

第6部

東日本大震災等の大規模災害と  
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15,899人、行方不明者2,528人（2020〔令和2〕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42,842人（2020〔令和2〕年9月9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り、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人を超えた（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人、行方不明者8人、住家全壊6,767棟、半壊11,243棟（2019〔令和元〕年1月9日時点：内閣府発表）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、2019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同年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。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えることができるからである（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えるべきであるが、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9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4万3,000人、東京都だけでも3,840人の被災者が避難していることを忘れてはならない（2020〔令和2〕年9月29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ではないが、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、理解し、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、またやむをえ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、2015（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に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、それぞれの被災地及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みづく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、今後も継続的に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。

## 第2 住いの再建について

### 1 住いの再建についての各事業の概況

「復興まちづくり」は、産業や商店街の再生、住いや公共施設、医療施設等の再建、地域コミュニティの再構築など、いくつかの要素から構成されているが、個々の被災地住民の生活再建のためには、産業の復興等による職の確保とともに、とりわけ住いの再建が必要不可欠である。また、住いの再建は、地域コミュニティの再構築とも不可分の関係にある。地域コミュニティの維持は住民の共助が維持されるということでもあり、また、被災者の孤立の防止につながることを期待できる。

しかしながら、東日本大震災においては、住いの再建が大幅に遅れている。これは、津波被災地において、将来起こりうる津波への対策のために、住宅地を高台に移転すること、また、従前の土地に盛土をした上で住宅地を造成するといった方法が採られたために、住宅地の整備に多大な労力と時間を費やさざるをえなくなったことが、その一因である。

現在、津波被災地の復興まちづくり、とりわけ住いの再建に関しては、集団で高台に移転する防災集団移転促進事業、土地区画整理事業及び災害公営住宅整備事業が中心的制度として利用されている（なお、その他、漁業集落防災機能強化事業〔36地区〕、津波復興

拠点整備事業〔24地区〕、市街地再開発事業も主として利用されるべき制度として位置づけられ、利用されているが、以下では、論述の便宜上、前記3事業を中心に述べることとする。)

復興庁によると、2019（令和元）年6月末時点で、防災集団移転促進事業は予定されている332地区すべてについて法定手続が終了し、331地区について工事が完成し、戸数ベースで見ると99%の住戸用土地の造成が完成しており、宮城県では2018（平成30）年度末で工事終了、岩手県及び福島県では2020（令和2）年度末までにほぼ100%が工事終了の見込み（最終的には2021〔令和3〕年度末、2019〔令和元〕年9月末時点の工程表との比較でほぼ変更はない）となっている。また、土地区画整理事業は予定されている50地区のすべてについて工事が着手されたが、うち44地区・戸数ベースで96%の住戸用土地の造成が完成している。もともと、共同通信の自治体アンケートによると岩手、宮城、福島3県の市町村が行った土地区画整理事業で整備済みの土地計約895ヘクタールのうち、少なくとも26%に当たる232ヘクタールが利用されていないとの報道がなされており（2020〔令和2〕年2月29日報道）、復興途上であることが浮き彫りとなっている。

土地区画整理事業では高台に移転するわけではない

から、津波対策としては対象地域内において住宅をできるだけ高地に配置するとともに、盛土による土地の高上げにより対処することになる。加えて防潮堤（防潮堤を補完する防波堤、河口部の水門等を含む。）の建設も合わせて実施されることが多い。

一方、防災集団移転促進事業では十分な高さの土地に移転しさえすれば、津波被害の防止のためには有効な対応策となりうる。しかし、集団移転の目的地として相応しい高台の土地が十分にあるわけではないため、用地確保の点に困難があり、また高台移転は利便性等を犠牲にする側面もあるため、現状では大規模な住宅数の防災を防災集団移転促進事業だけで実現することは困難である。

また、資力その他の理由から自宅を再建しない被災者のために、約3万戸の災害公営住宅の建築が計画されていたが（宮城県約16,000戸、岩手県約6,000戸、福島県約7,600戸）、災害公営住宅は、津波被害を防止できる高台等に建築されることが多いため、用地確保の困難性は同様に障害になっていたものの、震災から9年が経過した2019（令和元）年度末時点での完成戸数は29000戸を超え、計画戸数の約99.7%に達した（復興庁発表）（なお、2019〔令和元〕年6月末時点で用地確保済みの割合は100%となっている。）。もっとも、このような復旧・復興の遅れ（後記）は人口流出を招き、その結果、復興計画の見直しを余儀なくされた地域もあった。

## 2 用地取得の迅速化の必要性和国の対応

高台移転や災害公営住宅の建設、防潮堤や防災道路等の建設のための用地確保については、相続手続が未処理だったり、権利者が所在不明であったり、あるいは境界が不明確である等の問題を抱える土地が多数あることから、復興まちづくり事業の重大な障害となってきた。復興まちづくりが遅れることによって、不自由の多い仮設住宅暮らしが続くと人々が疲弊するだけでなく、被災地からの人口流出や防災集団移転促進事業等からの離脱など、様々な問題が発生する。

復興事業の遅れを踏まえて、国（復興庁）は、2013（平成25）年2月に復興大臣の下に関係省庁の局長級を構成員とする「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース」を立ち上げ、「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置」として、2013（平成25）

年3月発表の第1弾から2014（平成26）年5月発表の第5弾までの措置、及び2015（平成27）年1月発表の総合対策の措置等に基づき様々な施策を実行してきた。その中で、用地取得の迅速化に関しては、財産管理制度（不在者財産管理人制度及び相続財産管理人制度）の手続の迅速化・円滑化、土地収用制度の手続の迅速化、権利者調査や用地交渉の補償コンサルタント等への外注の促進、司法書士の非常勤職員としての採用等の措置が講じてきた。

しかしながら、これらの措置はいずれも既存の制度を前提としたものであり、一定の効果はあったものの、用地取得の進行は全体に遅れ気味である。また、被災地自治体においては取得の困難な土地を避けて事業計画を立案する傾向が強いが、これは適切な復興まちづくりを実現する上では決して望ましいことではない。

このため、2013（平成25）年7月に東北弁護士会連合会が「被災地の復興を促進するため、新たな法制度及び制度の改正・改善を求める決議」を行い、被災地における相続手続未処理の不動産を迅速に自治体が購入できるようにする特別法の立法を提言した。また、2013（平成25）年11月には岩手県が岩手弁護士会との共同研究案として、土地収用法の特別法ともいべき特例法を制定し、特に公共性の高い復興整備事業について「被災自治体が特例措置適用を決定し、第三者機関が算定した損失補償金見積額を予納することにより復興工事業に着手できる」制度の創設を提言した。法友会においても、被災地訪問等を通じた研究成果を踏まえて、2014（平成26）年3月に当該各提言を速やかに実現すべきとの意見書を決議して関係各機関に執行した。同様に、日弁連においても、同月19日、同趣旨の「復興事業用地の確保に係る特例措置を求める意見書」を公表した。

このような働きかけを受けて、国会は、2014（平成26）年4月に東日本大震災復興特別区域法の一部を改正し、土地収用法の収用適格事業の拡大（集団防災移転事業につき収用適用要件を50戸以上から5戸以上に緩和）や、土地収用手続の迅速化・簡易化等の立法措置を講じ、改正法は2014（平成26）年5月1日から施行された。

しかし、この制度は、岩手県や弁護士会が提言していた立法案に比べて部分的限定的な内容にとどまっており、現在までのところ利用された事例は少ない。

### 3 更なる立法の必要性について

以上のとおり、国は、遅ればせながら、土地収用法の特例という既存の法律の枠組みの中での部分的立法措置を実施した。しかしながら、岩手県をはじめとする被災自治体が、国に対し、相続関係の処理等について特例法の制定ないし超法規的措置を度々要望する事態を招いており、今回の国の立法措置は、被災自治体の期待に十分に答えていないことが明らかになった。

岩手県や地元弁護士会等が提言するように、土地収用制度を全面的に修正した内容の特例法の制定が望まれるところであるが、さらに進んで、土地収用だけでなく、復興用地の任意取得を容易化するためにも、相続手続未了の土地についての立法的手当てがなされるべきである。

すなわち、被災地には、相続手続が未処理の土地が数多く存在している。数世代に亘って相続登記がなされていない土地の中には相続人が百人を超えるものもある。相続人が多数の事案では、相続人全員の同意を取りつけるのが困難であるばかりか、そもそも相続人全員を見つけることすらできない場合もある。このような土地を収用あるいは任意取得するためには、極めて多大な労力と時間を要し、被災自治体の担当者の大きな負担となったため、多くの事業においては、このような土地を避けて復興用地の選定が行われた。

前記のとおり、震災から8年が経過した時点で、住宅再建事業のための用地取得は完了したものの、用地を確保するためだけにこれだけの期間がかかったこと、また、取得に困難性のある土地を避けて事業が計画されたため、必ずしも最善の事業計画が立案できなかったことは大きな反省点である。

災害大国と評される我が国では、今後も南海トラフ地震を始めとして大規模な地震や津波被害の発生が予想されているが、今回の被災地に限らず、相続登記未了の土地が広範に存在することを踏まえると、相続手続の促進措置だけでなく早期に抜本的な立法的解決を図っておかないと、今後発生する大災害においても今回と同様の深刻な状況が長期間にわたり発生してしまうことは必至である。

この点につき、近年、民間組織である所有者不明土地問題研究会の活動等により、マスコミで、いわゆる所有者不明土地問題が取り上げられるようになり、また、国土交通省や法務省等の国の機関もこの問題に本

格的に取り組むようになった。

法務省は、2016（平成28）年3月11日に民事局長通達を発して、除籍謄本等が滅失している場合の相続登記について従前の方式を改めて登記申請を行いやすくする等の改革を行った。また、国は、2018（平成30）年6月1日「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」を定め、①前記特別措置法の円滑な施行、②土地所有に関する基本制度の見直し、③地積調査等の着実な実施、登記所備付地図の整備、④変則型登記の解消、⑤登記制度・土地所有権等の在り方、相続登記の促進、⑥所有者不明土地の円滑な利活用、土地収用の活用及び運用等について取り組む姿勢を示した。国会は、2018（平成30）年6月6日「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」を成立させて、所有者不明土地の利用の促進を図る制度改革を行った。同法は、同年11月15日、同法施行令とともに一部が施行されている。同法により、所有権の登記名義人の死亡後長期間にわたり相続登記がされていない土地について登記官が法定相続人等を探索した上で職権で長期間相続登記未了である旨等を登記に付記し法定相続人等に登記手続を直接促すなどの不動産登記法の特例が設けられ、地方公共団体の長等に財産管理人の選任申立権を付与する民法の特例も設けられた。

