紛れもない被災者である。しかし、地方公共団体では、給付事務一つをとっても、被災した地域住民からの大量の問い合わせ

や届出、それに伴う事情聴取と事実認定、法令解釈のあてはめ等の対応に追われている。平時ではほとんど扱わない法律であるというだけではなく、国からは東日本大震災に対応すべく様々な法改正、通知、事務連絡などが発行されており、内容は被災者の支援に真に資するものであったとしても、地方公共団体の現場の負担は計り知れない。このため、地方公共団体の窓口の判断業務を軽減するより実務的な何らかの「よりどころ」を示せるなら、それは現場の負担を大いに軽減することになる。この役割は、地域の実情をよく理解した弁護士が最も適している。弁護士は、積極的に被災地方公共団体のリーガルニーズを調査し、協働を目指すべきである。

IV

おわりに

一地域ごとのリーガルニーズに応じた集中的な支援を

法律の専門家として、目の前の被災者を適切な制度へ導き、あるいは使い勝手の悪い制度の改正を訴え、場合によって立法措置を求めるることは、当然の責務である。その際には、被災地ごとのリーガルニーズの特徴を把握し、地域に応じたきめ細やかな対応が必要である。広大な土地が津波でさらわれた岩手県陸前高田市、市街地の3割が津波で壊滅した宮城県石巻市、原子力発電所事故で文字通り全住民が避難を余儀なくされた福島県相双地区の市町村、被害はとても語り尽くせない。それでも、全世界が東北地方の復興を願って注目している。

本稿で示した相談事例の分析結果が、被災者の支援と被災地域の復興において弁護士が真に果たすべき役割を考える上での道標となれば幸いである。

(日本弁護士連合会嘱託)