

第7部 東日本大震災の大規模災害と 弁護士

第1 東日本大震災等の大規模災害の被害状況と弁護士に課せられた使命及び復旧復興支援活動を行うに当たっての視点

1 東日本大震災等の大規模災害の被害状況と弁護士に課せられた使命

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災は、岩手県、宮城県、福島県といった東北地方の太平洋岸を中心とする広い地域において、死者15,898人、行方不明者2,531人（2019〔令和元〕年9月10日現在：警察庁まとめ）、建築物の全壊・半壊は40万戸以上、ピーク時の避難者は40万人以上、停電世帯は800万戸以上、断水世帯は180万戸以上という未曾有の被害をもたらした。震災後8年以上を経てもなお、避難生活を余儀なくされている被災者の数は48,982人（2019〔令和元〕年11月12日現在：復興庁まとめ）にもものぼっている。この大震災は、我が国における観測史上最大のマグニチュード9.0という大地震に加えて、波高9m以上、最大遡上高40.1mにも上る大津波と、炉心溶融、水素爆発の発生等による大量の放射性物質の外部環境への放出（国際原子力事象評価尺度のレベル7〔深刻な事故〕に相当する。）という極めて重大な原子力事故（福島第一原子力発電所事故）を伴った複合的災害であるところ、とりわけ原子力発電所事故は、現在も事態が完全に収束するには至っていない。

我が国は古来より多くの地震被害に遭遇し、東日本大震災以後も、熊本県熊本地方で2016（平成28）年4月14日にマグニチュード6.5の地震が、16日にマグニチュード7.3の地震が発生した。この熊本地震では、いずれも最大震度7を記録し、震度6弱を上回る地震が計7回も観測された。直接死は50人、震災関連死は223人（2019〔平成31〕年4月12日現在：内閣府発表）、避難者は最大数で18万3,000人を超えている（熊本県及び大分県両県で2017〔平成29〕年8月14日時点）。全半壊の建物は43,386棟にのぼる。

さらに、2018（平成30）年には、①6月18日に大阪府北部でマグニチュード6.1の地震が発生し、死者4名、全半壊建物96棟の被害が発生するとともに（2018〔平成30〕年7月5日現在：内閣

府発表)、②9月6日には北海道胆振東部でマグニチュード6.7の地震が発生し、死者42名、全半壊建物2,032棟の被害が発生した(2019〔平成31〕年1月28日現在:内閣府発表)

そして、我が国はこのような地震被害以外にも様々な災害に見舞われてきており、例えば、2018(平成30)年7月に主に西日本で、死者237名、住家全壊6,767棟、半壊11,243棟(2019〔令和元〕年1月9日時点)という平成最悪の水害被害が発生した平成30年7月豪雨(西日本豪雨)のほか、本年9月の台風15号による主に千葉県内にもたらした風水被害や10月の台風19号による東日本の広範囲に及んだ水害等の被害も記憶に新しいところである。また、2016(平成28)年12月22日に発生した糸魚川市駅北大火災(焼失面積は約40,000㎡、負傷者17人)も強い南風が被害を拡大したもので、被災者生活再建支援法が適用されており、自然災害の一例といえる。

我々弁護士は、東日本大震災以前にも、1995(平成7)年1月17日発生の阪神・淡路大震災(兵庫県南部地震)や、2007(平成19)年7月16日発生の新潟県中越沖地震などにおいて、日弁連や各単位会として、あるいは個々の弁護士が、様々な形で災害復興に関わり、これを支援してきた。しかしながら、東日本大震災は、かつてのどの災害をも凌駕する甚大な被害をもたらしたものであり、とりわけ福島第一原子力発電所事故は、多くの識者からも「人災」であるとの評価がなされている。事故発生後の政府の対応の迷走、不手際は勿論のこと、東京電力及びこれまで原子力事業を推進してきた省庁、各種関係者、利益団体等の原子力事故に対する認識の甘さが、このような大惨事を引き起こしたというべきであって、これらはすべて、個々の市民の人権問題ということが出来るからである(なお、原発事故については「被災者」ではなく「被害者」との表現が正確というべきであるが、以下では被災者及び被害者の双方を指す場合は便宜上、「被災者」と表記する。)

そして、我々弁護士は、東日本大震災を含む被災者の生ずるあらゆる自然災害においても、一人一人が被災者の置かれた状況に真正面から向き合い、被災地の復興支援に取り組むべきである。その際、我々は、被災者が真に求めているものを、被災者の立場に立って把握するとともに、被災者に寄り添い、被災者の心の支えとなるよう努め、日本国憲法13条(幸福追求権)、同25条(生存権)が保障する基本的人権確保の見地から、被災者が喪失した生活基盤の回復、被災地経済・産業の復興への歩みを強力に後押しする必要がある。また、被災地の弁護士・弁護士会や行政機関、他分野の専門家、ボランティア等の民間団体、マスコミ、政治家等との一層緊密な連携と協働を基本に据えつつ、地域ごとに異なり、かつ、時間的経過とともに変化する法的ニーズを把握するよう、被災者の声なき声に常に耳を傾けながら、すべての被災者、とりわけ、障がい者、傷病者、高齢者、乳幼児・子ども、外国人、女性等、いわゆる災害弱者と呼ばれる人々に対して、適時に、漏れなく、必要にして十分な法的支援が行き渡るように、相応の覚悟を持って、様々な施策に積極果敢に取り組まなければならない。