このような国の取り組みにより、今後新たな災害が生じた際に、被災者の住いの再建が容易になることを期待すると共に、弁護士も、これから新たに創設される制度について、基本的人権に及ぼす影響にも配慮しつつ、その充実・改善を図るための調査研究を進めていくべきである。

### 4 仮設住宅について

いわゆる「仮設住宅」は、正式には「応急仮設住宅」といい、災害救助法に基づき原則2年（ただし、東日本大震災に関しては、現在に至るまで原則的に延長されている）を目途として被災者に供与される住宅である（以下、便宜的に「応急仮設住宅」を「仮設住宅」という。）。

東日本大震災においては、約53,000戸の仮設住宅が建設されたが、震災から8年以上が経過した2019（令和元）年8月時点でも約4,000戸の仮設住宅があり（復興庁2019〔令和元〕年8月「東日本大震災からの復興の状況と取組」）、震災から8年以上が経過した2020（令

和2)年2月時点でも約6,000名(復興庁の統計上、応急仮設住宅等の入居者数とされ、人数が減っている)の被災者が入居している(復興庁2020〔令和2〕年3月「復興の現状と課題」)。

自宅に住めなくなった被災地の住民は、避難所→仮設住宅→自宅再建又は災害公営住宅あるいは賃貸住宅入居、と住いを変更していくことが想定されていたが、現実には、震災から7年以上が経過しても、約15,000名の被災者が仮設住宅に留まることを余儀なくされていた。2020(令和2)年1月末時点では、岩手、宮城及び福島の前3県における応急プレハブ仮設住宅入居者は約700人となり、そのほとんどが災害公営住宅への転居となる見込みとされているものの、高齢者世帯において転居先が見つからないなどの課題も残っている。

本来、仮設住宅は長期にわたって人が居住することを想定していないため、簡素な造りとなっており、寒さ対策や騒音対策は不十分であり、また災害にも脆弱である。

このように仮設住宅の住環境は良好であるとは言いがたいにもかかわらず、長期間にわたって多くの被災者が仮設住宅に住み続けることを余儀なくされる事態が生じたのは、一つには復興まちづくりの進行状況が芳しくなかったことが原因と考えられる。また、そればかりではなく、災害公営住宅あるいは賃貸住宅の家賃の負担に耐えられないため仮設住宅に留まらざるを得ない被災者、災害公営住宅の入居要件を満たさないとされて災害公営住宅に入居することができない被災者などが多数いることも大きな原因であると考えられる(なお、災害公営住宅の家賃に関する問題点は後記を参照)。この点については、被災者の現状に十分に配慮した支援・施策が取られるべきであろう。

なお、東日本大震災においては、仮設住宅を建築するためのコストや仮設住宅を建築するために時間がかかることも踏まえて、民間賃貸住宅を利用した、「みなし仮設住宅」制度が活用された結果、仮設住宅(応急仮設住宅)を上回る約54,000戸もの利用があった。

みなし仮設住宅においては、被災者は自らのニーズに応じて住宅を探すことが可能であり、しかも仮設住宅(応急仮設住宅)に比べて住宅性能も高い場合が多い等のメリットがある。自治体の側でも、賃貸借契約や審査等の事務作業の負担は少なくないが、用地確保や仮設住宅建築等の労力がかからず、仮設住宅確保の

ペースも大幅に迅速化することができた(仮設住宅〔応急仮設住宅〕については、用地確保の困難性や建築業者の対応能力の問題等から建築完了までに相当な期間がかかり、住民は長期間の避難所生活を強いられた。)

他方で、みなし仮設住宅に入居した場合、他の被災者との交流が乏しいなど、孤立化する危険性は十分にあり、また契約更新が確実とは言えないなど(このため、契約が更新されなかったみなし仮設住宅から他の仮設住宅に移転する事例も発生した。)、いくつかの問題点も指摘されており、対策が求められる。なお、福島県による福島第一原発事故の自主避難者に対する借り上げ住宅などの無償提供は、2017(平成29)年3月をもって終了し、また、仮設住宅の無償提供も福島県では大熊町と双葉町からの避難者については2022(令和4)年3月末まで、それ以外からの避難者は公共事業の工期等の関係により供与期間内に住居が確保できない特別な事情がある場合として対象者を特定した上で令和3年3月末まで延長された場合(特定延長)を除き2020(令和2)年3月に終了した(同様の制度は岩手県も応急仮設住宅について採用している。)。これに伴い、自主避難者の9割が住宅を確保したものの、約1割にあたる200世帯余りが代替となる住宅を確保できず、その後の生活に支障や困難が生じていないかについて、注視していく必要がある。なお、応急仮設住宅の供与が終了した避難者向けの2020(令和2)年3月分までの家賃支援事業に基づく助成金の申請は2020(令和2)年9月30日まで延長された。

我々弁護士は、仮設住宅の住民及び仮設住宅から退去を余儀なくされた住民の状況については今後も常に目配りを怠らず、あるべき制度設計に向けて適時適切な提言を行う等して支援を行っていくべきである。

## 5 今後の住宅再建制度の充実に向けて

住いの再建が進まない根本的な理由の一つとして、多くの被災者が、住宅再建に必要な資金を用意することができないという現実があることも否定できない。

現行の被災者生活再建支援法では、全壊した住宅について新たな住宅を建設・購入する場合、最大で300万円(住宅被害に対する基礎支援金100万円、住宅の建設・購入に対する加算支援金200万円)を支給することが定められている(他に、多くの自治体が独自の支援金を支給している。)

しかしながら、東日本大震災における被災地は、都市部と比較して経済的に余裕のない地域が多く、また、盛土工事や住宅建設の急激な増加により住宅建設・購入の費用が高騰した経緯もあり、住いの再建を断念せざるを得なかった被災者が多数に上った（なお、2年で取り壊されることが予定されている仮設住宅には、会計検査院の調査で戸あたり628万円とされる公費が投入されている。また、災害公営住宅は、用地取得の費用も含めた建設費用が大きくなる上に、そのランニング・コストも数十年単位で発生することになる。）。

このような現状を踏まえれば、現行の被災者生活再建支援法は大きな見直しが迫られているというべきであり、法友会も、2016（平成28）年12月9日に決議した「熊本大地震における被災者の住環境の支援等に関する意見書」においても指摘したところである。我々弁護士は、被災地の現実を見据えて、この分野に関する研究を続け、立法提言等に尽力すべきであろう。

## 6 災害公営住宅の家賃値上げについて

災害公営住宅の家賃に関して、①低所得者に対する

家賃の減額措置が段階的に縮小される制度となっていること、②本来公営住宅に入居できる世帯収入を超過している災害公営住宅の入居者について、入居後3年を超えると明渡しの努力義務が生じ、収入に応じて家賃が増額される制度となっていることの2点が問題となる。

①の低所得者層に対する災害公営住宅の家賃の減額措置として、世帯の収入が8万円以下の場合、家賃の特別低減措置として当初5年間は一般の公営住宅より低廉な家賃に設定されている。この低減措置は、6年目以降段階的に縮小し、11年目に通常の家賃となると定められているため、生活の再建が遅れた入居者が家賃の値上げにより困窮する事態が生ずることがないかを注視する必要がある。

②の世帯収入が一定額以上の災害公営住宅の入居者について、入居後3年を超えると家賃が増額される問題について、家賃が増額されたことにより災害公営住宅から転居せざるをえなくなった被災者が住宅の確保に困難を来す事態が生じないかが懸念される。被災した自治体が独自の支援策を実施している例がみられるが、今後も注視する必要がある。

## 第3 在宅被災者の実情と今後の支援の在り方について

### 1 在宅被災者の存在

東日本大震災では、津波により数多くの住宅が滅失し又は損傷を受けた。かかる被害を受けた被災者の多くは、被災直後から避難所での避難生活を送ることとなった。その後、順次仮設住宅やみなし仮設住宅（以下、「仮設住宅等」という。）での生活を開始し、今日では自力再建や災害公営住宅への転居、借家住まいへ移行するなどして、仮設住宅居住者も徐々に減少する傾向にあり、住環境が改善された被災者もいる。

その一方で、住宅に大規模な損傷を受け、全・半壊しているにもかかわらず、そのまま又は応急修理を施しただけの住宅に居住し続けることを余儀なくされた「在宅被災者」と呼ばれる被災者が数多く存在する。

在宅被災者は、①避難所が満員で避難所に入れなかった、②避難所に入れたものの、「家が残った人は戻るべき」という避難所の雰囲気から自宅に戻らざるをえなくなった、③高齢者や障がい者、要介護者、ベッ

ト等を抱えていることから、自宅に留まらざるをえなかったなど、様々な事情に起因して生じたものである。

このような在宅被災者が相当数存在することは明らかであるが、内閣府が2013（平成25）年に公表した「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」のような避難一般に関するものはあるものの、これまでに公の機関による在宅被災者についての具体的な調査や統計はあまり取られていなかったことから、明確な数は判明しておらず、その全体像が把握できていないのが現状であったが、総務省行政評価局により、在宅被災者に関する実態調査「災害時の『住まい確保』等に関する行政評価・監視—被災者の生活再建の視点から—」が開始され、取りまとめられ、2020（令和2）年3月31日、内閣府に対して勧告され、公表された。その内容は、避難所開設期の避難所外避難者の把握・支援及び避難所閉鎖以降の被災者への支援の実態について被災地での課題及び地方自治体での取組を調査し、

制度上の問題点を浮かび上がらせ、結論として、①住宅の応急修理について、一般基準により災害の発生から完了まで1か月以内とされている救助期間を見直すこと、②応急修理制度の申込み後、修理完了までに長期間を要している被災者等損壊した自宅に居住し続ける者に対し、応急仮設住宅の供与を可能とすることを内閣府に勧告する、というものである。後述する在宅被災者と避難所に避難した被災者との間に存在する種々の支援の格差に焦点を当て、問題点を端的に指摘しており、今後、防災を担当する内閣府において勧告に従って問題点を改善することが望まれる。

## 2 在宅被災者と他の被災者への支援の格差

避難所での避難生活や仮設住宅等での居住を開始した被災者については、東日本大震災発生直後から行政がその実態や生活状況の把握に努め、各種支援が実施されてきた。また、民間ボランティアによる支援についても、主に仮設住宅等に居住する被災者に対して行われた。

一方で、在宅被災者については、2011（平成23）年3月下旬に厚生労働省から自治体宛に在宅で暮らす被災者であってもライフラインが途絶して食料確保が困難な場合には避難所にいる被災者と同様に支援するようとの通知が発出されたにもかかわらず、在宅被災者の把握ができなかったことや支援のマンパワーが足りないこと、「避難所に来ることが食料支援の前提である」「浸水地域で暮らすこと自体、防災上望ましくない」などの考え方にに基づき、多くの自治体において積極的な対応がなされなかった。これは、大規模災害の際の自治体による救助を規定した災害救助法自体、市町村が避難所の運営等を通じて食品の給与、飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の供与又は貸与といった救援物資の供給等の災害救助を行うことを想定しているためであるともいえる。

その結果、在宅被災者は避難所に届いた食料その他の物資を支給してもらえず、食料確保にも事欠く状況が続くこととなり、避難所に避難していた者と在宅被災者との間で、支援に格差が生じていた。

その後も、在宅被災者は要支援被災者として明確に認識されず、その実態が行政によって把握されなかったことから、行政による支援の対象とならず、また、在宅被災者を対象とした医療・福祉関係者による見守

り活動等が十分に実施されることはなかった。日本赤十字社からの「生活家電6点セット（洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポットの6点）」も、仮設住宅及びみなし仮設住宅の居住者にのみ支給され、在宅被災者には支給されることはなく、一部の者が民間ボランティアからの支援を受けるにとどまり、避難所や仮設住宅等に居住する被災者と比較して、支援の格差はますます大きくなった。

## 3 在宅被災者の実情

在宅被災者のなかには、震災から8年半以上経過しているにもかかわらず、今なお電気、ガス、水道などのライフラインすらままならない劣悪な住環境に身を置くことを余儀なくされている者がいる。

また、在宅被災者は津波で大半の住宅が消滅した地域にまばらに残った住宅に居住しているケースが多く、地域での共助が望めない状況のもとで不安を抱えたままの孤立した生活が続いている。さらに、様々な支援の情報が十分に行き届かず、各種支援制度の認識・理解が不十分であり、本来であれば享受できるはずの支援が受けられずにいる在宅被災者も見受けられる。

加えて、在宅被災者には高齢世帯が多数存在するところ、低年金で日常生活にも困窮し、資金面の問題から住宅の修繕にまで手が回らず、修繕の見通しが全く立っていない人も少なくない。「災害救助法に基づく応急修理制度を利用すると仮設住宅に入居できない」とか、「被災者生活再建支援制度を利用すると災害公営住宅に入居できない」などという運用をしている自治体が少なからず存在することから、いったん在宅被災者となってしまった者は、在宅被災者として固定され、現状から脱却することができないという問題も存する。

## 4 今後の在宅被災者支援の在り方について

在宅被災者について、2013（平成25）年6月に災害対策基本法が改正され、86条の7に「災害応急対策責任者は、やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」との規定が置かれ、在宅被災者の存在が公式に認知され、今後の災害発生時に

おける在宅被災者への支援の必要性が明記されるに至った。

しかしながら、先述したとおり、これまでに東日本大震災により生じた在宅被災者に関する具体的な調査や統計はあまり取られていないために、在宅被災者の実態が把握されておらず、要支援被災者として十分に認識されていない。これこそが在宅被災者をめぐる問題の原点である。したがって、まず在宅被災者の生活状況等について実態調査を実施し、在宅被災者が抱えている問題を行政において十分に把握することが不可欠であり、これが問題解決へ向けた出発点となる。この点、総務省行政評価局による在宅被災者に関する実態調査「災害時の『住まい確保』等に関する行政評価・監視—被災者の生活再建の視点から—（仮称）」が今後公表される予定である。

そして、その実態を把握した上で、実態に即した相談支援、精神的なケア、生活支援、サポート体制の構築、平時の医療・福祉・介護等一般施策への橋渡しの強化等の施策が早急に検討され、実施されるべきである。また、これに伴い、医療や福祉、介護等の関係者、在宅被災者への支援活動を行っている民間団体などと連携して、情報の共有化、集約化を可能とする仕組みを構築することが望まれる。

加えて、「避難所から仮設、災害公営住宅」という単線型のルートから外れると支援の枠組みからこぼれ落ちやすい現状を改善し、在宅被災者に対して、応急修理制度や被災者生活再建支援制度の利用を勧めたり、生活状況等を考慮して災害公営住宅への入居を勧めたりといった支援、そして、住居再建支援制度を上積みしてより充実した支援を可能とすることにより、在宅被災者が現在置かれている劣悪な住環境から脱却し、人として享受すべき生活環境を得るための機会を付与すべきである。

この点、宮城県石巻市では、在宅被災者の実態を把握すべく戸別訪問による調査を実施し、その調査結果を踏まえ、市が委嘱した自立生活支援員による訪問型の積極的な支援を行うこととした。また、地区民生委員や支援団体、その他の関係機関等と連携して在宅被災者が孤立せず行政とのつながりを保てるよう配慮するとともに、社会福祉士等の自立生活支援専門家等の助言や他の専門職につなぐ枠組みを整備して支援することとし（2017〔平成29〕年6月に「石巻市被災者

自立再建促進プログラム」を策定。）、在宅被災者向け小規模補修補助金申請のための事前相談に来ていない世帯に戸別訪問をした結果、ニーズがありながらも高齢等の理由で申請に踏み切れない世帯が多数あることから、事業予算を追加計上して同制度を2019（令和元）年度末まで延長することとした。最終的に、2020（令和2）年1月17日に最後の世帯が退去してプレハブ仮設住宅の役割が終わることとなった。このような取組みは、在宅被災者支援に限らず個々の被災者のニーズに沿った支援をコーディネートしていくものとして災害ケースマネジメントと呼ばれており、仙台市でもプログラムが策定され、鳥取県では基本条例を定めて生活復興支援を制度化している。今後の在宅被災者支援の在り方として、大いに参考になろう。

## 5 今後の大規模災害に向けて

我が国は地震大国であり、遠くない将来において、首都直下地震や東海地震、南海トラフ地震などの巨大地震の発生が予測されている。

今後の大規模災害に備え、東日本大震災における在宅被災者の問題を教訓として、避難所の設置計画の確認や再整備を行うことにより、災害時に支援を要する被災者が全・半壊した住宅に戻らざるをえない状況となることを極力防止するための措置を、地域を問わず早期に講じておくべきである。加えて、特に首都直下地震など、人口密集地域が災害の中心地となった場合には、避難所の収容可能人数を大幅に上回る要支援被災者が生じ、多くの被災者が自宅での避難を余儀なくされることが予想される。そのため、避難所等に避難する被災者のみならず、在宅被災者も含めた被災者の所在に関する情報を集約する仕組みを予め整えておくべきであり、かつ、かかる集約した情報に基づき、被災者間の格差がなく、在宅被災者にまで支援が速やかに行き届くような仕組みの構築が不可欠である。

また、人口密集地域での災害の場合、被災者の数や用地確保等の問題から仮設住宅を必要な戸数だけ用意できず、被災した住宅を修繕する方向での生活再建を図らざるをえないという状況も想定されよう。住宅の修繕が途上のままとならないように、予め地震保険への加入を促進したり、住宅再建制度を拡充したりすることにより、かような状況に備えておく必要性も高い。

ところで、東日本大震災後における被災者支援の内

容は、避難所に避難しているのか、在宅なのか、という問題のみならず、自宅の損壊の程度が罹災証明書に記載されている「全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊」という評価にも連動して大きな差異が生じている。

しかしながら、支援の内容について、在宅か否かは勿論、自宅の損壊の程度のみにより差異を生じさせることには合理性を見出し難い。法友会は、2016（平成28）年12月9日に決議した「熊本大地震における被災者の住環境の支援等に関する意見書」の意見の趣旨において、①熊本地震の被災者の住環境の整備・支援を実施するに当たっては、既存の地域コミュニティ及び住宅が維持されるよう、住宅解体費及び仮設住宅に関連する費用に充てる予算の一部を財源として住宅が損壊した被災者に対して住宅修繕費を支給する等の施策を内容とする立法措置等を講じるべきであること、②熊本地震によって重大な損傷を被った住宅での避難生活を余儀なくされている被災者の状況を調査し、その実態を把握するとともに、当該被災者が支援の枠組みから外れることなく、実態に即した支援が受けられる施策を講じるべきであることを指摘し、関係各機関に執行している。自宅の損壊の程度が大きくなれば被災者の被った損害も比例して大きくなることを否定するものではないが、被災者が被災を原因として負ったダメージは、自宅の損壊の程度以外の要素も大きく影響するものである。被災者支援の内容は、自宅の損壊の程度に加えて、世帯の人数や、職を失うなどの生活状

況の変化、心身の障がいの有無、年金生活者か否か、貧困世帯かどうかなどきめ細やかな判断基準に基づき、被災者の状況に応じた支援を可能とすべきである。そして、在宅被災者を含め、支援を必要としている被災者に適切に行き届くような施策を講じておくことが望まれる。

住家被害認定・罹災証明発行については、2018（平成30）年3月に内閣府の定める「住家の被害認定基準運用指針」・「実施体制の手引き」が改訂され、判定の効率化・迅速化が図られているところであるが、法曹実務家においても行政にのみ任せるのではなく、具体的な認定実務を学び、罹災証明書の発行の手続において住家被害について適切な認定がなされているか、不適切な認定がなされた場合にどのような再認定を求めていくかなどの問題点を把握していかなければならない。

また、災害ケースマネジメントの理念に見られるように、既存の制度に被災者を当てはめ、当てはまらない場合には切り捨てるのではなく、被災者のニーズに沿って制度を柔軟に運用し、ないし制度の改善を図っていく復興の在り方も検討されなくてはならない。真の意味での災害前の状態に戻す、人間の復興が目指されなくてはならない。被災地における様々な取組みにからも示唆を受けて、災害時の行政の対応のあるべき姿を法制度の観点から模索する活動をこれからも行っていかなくてはならない。

## 第4 個人の二重ローン問題について

### 1 被災ローン減免制度の導入とその現状

#### (1) 二重ローン問題の重要性

災害大国というべき我が国においては、地震、津波、集中豪雨や台風、噴火などの自然災害により生活基盤である居住用不動産や事業用資産を失ったにもかかわらず、住宅ローンや事業用借入などの既往債務が残ってしまう状態に陥る人が大量に発生する事態が生じる。既往債務を抱える被災者が住居や事業を再建するためには、新たにローンを組む必要があるが、そうすると被災者としては二重にローンを支払わざるをえなくなり、過重な負担を背負い込むことになる。

また、既往債務を抱える状態では、そもそも新たな

借入れ自体が受けにくく、結果として生活や事業の再建に支障を来すことになる。このような事態を放置すれば、被災者の生活の悪化と被災地からの人口流出や産業の衰退を招き、被災地復興の大きな阻害要因になってしまう。