法友会は、原発事故被害者への適切な賠償の促進を始めとして、被災者の生活再建・事業再生の支援に取り組むことを目的として、震災直後の2011(平成23)年4月に東日本大震災復興支援特別委員会を設置し、以後、本年度に至るまで、毎年度同委員会を設置する決議を続けてきた。また、法友会は、東日本大震災発生直後から、被災者、被災地を支援する決意を度々表明し、様々

な復興支援活動に取り組んでいるし、毎年、年数回開催される総会において復興支援に関する様々な決議をし、いずれも速やかに関係各機関に執行した。我々弁護士は、大震災から8年以上が経過した現時点でも、東日本太平洋沿岸部の復旧・復興、原子力発電所事故被害の回復について、数多くの課題が残されていることを銘記すべきである。そして、東日本大震災にとどまらず、地震被害、水害被害など様々な自然災害による被災に際しても、被災者に寄り添い、被災者の目線で被災者のために活動するという原点を忘れることなく、復興支援活動に最大限の尽力をすべきである。

2 復旧復興支援活動を行うに当たっての視点（被災者に寄り添うために）

(1) 被災者の中へ飛び込む

我々弁護士は、これまで、弁護士へのアクセス拡充という視点から、ひまわり基金公設事務所の設置や法テラス地方事務所、法律相談センターの開設など、長年にわたり、弁護士過疎・偏在の解消に向けたインフラ整備のために多大な努力をしてきた。しかし、東日本大震災では、被災が広範囲に及んでいる上、被災地域自体が、もともと弁護士数が少なく、かつ、住民の高齢化が進行し、移動手段も限られた過疎地域が多く、避難所、仮設住宅等における生活の不便や不都合も相まって、被災者の多くは、容易に弁護士にアクセスできない状況に置かれていた。

この点、被災者が容易に弁護士にアクセスできるようにするために、日弁連や被災地弁護士会等の尽力により、法テラスと連携し、宮城県南三陸町・山元町・東松島市、岩手県大槌町・大船渡市（法テラス気仙）、福島県二本松市・双葉郡に法テラスの出張所を新設するとともに、岩手県陸前高田市にいわて三陸ひまわり基金法律事務所を、福島県相馬市に原町ひまわり基金法律事務所を新設するなどして被災者に対する支援活動を展開してきた。引き続き、我々は、被災地弁護士会の活動に配慮しつつ、その活動を補充する意味で、被災地弁護士会の活動に対する後方支援や、被災者支援に尽力している既設の公設事務所や新設の公設事務所等の所属弁護士に対する援助、任期付公務員の派遣等について取り組んでいく必要がある。

加えて、被災者の中には他の都道府県に避難している者も多数存在しており、現在も全国で約5万人、東京都だけでも4,313人の被災者が避難していることを忘れてはならない（2019〔令和元〕年11月12日現在：復興庁まとめ）。そこで、我々は、被災地の各弁護士会・東京三弁護士会、社会福祉協議会を初めとするボランティア等の民間団体、メディア、政治家等と強固な協力関係を構築し、被災者のプライバシーに配慮しながらも、被災者支援に取り組む行政機関等と緊密な連携を図り、被災者の所在地を把握するなどして、弁護士の側から、被災者へ支援の手を差し伸べるべく積極的にアクセスを試みる必要がある（アウトリーチの手法）。

さらに、個々の被災者が生活を再建するためには、とりわけ住いの再建が必須といえる。被災者支援の制度として、「被災者生活再建支援金制度」や「災害援護資金貸付制度」が存在する。後者は用途が制限されず被災者の生活再建に資するものといえるが、いくつかの問題点がある。法友会は、2016（平成28）年12月9日「熊本地震についての災害援護資金貸付制度に関する意見

書」において、同制度の利用の拡充策を提案した。現時点でも住いの再建が不十分な地域があり、復興の程度に地域によるバラつきが生じている。そのため、我々は、引き続き復興まちづくりのための知識の習得に努めるとともに、防災集団移転促進事業及び土地区画整理事業等が迅速・円滑に行われるように復興まちづくりに積極的に関与し、行政機関等への働きかけや必要な法改正等の提言等を行っていくべきである。

(2) 被災者の身になって

被災者に対する心のケアの必要性は、どんなに強調してもし過ぎることはないが、心のケアを必要とするのは、子どもや高齢者などの災害弱者にとどまるものではない。長期間にわたる避難生活や生活再建の見込みが立たない現状に、働き盛りの被災者までもが希望を見出すことができず、恒常的なストレス症状により身体と精神が蝕まれるといった事例が相当数報告されている。