このような問題は、「二重ローン問題」と呼ばれ、過去の災害の際にしばしば課題として指摘されてきたが、なんらの立法的解決がなされないまま、1999（平成7）年の阪神・淡路大震災を迎えてしまい、多くの被災者が二重ローン問題に苦しんだ苦い経験がある。二重ローン問題は今なお個人の復興を阻む重大問題であることは明らかであるところ、何らの手当もないま

ま2011（平成23）年の東日本大震災を迎えてしまい、その後も2016（平成28）年の熊本地震、2018（平成30）年になると大阪北部地震、北海道胆振東部地震、西日本豪雨災害と続き、更に2019（令和元）年は9月に台風15号、同年10月に台風19号によって東日本の多数の河川が決壊してかつてないほどの水害に見舞われた。そして、2020（令和2）年には、COVID-19の感染拡大防止のため、政府は同年4月7日に新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づいて東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、福岡の7都府県に緊急事態宣言を行い、同月16日に対象を全国に拡大した。

これら毎年のように発生する自然災害等の被災者の経済的再建のため、二重ローン問題は避けて通れない議論であり、以下では、課題解決のため今日までに導入されてきた制度を振り返りつつ、今後の在り方を論ずることとしたい。

## （2）被災ローン減免制度の導入と現状

東日本大震災においては、政府は2011（平成23）年6月に「二重債務問題に対する対応方針」を取り纏め、この方針に従って個人被災者を対象とした個人版私的整理ガイドライン（以下、「被災ローン減免制度」という。）が制定されるとともに一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会（以下、「ガイドライン運営委員会」といい、被災ローン減免制度で運用されるガイドラインを「旧ガイドライン」という。）が設置され、震災発生から5か月強経過した2011（平成23）年8月22日からその運用が開始された。被災ローン減免制度は、我が国初の二重ローン問題に対応する画期的な制度であったが、次項で述べるとおり、残念ながら十分には成果を上げていない。

この制度は、私的整理の枠組み内でガイドラインに従って震災前の債務を減免することで被災者の生活再建を支援する制度であるが、債務者にとっては、原則として保証人への請求がなくなること、債務の減免を受けたことが信用情報機関に登録されないこと、制度利用に必要な書類作成等を登録専門家である弁護士に無償で支援してもらえることなどのメリットがあり、金融機関等の債権者にとっても、旧ガイドラインを適用して債権放棄した場合、無税償却できるものとされ、債務整理の進展に寄与することが期待された。

運用開始当初は抑制的な運用が問題視されたが、数度にわたる運用変更によって改善が図られ、また、義

援金、生活再建支援金等を差押禁止財産とする特別法も制定され、同制度上もこれらが返済原資から除外されることとなり、被災者の保護が図られた。

しかし、運用開始から2020（令和2）年9月30日に至るまでの約9年間のガイドライン運営委員会への相談件数は5,976件にとどまり、しかも、債務整理の成立件数は1,372件しかない。特に、直近の1年間での成立件数はわずか1件であった。また、震災直後の2011（平成23）年5月に支払停止をしている債務者は14,083件（うち住宅ローンは6,664件）であったが、2012（平成24）年7月末には、僅か1,158件（うち、住宅ローンは619件）を残すのみとなっている。これは、発災から2012（平成24）年7月末までの14か月の間に13,000件近くの債務者（住宅ローンは6,000件以上）が返済を開始していることを意味する。そして、金融庁の発表によると、金融機関と返済期限延長等の条件変更個別に応じた債務者数は、2014（平成26）年10月末時点で33,612件・債権額1兆7,859億円（うち住宅ローンは10,552件・債権額1,538億円、1件あたり平均1,500万円）に上っている。以上の数字には、巨大な住宅ローン債権者である住宅金融支援機構（旧住宅金融公庫）の債権額が含まれていないため、これを含めればさらに件数、債権額ともに増大する。さらに、支払停止や条件変更の合意を行わないまま無理をして約定通りの返済を続けている被災者も相当数いるものと思われることから、二重ローン問題に苦しんでいる被災者は相当な数に及んでいることが推測される。

## 2 被災ローン減免制度の利用が進まなかった原因と運用改善の必要性

上記のとおり、被災ローン減免制度は当初期待された程に利用されているとはいえない。

現在では後記の通り新たなガイドラインが制定され、運営委員会も合併しているが、新たなガイドラインを今後の自然災害においても有効に活用するために、被災ローン減免制度の利用が低調であった理由を知ることが、今なお有意義である。

### （1）制度の周知不足及び金融機関による条件変更契約締結（リスケジュール）の進行

被災者に対する制度の周知が不十分だった一方で、金融機関が弁済の困難な債務者に対して積極的にリスケジュールを働きかけたため、被災債務者の多くが同

制度の説明を十分に受けることのないまま金融機関とのリスケジュールに応じてしまった。このため、被災債務者の多くについて被災ローン減免制度の利用要件（いわゆる支払不能要件）を満たさなくなってしまうとともに、被災ローン減免制度を使えば債務者の手元に残すことが可能であった自由財産や義援金、生活再建支援金等も返済原資に充てられるという事態が多発してしまった。

このような状況に対し、被災地弁護士会や日弁連が同制度の周知徹底を求めた結果、金融庁は、ようやく2012（平成24）年7月24日付で金融機関に対し、被災ローン減免制度の積極的利用を求める通知を発し、同通知後はガイドライン運営委員会等も同制度の広報・周知に積極的に取り組んだ。しかし、それまでにすでに多くの事例でリスケジュールが行われてしまっていたこともあり、その後も期待したほど利用件数は増加しなかった。

#### **(2) 申出要件及びその運用が厳格に過ぎたこと**

被災ローン減免制度の申出要件として、破産ないし民事再生と同様の、被災者が現時点で支払不能ないし近い将来のそれが確実であることという厳格な要件（いわゆる支払不能要件）が求められており、かつ、とりわけ初期段階においてこの要件に関連して破産手続を念頭に置いた厳格な制度運用がなされたため（例えば仮設住宅入居者は住居費の負担がないことを理由にこの制度の利用ができない等の運用がなされた。）、被災者の間で被災ローン減免制度は利用しづらい制度であるとの評価が流布、定着してしまった。

#### **(3) 全債権者の同意が必要とされたこと**

旧ガイドラインによる債務の減免を含めた弁済計画の成立には、住宅ローン等の債権者を含めた全債権者の同意が必要とされているため、一部の債権者の反対により計画の成立が阻害されたり、また運営委員会が過度に債権者の意向を尊重するなどの傾向が見られた。そのため、被災債務者の立場に立った弾力的な運用が困難であった。

#### **(4) 運営委員会において被災者の状況把握等が適切になされなかったこと**

運営委員会の主な構成員に被災地で活動する弁護士が含まれておらず、また、旧ガイドラインの運用上、債務者本人との面談等を積極的に行うことが重要であるところ、運営委員会の本部・支部が東京や県庁所在

地に設置され、主な被災地である沿岸部には出張所なども置かれなかったことから、債務者本人との面談等も十分になされず、全般に被災者の状況把握等が適切になされなかった。

#### **(5) 地縁関係を原因とする制度利用への躊躇及び弁護士過疎**

地元金融機関や農協・漁協といった日頃の生活と密着した金融機関からの借入れについては、債務者側としても制度利用後の関係維持や新たな借入れ等に支障を及ぼすことや風評等を懸念して、制度利用を躊躇する傾向が見られた。また、被災地においては、司法過疎地における共通の問題として、法的問題についてまず弁護士に相談するという意識が一般的とはいえないことも要因として指摘されている。

### **3 熊本地震等の大規模自然災害等における二重ローン問題**

#### **(1) 新ガイドライン策定**

金融業界等では、今後の大災害における個人の二重ローン問題については東日本大震災と同様にガイドラインによる対応を採用することとし、2016（平成28）年12月に、同年4月以降の災害救助法の適用を受けた自然災害により被災した債務者に適用されることとなる、最終的な解決に特定調停制度を利用したガイドライン（自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン）（以下「新ガイドライン」という。）を策定した。

この新ガイドラインは、全国銀行協会は2015（平成27）年9月2日付で発足された「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン研究会」で、「全国各地で自然災害が発生した場合に、被災者の自助努力による生活や事業の再建を支援するための取組みとして、被災した個人債務者の債務整理に関する新たな準則について検討」（全銀協ウェブサイト）を重ねた結果策定されたものである。

なお、現在では、被災ローン減免制度のほか、前記の新ガイドラインが策定され、2019（平成31）年4月1日付で両ガイドライン運営委員会が合併しており、「一般社団法人東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関」が引き続き両ガイドラインに準拠した債務整理を支援している。

## (2) 新ガイドライン策定後の大規模自然災害

こうして策定された新ガイドラインは、熊本地震の被災者が初めて適用を受けることとなったのであるが、上記のとおり、東日本大震災では被災ローン減免制度が十分周知されなかったために被災者が個別に金融機関とリスケジュールに応じてしまったことが二重ローン問題を深刻化させる一因となった反省を踏まえ、熊本県弁護士会では、岩手県弁護士会等の協力を得ながら、地震発生からわずか1週間後に「熊本弁護士会ニュース」（くま弁ニュース）を各避難所に配布し、新ガイドラインの紹介のほか、各種生活情報を被災者に迅速に提供した。

さらに、熊本県弁護士会は、金融機関との合同での相談会、研修会の開催等を通じて、新ガイドラインの周知徹底のみならず、積極的な新ガイドラインの利用を呼び掛けている。すなわち、東日本大震災の際には、金融機関によってガイドラインの利用が事実上制限されてしまっていたことから、それを避けるために、熊本県の弁護士らは、「支払不能要件」が厳格（住宅ローン年間返済額と住居費用の合計が年収の40%以上でないと返済不能と判断されない運用がなされている。）でありながらも、「まずはとりあえず新ガイドラインによる債務整理を申立て、その後の調査で要件を満たさないことが明らかになった被災者は申立てを取り下げる」という運用を開始した。

このように、被災地弁護士会による周知活動と積極的な利用が効を奏し、発災後の早い時期から新ガイドラインの利用が開始されている。

そして、熊本地震発生以降も、2018（平成30）年6月の大阪北部地震、同年7月の西日本豪雨、同年9月の北海道胆振東部地震、2019（令和元）年9月の台風15号、同年10月の台風19号の復旧が途上にあるなか、2020（令和2）年7月3日から同月31日までにかけ発生した令和2年7月豪雨、令和2年10月に発生した東京都島しょ部が被害を受けた令和2年台風14号の自然災害が新たに発生し、多くの自治体が災害救助法の適用を受けることとなった（内閣府防災情報のページ[http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/kyuujo\\_tekiyou.html](http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/kyuujo_tekiyou.html)）。

2020（令和2）年9月30日時点で登録専門家に手続支援を委嘱した件数は1,151件で、債務整理成立件数は520件となっている（（一社）東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関のWEBページ

<http://www.dgl.or.jp/utilization/>）。2019（令和元）年9月末時点では債務整理成立件数は410件であったことから、この1年で110件が成立したことになるが、その間に災害救助法が適用される自然災害が新たに発生していること考えると、必ずしも十分な成立件数とはいえない（もっとも、SNSの普及により、西日本豪雨の際には弁護士同士でも新ガイドラインに関する情報が共有されており、従前の自然災害の場合よりも新ガイドラインの利用が促進されることが期待されている。）。こうした債務整理成立件数が伸び悩む背景には、審査に必要な書類の作成や収集に時間がかかること、減免が認められる基準が複雑で、審査に時間を要すること、複数の金融機関の合意形成に時間を要していることがあると言われている。

新ガイドラインの内容が被災者の実情に適合し運用が適切に行われなければ、被災者の救済、人間の復興にはつながらない。当会としては、内容の当否の検証と、運用が適切になされ、債務整理が「公正衡平を旨とし、透明性」を尊重して行われているかを注視しつつ、被災者を支援する必要がある。

## (3) COVID-19の感染拡大における新ガイドラインの適用の可否

新ガイドラインの対象となる者は、災害救助法（昭和22年法律第118号）の適用を受けた自然災害の影響を受けたことによって、住宅ローン、住宅のリフォームローンや事業性ローン等の既往債務を返済できなくなった個人の債務者であるところ、COVID-19の感染拡大が同法の適用を受ける自然災害とは直ちにいえぬ。

しかし、先述の二重ローンの問題点はCOVID-19の感染拡大による場合にも妥当する。さらに、大規模自然災害と異なり、COVID-19の場合は住宅そのものが損壊しないため住宅にかける保険では対応ができず、保険加入などの方法でのリスク回避が困難であり、ある意味大規模自然災害以上に救済の必要性が高い。

金融庁は令和2年8月公表の「令和2事務年度金融行政方針」において、新ガイドラインの対象にコロナ禍の影響により既往債務の返済が困難となった個人・個人事業主を追加し、こうした債務者に対しても生活・事業の再建のための債務整理支援を実施するとした。そして、2020（令和2）年10月中に新ガイドラインを改正し、同年12月1日から適用することとなった。

新ガイドラインの適用対象が拡大することにより、弁護士等の登録支援専門家による手続支援を無料で受けられ、当該ガイドラインによる債務整理を行う場合には信用情報に掲載されないというメリットを享受できることになるが、上記改正では、コロナ禍の場合、留保できる自由財産が原則として99万円以下と破産手続の場合と同額とされ、99万円を超える自由財産を確保する場合はあくまでも個別判断によるものとされてしまった。新ガイドラインの利点は、信用情報に掲載されないというのみならず、画一的判断により迅速に債務整理を進められ、自由財産を最大500万円まで留保することで自力再建の原資をより多く確保できるという点にあったが、この利点が十分に生かされない形での改正となっている。

先述のとおり、全国を対象に緊急事態宣言が出され、コロナ禍の影響が全国に及んでいるにことに鑑みれば、自然災害の場合と同様の運用がなされるべきである。そして、さらに多くの債務者が利用できるよう、新ガイドラインの周知徹底が必要であることは論を待たない。

#### 4 今後の大規模災害に対する立法的対応の必要性

上記のとおり、被災減免ローン制度は十分に機能していないし、新ガイドラインが制定されたものの、調停条項案に対する債権者である金融機関による異議に特段の規制はなく、専ら各金融機関の自主的自立的な判断に委ねられていることからすれば（新ガイドライン「はじめに」）、特に、近年は2018（平成30）年7月豪雨のように、地震以外の自然災害も含めると、毎年のように大規模な自然災害が発生しており、個人被災者の二重ローン問題は今後も重要な問題としてあり続け、かかる問題に対して災害発生前に立法による抜本的対策を講じておくことが必要不可欠である。

この点につき、仙台弁護士会は、2014（平成26）年11月13日付「二重ローン問題対策に関する立法措置を求める意見書」において、個人向け債権買取機構の設立を国に求めた。これは次項で述べるとおり、中小企

業の二重ローン問題解決のために導入された債権買取制度が一定の成果を上げたことから、中小企業ほど複雑ではない個人被災者の二重ローン問題においても、債権買取制度はより大きな成果を上げ得ると期待されるからである。

これを受けて法友会も、2015（平成27）年7月11日の総会で、個人向け債権買取機構を迅速に設立し、同機関の周知徹底を図ることを提案する「二重ローン問題解決のための立法措置を求める意見書」を決議して関係各機関に執行したが、同意見書では、金融機関が主導するリスケジュールが行われたことが二重ローン問題の解決を困難にした反省を踏まえ、金融機関に対し発災後の一定期間について支払猶予を義務付けるなどの対応を検討することも提案している。

このような動きを受けて、日弁連も、2015（平成27）年11月19日付で「災害時の二重ローン問題対策の立法化を求める意見書」を採択して、国に対し、債権買取機構及び専門のADR機関の設置について速やかな立法措置をとることを求めるとともに、これらの制度が創設されるまでの経過措置として、東日本大震災における新ガイドラインを東日本大震災以外の災害にも特定調停手続を通じて活用しうるよう、一般準則化することを求めている。

#### 5 まとめ

このように、新ガイドラインの制定自体は決して批判されるべきことではなく（日弁連の意見書においても、債権買取機構やADR機関の設置までの経過措置としてガイドラインの一般準則化を求めている。）、我々は新ガイドラインがよりよいものとなるよう働きかけていくべきであるが、その一方で、新ガイドラインだけで被災者救済が十分に図れるかは、なお疑問であるため、引き続き債権買取機構設置の恒久法の制定に向け、研究及び提言等を粘り強く継続していく必要がある。

また、コロナ禍での新ガイドラインの適用が自然災害と同様の運用となるよう、ガイドライン運営委員会への更なる働きかけが必要である。

## 第5 被災中小企業の支援体制の強化（二重ローン問題）

### 1 中小企業支援の重要性と法的支援

被災者の自立的再建、被災地の真の復興のためには、これまで長年にわたり被災地経済と地元コミュニティを支えてきた被災中小企業の立て直しが焦眉の課題であり、被災中小企業の支援に関しては十分な取り組みが必要不可欠である。その意味で、被災中小企業の再建なくして、被災地の復興はありえないとすら言うことができる。

しかし、実際には、被災中小企業の法的ニーズの裾野は広いものの、弁護士に相談されないまま適切な対応ができていない事例が多数存在する。日弁連では中小企業の法的ニーズに対応すべく、ひまわり中小企業センターを設置して活動しているが、今後も、中小企業庁や被災地の商工会議所、商工会等との連携を深めながらこれを拡充・発展させる必要がある。また、ひまわりホットダイヤルの周知徹底を図るよう努め、中小企業に対して適切な情報提供を行うとともに、中小企業の法的ニーズを的確に捉えて、これに役立てていかなければならない。

そして、個人の被災者の場合と同様、復興庁がほとんど取り上げなくなった中小企業の二重ローン問題は、今もなお、事業再建のために解決しなければならない重大問題である。未だ再建の途上にある東日本大震災の被災企業に加え、熊本地震で被災した企業、更にはその後毎年のように発生した自然災害で被災した企業、そして前例のないCOVID-19の感染拡大により深刻な影響を受けた全国の中小企業の事業再建を実現するためには、なお東日本大震災での二重ローン問題を検証する必要がある。以下では、東日本大震災において国がとった中小企業支援策とその問題点、そして、熊本地震を含む自然災害での支援策、更にはCOVID-19の感染拡大における支援策を概観し、当会の政策提言について述べることにする。

### 2 国が東日本大震災でとった中小企業支援策（中小企業の二重ローン問題）

#### (1) 二重ローン問題の重要性

中小企業支援の重要性は上記の通りであるが、いわゆる「二重ローン問題」が中小企業の再建の重大な支障となっている。すなわち、地震、津波などの自然災

害により事業用資産を失った中小企業は、その事業を再建するために新たにローンを組む必要があるが、当該企業は既往債務と新たな債務について二重にローンを支払わざるをえなくなり、過重な負担を背負うことになる。また、既往債務の存在が新規融資の際の返済能力の評価に影響し、新規借入れによる事業資金の確保自体が困難となる事例も多い。

こうした二重ローン問題が、中小企業の再建の重大な支障となり、地元産業の復興が遅れ、雇用も確保できず、被災地からの人口流出や産業の衰退を招いている一因となっている。

#### (2) 産業復興機構と事業者再生支援機構の設立

そこで、経済産業省及び復興庁は、中小企業の二重ローン問題に対処すべく、それぞれが主導して、二つの債権買取機関を設立した。

まず、経済産業省（中小企業庁）が主導して、県や地域金融機関等との共同出資により投資事業有限責任組合の形態の「産業復興機構（通称）」が岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県に設立され、同機構が金融機関の中小企業に対する債権を買い取り、買取後一定期間の元利金の返済猶予や債権放棄を行うことによって、被災企業の再建を支援することとなった。これまでに債権買取が決定した件数は、岩手県110件、宮城県144件、福島県49件、その他36件（2020〔令和2〕年8月31日現在、中小企業庁まとめ）と、岩手県、宮城県、福島県がいずれも前年と変わりなく、利用が伸び悩んでいる。

復興庁が主導したのは、小規模事業者（資本金5億円未満の事業者及び従業員1,000人未満の事業者）を対象とする株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（以下、「再生支援機構」という。）で、震災発生翌年の2012（平成24）年2月に設立された。再生支援機構は、債権買取に加え、出資や保証業務といった支援業務も行っている。2020（令和2）年9月17日までに支援決定は744件なされ、そのうち債権買取を含むものは709件、一部債務免除を含むものは525件、債務免除額は総額660億円となっており、前年から1~2件増えただけで、債務免除額にも大きな増加はない。再生支援機構により支援決定がなされた案件のうち、債権買取による支援が有効であると判断された事例は9割を

超えており（95%）、今なお中小企業における二重ローン問題の解決に効果を発揮していたが、現在では頭打ちになっていることは否めない。

2017（平成29）年9月上旬の記者会見で、復興相は再生支援機構設立の根拠法となる東日本大震災事業者再生支援機構法の支援決定を行う期間を再延長する法改正を同月下旬の臨時国会で実現したいとの意向を示したが、同月28日の衆議院解散によって実現が困難となった。しかし、その後の国会で法改正案が再提出され、支援決定を行う期間は2021（令和3）年3月31日まで延長されることとなった。