我々には、今後とも、法律相談などを通じて、カウンセリング機能（心のケア）を大いに発揮することが期待されている。そのためには、法律家である前に、一人の人間として、被災者の立場に身を置き、不安、恐怖、苦悩、悲しみ、不満に思いを寄せて、被災者の気持ちを想像し、これを理解し、これに共感する力が必要であることを肝に銘じなければならない。

(3) 災害ケースマネジメントほか災害法制の担い手としての役割

災害のたびに見直しされる災害法制は、その複雑さ故に一般的な被災者にとっては難解なものである。

現在の被災者からの申請がなければ行政から支援が受けられないいわゆる「申請主義」の仕組みは、復興に追われる被災者、殊に高齢者に困難を強いるものとなっており、またやむを得ない理由により避難所に行かないことを選択した在宅被災者も、支援情報が届きにくく支援の網から漏れやすい状況にある。制度を知らない、添付すべき書類を紛失してしまった、申請書の書き方が分からないなど、申請がなされない理由は、誰か支援者がいれば解決できるものが多い。法律専門家である我々弁護士には、最新の災害法制、行政の動きを理解し、一人ひとりの被災者の置かれた状況を的確に把握して、平易な言葉で当該被災者が利用可能な制度を漏らさず伝え、ときに書類の作成を支援する役割が求められる。

また、かような被災者に困難を強いる「申請主義」の見直しの一貫として、平成27年3月から仙台市で実施された「被災者再建加速プログラム」のような、被災者一人ひとりの個別の被災状況を把握し、支援計画を立て、複数の施策を個別にパッケージングして支援を実施してゆく『災害ケースマネジメント』の概念の導入の必要性が昨今叫ばれている。我々弁護士には、シルバー人材センター、地方自治体、一般社団法人パーソナルサポートセンター（生活困窮者自立支援法）、地域包括センター、社会福祉協議会、建築士など各種専門士業と共に、「災害ケースマネジメント」による支援の実施者として積極的にこれに関わってゆくことが求められる。

災害時の行政の対応を、部外者として批判することはある意味容易なことである。今後ますます激甚化する災害に人が対峙しなければならないとき、行政とて混乱し、故意ではなく制度の適用を見落とすことも生じうる。我々なら、常に最新の災害法制を把握し、それぞれの被災地およ

び被災者に適用可能な災害法制がもれなく利用されているか、不備があれば直ちにこれを指摘し、是正を求める役割を担えるはずである。

(4) 被災者・被災地支援の担い手となる法律家の育成

被災地における法的支援のニーズは多種多様であり、その数は膨大である。被災地の各弁護士会にかかる負担は甚大であり、また、一部会員の献身的な支援活動のみに依存することだけでは到底足りない。被災地の状況や、被災者の置かれた苛烈な状況に照らせば、我々すべての弁護士が何らかの形で法的支援に関わる必要があることは論を俟たない。

ただ、支援の意思はあるものの、その方法が分からない弁護士も少なからず存在し、それら弁護士の意思を実際の支援活動に結びつける方策や仕組作りをする必要もある。

また、福島第一原子力発電所事故に関する損害賠償問題、汚染廃棄物の最終処分場の設置遅れによる保管の長期化という問題等、被災者、被災地が抱える法的問題は複雑多岐にわたる。放射性物質の飛散が継続し、除染が完全とはいえない不安のなかで、政府は避難指示区域の一部について避難指示の解除と住民の帰還を急いでいるが、低線量被ばくへの不安に対する健康と心のケアなど「人間の復興」の視点でふるさとへの帰還問題を検討すべきである。実務家法曹としての我々に対しては、より専門的かつ実際的な法的支援の実践や、被災者が真に必要とする情報を確実に提供することが強く求められている。

法友会は、これまで法友会独自に、また東弁や東京三会に働きかけて多数の研修会や講演会を実施してきたが、今後も継続的かつ専門性のある研修会や講演会を実施するなどして研修体制の充実を図り、被災者、被災地支援の担い手を多数育成するよう努め、また、これと同時に、すべての弁護士に対して、被災地の状況・支援への参加方法・関連する制度等に関する情報を不断に更新しながら発信を継続して、できるだけ多くの弁護士の参加意欲を高めるための努力をする必要がある。

(5) 将来の災害への対応を

東日本大震災の発生後、被災地単位会だけではなく日弁連・東京三会・東弁等に東日本大震災の対策本部や今後の災害に備えて震災対応の委員会が設置され、種々の有益な活動を行っている。法友会においても、今後の災害対策等に対応するためのPTを委員会内に設置して各種活動を行っているが、このような活動は今後も不断に継続していく必要がある。さらに、福島第一原発事故については放射性物質汚染対処特別措置法が制定・施行されたが、除染費用の負担問題や新たな原発事故には対応できるように法整備にも取り組まなければならない。

法友会は、東日本大震災の被災者、被災地支援活動を行ってきたが、地震、風水害など様々な自然災害が頻発する我が国においては、これまでの様々な支援活動によって得られてきた知見を将来の災害被害拡大の防止に役立てていくことが必要である。