### （3）支援要件の厳格さ

上記のとおり、二つの機構は一定の成果を上げているものの、被災規模からみて件数は必ずしも多いとまではいえない。その要因は、支援決定や債権買収の要件が厳格であることにある。

件数の多い再生支援機構を例にして説明すると、再生支援機構の支援要件（一般的要件）のうち最も重要かつ厳格なのは、「再生可能性」の要件である。2012（平成24）年内閣府等の告示第1号によると、再生可能性については以下の要件が定められた。すなわち、再生支援機構からの支援を受けるには、①政令に定めた地域で事業を行っている事業者で、「事業再生が見込まれるもの」であることが必要となるが、更にいくつかの要件を全て満たす必要がある。例えば、①スポンサー等が事業再生に必要な資金の貸付又は出資を行うことが見込まれること、②一定期間内に黒字化（5年以内に営業損益が黒字化）するなど、事業の業績が好転すること、③支援決定時の債権評価額（清算時の評価）が、事業再生計画実施後の債権評価額を下回らないと見込まれること、④支援決定予定日から15年以内に、再生支援機構が買い取った債権や実施した出資を処分できる見込みがあること（事業者メインバンクから再融資を受けさせて買収債権の返済に充てさせることや、再生支援機構が取得した株式をメインバンク等のスポンサーに買い取らせることなどを念頭に置いている。）が必要とされている。

そして、債権買収による支援をする場合、再生支援機構は、支援決定を行った後、直ちに金融機関等に対し3か月以内の再生支援機構が定める期間内に債権の買収を申込みか否かの回答を求め、申込期間が経過した場合、又は申込期間満了前であっても全ての金融機

関の申し込みがあった場合には、再生支援機構は、各申し込みに対して債権の買収を行うか否かの決定を行う。

しかし、買収を行うには、さらに、②金融機関等から買収申込があった債権のうち、買収が可能と見込まれる債権の合計額が一定以上であること（必要債権額）、③買収価格が適正な時価を上回らないものであることも必要で、そのため、いかに金融機関から適正価格での債権買収の同意を得るかが重要になる。

また、産業復興機構による支援を受けるためにも、「再生可能性があること」が必要とされており、再生支援機構と類似の厳格な要件が定められている。

このように、両機構は多額の公的資金や金融機関からの資本提供を受けていることもあり、厳格な要件を課しているが、中小企業の再建が地域経済の復興のために不可欠であることを踏まえると、その要件は緩やかに設定され、弾力的かつ迅速に運用されるべきである。

### （4）機構の並立による問題点

また、両機構はいずれも被災企業の支援を目的として設立され、かつ、債権買収による支援が支援の中心的態様とされているため、機能が類似している。こうした機能が類似した機関が並立することは、利用者を混乱させ、また、利用要件の複雑さ、厳格さと相まって、利用を躊躇させる一因となってしまうかねない。

したがって、制度の統一化が検討されるべきであるし、また、我々弁護士も、両機構の制度を理解して被災企業に対し適切に助言していくことが不可欠である。

## 3 熊本地震で国がとった中小企業支援策 （中小企業の二重ローン問題）

### （1）中小企業の二重ローン問題

被災者の二重ローン問題については、上記の通り、東日本大震災の経験から新ガイドラインの利用によって発災後の早期から迅速な対応が可能となった。

しかし、被災した中小企業の事業再建はグループ補助金や自治体による特別融資などの新規貸付が目され、二重ローン問題については東日本大震災のときほど議論されていない。中小企業の事業再建の重要性は先に述べたとおりであるから、やはり熊本地震においても事業再建における二重ローン問題の重要性に変わりはないであろう。

## (2) 債権買取機構の設立

東日本大震災の際には、上記の通り産業復興機構と事業者再生支援機構の2制度が設立された。

しかし、熊本地震では、再生支援機構のような立法的措置による債権買取機構の設立はなく、地域経済の再建を目的として、東日本大震災以前の2009（平成21）年10月14日に株式会社企業再生支援機構法に基づいて設立された株式会社企業再生支援機構（ETIC）を前身とする株式会社地域経済活性化支援機構（REV-IC）が、いわゆる二重ローン問題への対応を含む過剰債務の解消、必要資金の提供や人的支援を行うことで当該地域の事業者の再生支援を円滑に実現することを目的として、地域金融機関等と連携して2016（平成28）年7月29日付で「熊本地震事業者再生支援投資事業有限責任組合」（設立時ファンド総額23億2,500万円）及び「九州広域復興支援有限責任組合」（ファンド総額116億9,000万円）の各ファンドを設立し、債権（個人保証付債権も含む）の買取業務や再生計画の策定支援等を行っている。

現在のところ、これら以外に債権買取機構の設立は見られない。規模の点から、今後これらの各ファンドが中小企業の二重ローン問題解決にどの程度効果を発揮するかは不明だが、東日本大震災で一定の成果を上げた債権買取方式による解決スキームを踏襲するものとして、期待したい。もっとも、熊本地震からの復興に国を挙げて取り組み、今後発生する大規模震災に備えるためには、立法による恒久的な債権買取機関の設立も引き続き模索すべきである。

## 4 COVID-19の感染拡大における国がとった中小企業支援策（中小企業の二重ローン問題）

COVID-19の感染拡大については、これまで官民で取ってきた自然災害に対する様々な支援の適用対象とはならない。

一方で、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基

づいて東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、福岡の7都府県に緊急事態宣言を行い、同月16日に対象を全国に拡大したことで企業活動に重大な影響が生じた。

政府は日本政策金融公庫や商工中金の新型コロナ感染症特別貸付や実質無利子無担保融資の利用の推奨、補助金や助成金など様々な企業支援策を講じている。しかし、二重ローン問題については、令和2年4月の報道によれば政府はREVICを利用した債権買取等の支援策の検討を開始し、同年5月には新型コロナウイルスの感染拡大で業績が悪化した中堅・中小企業に対し、REVICが経営支援の相談の受け付けを始めたとの報道があるが、どの程度に二重ローン問題の解消に繋がるかは不透明である。次々と新たな追加融資や助成金等の制度が政府主導でできあがる一方、二重ローン問題に関する制度は既存の制度の流用にとどまるといわざるをえない。

過去の大規模自然災害の場合と同様に、中小企業の事業再建の重要性はかわらず、影響が全国（全世界といってもよい）に及んでいることからすれば、事業再建における二重ローン問題の重要性はこれまで以上に高まっているはずであり、新旧債務の返済を見据えた制度設計が重要となる。

東日本大震災、熊本地震から年月が経過し、年々震災の記憶が風化している昨今、二重ローン問題にも改めて光を当てる必要がある。

## 5 弁護士会の取るべき活動

以上の点を踏まえ、我々弁護士は、研修や相談体制の整備、拡充などを通じて、実践的な支援活動を行っていくとともに、国や関係機関に対して、①東日本大震災に対応する両機構を統一して利用者のニーズに添ったワンストップサービスを実現すること、②支援要件を緩和して、被災企業が支援を受けやすくすること、③今後発生する大規模災害に対応するための恒久法の制定を行うこと等を提言していく必要がある。

## 第6 原子力損害賠償の問題解決に向けて

### 1 原子力損害賠償に係る紛争解決状況

福島第一原子力発電所事故（以下、「本件原発事故」

という。）に起因する原子力損害賠償紛争案件の解決のための方法は、大別して、①東京電力株式会社（以

下、「東京電力」という。)に対する直接請求(本賠償手続)、②原子力損害賠償紛争解決センター(以下、「センター」という。)による和解仲介手続、及び③裁判所を利用する通常の訴訟手続が存在する。

東京電力による本賠償の実施状況については、2020(令和2)年10月16日現在、政府による避難指示区域等からの避難者(個人)に対して約1,001,000件(延べ件数・なお請求件数は約1,123,000件)で合計約3兆1,939億円(2019〔平成31〕年と比較して431億円の増加)、個人(自主的避難等に係る損害)に対して約1,295,000件(延べ件数・なお請求件数は約1,308,000件)で合計3,537億円(2019〔平成31〕年と比較して増加なし)、法人・個人事業主などに対して約443,000件(累計数なお請求件数は約516,000件)で合計約5兆9,190億円(2019〔平成31〕年と比較して約1兆1,612億円の増加)となっている(同日付、東京電力発表資料「賠償金のお支払い状況～原子力損害賠償のご請求・お支払い等実績」)。

個人(自主的避難等に係る損害)に対する賠償は、2年連続で増加が無く、本賠償手続が終了したことを窺わせるが、他方で避難指示区域等からの避難者(個人)、法人・個人事業主などに対する賠償は、増加しており、未だ、賠償の必要があることを示唆しているといえる。

センターにおける和解仲介手続の実施状況は、2020(令和2)年3月時点、次のとおりである。申立件数は累計で25,545件、これに対して既済件数は24,605件、既済件数の内和解成立件数は19,748件となっている(ただし、「集合立件」が前提となっている)。申立件数の2011(平成23)年からの年度別推移をみると、521件、4,542件、4,091件、5,217件、4,239件、2,794件、1,811件、1,121件、1,209件である。このように申立数について2016(平成28)年から減少傾向がみられており、2020(令和元)年は微増に留まっている。

また、年度別の既済件数に対する和解成立の割合は、2014(平成26)年から87.8%、85.1%、81.0%、74.2%、67.7%と低下しており、令和元年もほぼ変わらない69.8%である(令和2年3月付原子力損害賠償紛争解決センター「原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書～令和元年における状況について～(概括報告と総括)」)。

センターへの申立件数が、本件原発事故から満9年

余りを経過した現時点に至るまでの間に実施された賠償の結果として減少していくことは理解できる。そして、和解成立割合の低下については、相当期間の経過により原発事故と損害との間の因果関係が認定されにくくなっていることが原因となっていることは否めない。

しかし、申立件数の減少については、後述する「営業損害の打ち切り」などの諸問題に顕れているように、被災者に未だ損害は生じているが、申立てをしていないことによるものではないかについて慎重に検討する必要がある。第49回原子力損害賠償紛争審査会(2019〔平成31〕年1月25日開催)において、原子力損害賠償紛争解決センター佐々木宗啓室長が、「最後となりますけれども、私どもは、去年の末頃から、浪江町、南相馬市の実務担当者と協議を重ねさせていただいたり、商工団体、これは福島、原町、いわき、白河、二本松、須賀川、郡山、会津若松、喜多方というところを訪れさせていただきまして、意見交換をさせていただいています。かなりシビアな意見交換の場所が多かったです。」「その中で、ちょっと一つだけ心に残っているのは、あるところで、私たちは敗戦の記憶が積み重なり、記憶のDNAというものになっておりますと。坂上田村麻呂の蝦夷征伐、蝦夷というのは自分たちのことなんですと。」と発言していること(第49回原子力損害賠償紛争審査会議事録)には十分に留意する必要がある。

申立て件数は減少しているが、本賠償手続において相当額の賠償がなされていることに鑑みれば、センターの存在意義はなお失われていないといえる。

## 2 原子力損害賠償に関する訴訟

全国各地で審理されていた所謂「福島原発避難者集団訴訟」については、次のとおり第1審判決がなされている。①前橋地判平29・3・17(判時2339号3頁)、②千葉地判平29・9・22(裁判所ウェブサイト)、③福島地判平29・10・10(判時2356号3頁)、④東京地判平30・2・7(TKCローライブラリー)、⑤京都地判平30・3・15(判時2375、2376号14頁)、⑥東京地判平30・3・16、⑦福島地いわき支判平30・3・22、⑧横浜地判平31・2・20、⑨千葉地判平31・3・14、⑩松山地判平31・3・26、⑪東京地判平31・3・27、⑫名古屋地判令元・8・2である。

これらの原子力損害賠償被災者集団訴訟の判決には、これまでのセンターでの和解、本賠償における原子力損害賠償と異なる次の四つの特徴がある。

#### (1) 本件原発事故について国の賠償責任が認められている

原子力損害賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）3条で原子力損害賠償について原子力事業者への責任集中を定めていることから、本件原発事故について国に賠償責任が認められるかについては、見解が分かっている。上記の裁判例のうち国が被告とされている①、②、③、⑥、⑧、⑨、⑩、⑫のうち①、③、⑥、⑧については本件原発事故についての国の賠償責任が認められている。原賠法3条が原子力事業者への責任集中を定めている趣旨が、賠償義務者を明確にして被害者の権利行使を容易にすることにあること（遠藤典子『原子力損害賠償制度の研究』岩波書店、2013年）から、この原賠法3条の責任集中の趣旨からは国に過失がある場合に免責を認めるものとは解されないため、原賠法3条の規定に係わらず、国の賠償責任を認めた裁判例の判断は妥当といえる。

#### (2) 中間指針の訴訟規範性が否定されている

センターでの和解、本賠償においては原子力損害賠償審査会が定めた「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」（以下「中間指針」という。）を基準として賠償がなされている。これに対して上記の裁判例においては、⑦、⑨、⑫を除いて、裁判所は中間指針に拘束されることなく、原告らの損害を認定することを判決文において明言している。中間指針は、行政の定めた「当事者による自主的な解決に資する一般的な指針」（原賠法18条）に過ぎないのであるから、訴訟規範性が否定されることは当然といえる。しかし、実際の判決における損害の認定額は、中間指針を基準とする賠償と大きく変わらないのが実情であり、中間指針が事実上裁判所の判断に影響を与えているであろうことは否定できない。

#### (3) 避難の相当性が行政による避難指示の有無に係わらず認められている

避難に関する損害が原子力損害とされるためには、原発事故により避難したことに相当性が認められる必要がある。中間指針では、明文で避難費用、避難に伴う精神的損害が、原子力損害として認められているの

は行政による避難指示により避難した者についてだけである。他方、①、②、③、⑤、⑥、⑧ないし⑫の裁判例では、行政による避難指示を受けていない原告についても個別の事情を考慮したうえで避難の相当性があるとして精神的損害が認められている。

#### (4) 中間指針に明記されていない「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められた。

④の裁判例では、原告らが「以前の生活基盤で継続的、安定的に生活する『小高に生きる利益』を侵害された」とし、これによる精神的損害として1人あたり300万円の慰謝料を認めている。また、⑧の裁判例についても、生命・身体的自由、生存権、財産権の侵害のみでは平穏生活権や居住・移転の自由の侵害を評価し尽くせない場合には、「ふるさと喪失慰謝料」が発生することを認めている。

この慰謝料は「ふるさと喪失損害」の慰謝料と評されているものである（吉村良一「福島原発事故訴訟における『損害論』-集団訴訟七判決の比較検討」判例時報2375・2376、252-265頁）。

福島の住民は、原発事故前、地域コミュニティーによる有形無形の利益を享受してきたため、避難によって地域コミュニティーが機能しなくなったことが大きな不利益であったが、これによる精神的損害、「ふるさと喪失損害」の慰謝料は、中間指針に明記されていないこともあり、これまでの原子力損害賠償では認められていなかった。それが④や⑧の裁判例などで認められたことには大きな意義があるといえる。

また、④、⑦の控訴審判決（東京高判平31・3・17、仙台高判平31・3・12）でも「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められており、これらに対して上告がなされているため、「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められるか否かは、最高裁で確定することになる。そして、このことは後記7の時効の再延長の必要性を生じさせているといえる。

### 3 原発損害賠償に関する情報収集の重要性

センターにおける和解仲介の手続き及び裁判所における訴訟を遂行するに当たり、原発損害賠償についての深い理解と先例の知識獲得が弁護士に求められている。しかしながら、個々の弁護士がすべての裁判例や文献を読みこなすことは困難である。そこで、原発損害賠償に関係するこれまでの裁判例、文献（書籍・雑誌）、インターネット上の情報を分かりやすく整理し

たアーカイブ（記録を保存しておく場所）が必要である。

そこで、法友会では、原発損害賠償文献集をホームページにアップロードして会員のみならず、すべての関係者に公開している。

#### 4 健康被害についての継続的な調査・罹患者への支援の必要性

福島県は、1992（平成4年）4月2日から2016（平成24）年4月1日までに生まれた福島県民を対象にして原発事故による放射線被ばくの影響を調査するために県民健康調査を実施している。そして、福島県の県民健康調査検討委員会の評価部会は、2019（令和2）年6月3日、2014～2015年度に福島第一原子力発電所事故当時18歳以下だった県民を対象に実施した甲状腺検査（検査対象者は県内59市町村の約38万人で、そのうち約27万人〔受診率71%〕の検査結果が確定。52人が手術を受けている）で、放射線被ばく線量の増加に応じて甲状腺がん発見率が上昇するといった傾向がみられなかったことから、「現時点において、検査で発見された甲状腺がんと放射線被ばくの間に関連は認められない」との見解をまとめた。

しかし、チェルノブイリ事故においてもWHOが事故後の小児甲状腺がんの多発と事故との因果関係を認めたのは事故から20年後のことであったことに鑑みると、今後も本件原発事故と検査の結果、多く甲状腺がんが発見されていることとの因果関係について継続した調査、研究が必要であると考えられる。

また、本件原発事故との因果関係の問題とは関係無く、検査の結果、甲状腺がん罹患者が明らかになった者の心身の負担を考慮すると、罹患者に対する行政による支援が必要である。

#### 5 営業損害賠償を一時金の支払で打ち切ることに反対を続ける

法友会は、総会決議等に基づき、2015（平成27）年7月11日付で、以下の通り意見書を関係諸機関に送付した。「国は、2015（平成27）年6月12日に『原子力災害からの福島復興の加速に向けて』を改訂する閣議決定を行い、これを受けて東京電力株式会社は、農林漁業以外の法人及び個人事業主の営業損害を年間逸失利益の2倍相当額を一括払いした上で、やむを得ない特

段の事情により損害の継続が余儀なくされ、事故と相当因果関係が認められる損害が、今回の賠償額を超過した場合には、自立支援施策の利用状況等も踏まえ、個別事情ある場合のみ賠償するとの対応を打ち出した。しかし、現在の状況を見る限り、年間逸失利益の2倍相当額を東京電力株式会社が支払ったとしても、被災事業者が従前と同等の営業が可能となる保証はなく、その中で中間指針第二次追補を前提として『事業拠点の移転や転業等の努力』の立証を求めることは損害賠償の打ち切りに等しいと言わざるを得ず不当である。したがって、国は、原発事故により顧客を失ったとみられる小売業や飲食業等の事業再開・転業の支援を継続しつつ、それらが明らかな進展を遂げるまでの間、従来と同様に『事業拠点の移転や転業等の努力』の立証を要することなくその営業損害の賠償を行うよう東京電力株式会社に対して指導すべきである。」

しかしながら、国の方針はその後変更されることはなかった。そして、前記意見書で警鐘を鳴らした事態が現実化してしまっている。

2019（平成31）年3月8日の参議院予算委員会で岩淵友議員の質問により、避難指示区域外の事業者等の営業損害については、原発事故の影響で失われた利益の2年分を賠償金とする合意が成立したのは2019（平成31）年2月末の時点で約7700件の合意件数のうち約3300件にとどまること、原発事故の影響で失われた利益の2年分を賠償金として一括で受けた事業者が追加賠償を原発事故の影響で失われた利益の2年分を賠償金として一括で受けた事業者が追加賠償を請求した約900件のうち同時点で東京電力と賠償金の支払いで合意したのは9件だけであることが、明らかになっている（第198回国会参議院予算委員会会議録第7号）。実態として営業損害賠償は、一時金の支払で打ち切られたといえる。

行政による避難指示が解除された後も、住民の帰還率は低く、事故前に存在した地域コミュニティーが失われたため、地域住民を顧客にしていた多くの小規模事業者の事業再建が未だ困難な現状が続いている。このような状況において事実上の営業損害の打ち切りがなされることは、実態と解離しており、適当でなく、前記意見書の内容が実現するように引き続き被害の支援に取り組む必要がある。

## 6 旧緊急時避難準備区域の不動産損害賠償を実現させることを求める

法友会は、2017（平成29）年7月8日の旅行総会で「旧緊急時避難準備区域の不動産損害賠償について、具体的な算定基準を策定することにより公平・公正な損害賠償を実現させることを求める決議」をした。これは本件原発事故による避難指示区域の不動産の損害については、基本的に原子力損害賠償紛争審査会の策定した一定の算定基準に基づき、本賠償、センターにおける和解によって賠償が図られているが、「緊急時避難準備区域」については、他の地域と同様の被害を被っていると考えられるにもかかわらず、不動産損害賠償についての具体的な算定基準が定められていないため、東京電力による損害賠償が実現されていない。このような不公平を解消するため、原子力損害賠償紛争審査会に対し、緊急時避難準備区域についても中間指針第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）に準じた不動産賠償の具体的な算定

基準を定め、東京電力による公平・公正な損害賠償を実現させることを求めるというものである。

今後とも、この意見書の内容が実現されるように取り組んでいく。

## 7 時効再延長のための立法を求める

法友会は、2019年（令和元年）12月6日の忘年総会で「原子力損害の賠償請求権を東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律」（以下「原賠時効特例法」という）を改正して原子力損害の賠償請求権の消滅時効を『被害者又はその法定代理人が損害及び加害者を知った時から20年間行使しないとき』に再延長することを求める。」意見書を決議し、これを関係各機関に送付した。

原子力損害賠償については「東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律」（以下、「原賠時効特例法」という。）が、第185回国会において成立し、2013（平成25）年12月11日に公布・施行されている。

この原賠時効特例法は、その成立当時、本件原発事

故により損害を被った者は、なお不自由な避難生活を余儀なくされ、被った損害の額の算定の基礎となる証拠の収集に支障を来している者が多く存在したこと、性質及び程度の異なる原子力損害が同時に生じその賠償の請求に時間を要すること等により、原子力損害に係る賠償請求権の行使に困難を伴う場合があることに鑑み、原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例を定めたものである（同法1条）。本件原発事故による原子力損害賠償の請求権に関し、民法724条の規定の適用については、同条前段中「三年間」とあるのは「十年間」と、同条後段中「不法行為の時」とあるのは「損害が生じた時」とされ、時効期間の延長がなされている（同法3条）。

しかし、かかる立法に基づいても、「損害が生じた時」が原発事故またはそれに近い時期とされた場合、2020（令和2）年末の時点では時効成立まで数か月になっていることになる。

他方で、前記2で述べたとおり、中間指針が明文で認めていなかった「ふるさと喪失損害」の慰謝料が④、⑦の控訴審判決（東京高判平31・3・17、仙台高判平31・3・12）で認められている。これらに対して上告がなされているため、「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められるか否かは、最高裁で確定することになるが、それには未だ相当な期間を要するとみられる。

このような中間指針が明文で認めていない「ふるさと喪失損害」の慰謝料が判決で認められた原告と同様の立場にあった被害者も、最高裁でこれを認める判決が確定すれば権利行使をするものとみられる。しかし、判決が確定していない状況では権利行使を躊躇するのもしやむをえないところであり、権利行使をしていないことから「権利の上に眠れる者」ということはできない。

このような権利行使をしていないが「権利の上に眠れる者」とはいえない原子力損害の被害者が、現在、多数、存在するとみられるにもかかわらず、2021年3月以降、時効期間の徒過により、原発事故の発生につき何らの落ち度もない被害者の権利行使に障害が生じ、さまざまな集団訴訟で原発事故の発生につき過失があると認められている（前橋地判平29・3・17判時2339号3頁など）東京電力が免責されるとするのは妥当ではない。原子力損害の賠償請求権につき時効期間を再延長すべき必要性は高いといえる。

今後とも、この意見書の内容が実現されるように取

り組んでいく。

## 第7 災害関連死等間接被害の問題

### 1 災害関連死認定の不均衡

災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、災害により死亡した者の遺族に対して災害弔慰金が支給される(同法第3条)。この「災害により死亡した」(以下、「災害関連死」という。)との認定を受けた者について、東日本大震災については岩手県で469人、宮城県で928人、福島県で2,286人、茨城県42人など合計3,739人(2019〔平成31〕年9月30日現在：復興庁まとめ)となっている。東日本大震災において被災地の県レベルで認定に不均衡があったことが問題とされた。震災相談等の現場からは、この不均衡の要因として、①認定基準の不統一、②制度の周知不足、③災害関連死の審査について市町村による県の審査会への委託の有無、④委員の構成等が挙げられている。

実際、宮城県においては、震災から6ヵ月以上後に死亡した者についての申請が著しく少ないことが指摘された。これは新潟中越沖地震の時の運用基準(いわゆる長岡基準：震災から6ヵ月以上経過後の死亡は災害関連死でないと推定する)を形式的に援用したためと思われる。しかし、災害関連死であるかどうかは震災から死亡までの期間(例えば6ヵ月以内)で形式的に判断されてはならない。したがって、長岡基準を形式的に運用し、認定上の不均衡が生じて救われるべき人が救われていないとすれば、重大な問題といわざるを得ない。

### 2 改善のための方策

#### (1) 認定基準の明確化・制度周知

救われるべき人が救われるために、国は、自治体から関連死の審査事例を集約した事例集を作成して、認定基準の明確化と適用事例を紹介するとともに、自治体との間で情報を共有し、さらに住民に向けて公表することが必要かつ有効である。遺族の間の不公平感の解消にもつながる。

認定基準で重要な点は、「災害と死亡との間に災害がなければその時期に死亡することはなかった」と認められること(相当因果関係)であり、この要件と具

体例を広報することが求められる。

#### (2) 審査委員会の問題点の解消

岩手県において災害関連死の認定率が低い理由として、審査業務を県の審査委員会に委託していることが指摘された。県の審査委員会のメンバーに、被災地の状況、仮設住宅入居者に生じている問題等前提知識に乏しい者がおり、認定申請書に記載のない当然の情報を加えて判断することが困難だったからではないかと推測された。宮城県では、自前の審査会を持たず県の審査委員会に審査を委託している市町村では申請件数は著しく低かった。市町村で審査委員会を設置することがマンパワーとして難しいところもあるが、住民に身近な自治体間で共同して設置するなど工夫が求められる。

また、審査委員の構成に関しては、医師はその職務の性質上死亡の主たる原因の究明、認定に大きな力を発揮するものの、法律判断である相当因果関係の判断は、法律の専門家である弁護士が担当すべきであり、審査委員には弁護士を多く選任すべきである。

以上の状況を踏まえ、単位会は、被災地の市町村に対しては県に審査業務を委託しないよう働きかけるとともに、審査委員における弁護士委員の割合を増やすように主張すべきである。もちろん、それに対応すべく、弁護士会は人材養成のための研修を行い、適切な人材提供に努めなければならない。

### 3 災害弔慰金の算定の問題

災害関連死と認定されると、死亡した者が主たる生計維持者の場合は500万円、そうでない場合は250万円の災害弔慰金が遺族に支給されることになっているが、東日本大震災においては、災害による死亡者の死亡当時における遺族の恒常的な収入が控除対象配偶者に係る所得制限を受ける程度以下との取扱いがされ、遺族に103万円以上の収入がある場合には、一律に、死亡者は主たる生計維持者と認められない運用がなされていた。

しかしながら、生活実態を全く考慮することなく、

上記の基準のみで生計維持者か否かを判断することは不合理である。このような運用により、被災地では、生存配偶者が、自らが働いて収入を得たことで亡くなった配偶者の命の価値を低下させてしまったと考え、苦しんだという事例も存在した。

法友会では、上記収入基準だけで死亡者が主たる生計者か否かを判断する運用は速やかに改めるべきとの意見を述べてきた。この点、国が、熊本地震以来、死亡者が主たる生計維持者か否かを上記収入基準のみによって判断する運用を改め、「生計を主として維持していた場合」の取扱いを「世帯の生活実態等を考慮し、収入額の比較を行うなどにより市町村において状況を確認し、死亡者が死亡当時において、その死亡に関し災害弔慰金を受けることができることとなる者の生計を主として維持していた場合か、その他の場合かを判断する」と変更する通知を発したことは評価できる（2016〔平成28〕年6月1日付内閣府政防第700号）。

しかしながら、従前の運用については、かねてより問題点が指摘されていたものであり、国は、東日本大震災に遡って新たな運用を適用すべきである。

#### 4 熊本地震における災害関連死認定

熊本地震では、熊本県内の直接死が50人であったが、災害関連死認定数は215人である（2019〔平成31〕年3月13日現在、内閣府）。熊本県が一応の災害関連死認定のための審査基準と審査方法を策定し、これをもとに各自治体が修正を加えて審査を行うことになり、熊本市、八代市等6市町村が審査を単独に設置し、益城町、西原村等14市町村が共同で審査会を設置した。熊本市の審査会は弁護士2名、医師3名からなっている。

## 第8 首都圏における災害対策

### 1 東京における防災

今後30年以内に7割の確率でマグニチュード7クラスの首都圏に影響を及ぼす地震が発生すると言われており、発生した場合、最大の被害想定で死者が2万3000人、避難所生活者が460万人と言われている。首都直下型大規模地震の危険のあるなかで2020年4月7日、新型コロナウイルス感染症にかかる緊急事態宣言が発せられ、東京都は5月26日まで継続した。避難場所にお

ける感染症対策の問題に直面した。

東日本大震災での反省を踏まえ、熊本地震では災害関連死の認定審査にも工夫を凝らしたと評価できる。しかし、直接死を大きく上回る人数であり、入院患者等災害弱者の災害関連死が多いとすれば、被災後の支援体制上の問題点の究明も行うべきであろう。

その後の九州北部豪雨災害や2018（平成30）年7月豪雨災害でも災害関連死と認定された被災者がおり、2019（令和元）年台風15号災害では千葉県内で8人、同年台風19号災害では7人（うち福島県5人）が災害関連死と認定されている。被災による精神的ショック・不安をかかえた状態で、環境の悪化による健康被害が重なったの死因の関連死が多いが次の自殺を死因とする関連死も少なくない。災害関連死の問題はなおざりにできない。

### 5 自殺予防

東日本大震災後、避難後の仮設住宅において、または、原発事故からの避難先において、自殺した事例があった。熊本地震でも2017（平成29）年8月末時点で災害関連死が認定された189人の死因を調べたところ、16人が被災後のストレスによる自殺であったという（熊本県）。生活環境が激変し、生活再建への見通しが立たないことも一因と思われる。原発事故で福島県から茨城県に避難した者への筑波大等が行ったアンケート調査（2016〔平成28〕年末時点）では、310人の回答者のうち、「最近30日以内に自殺したいと思ったことがある人が20%に上った」とのことである（2017〔平成29〕年9月25日日経新聞朝刊）。時間が経過したから被災者に不安はないなどと軽々に判断することなく、心の面からも支援を継続することが重要である。

ける感染症対策の問題に直面した。

ところで、2016（平成28年）年12月に発生した糸魚川大規模火災では、都内各所にみられる木造住宅密集地域（いわゆる木密地域）における失火による延焼の危険性があらためて明確となった。さらに、2019年9月に千葉県を中心に8都県で被害（死者1人（世田谷区）、負傷者150人、住家被害74,911棟）（2019（令和元）年12月5日時点内閣府）をもたらした台風15号に続き、

同年10月12日に上陸した台風19号は13日にかけて東日本を中心に甚大な被害をもたらした。記録的な豪雨により、38都道府県で死者104人、行方不明者3人、負傷者384人、住家被害101,673棟（2020〔令和2〕年4月10日時点内閣府）、71河川135箇所 の堤防の決壊（国土交通省調べ）という被害がもたらされた。2020（令和2）年7月豪雨により熊本県を中心に甚大な被害が発生し、死者84人、行方不明者2人、負傷者30人、住家被害17,679棟に及んだ（2020（令和2）年10月1日時点内閣府）。

首都直下型地震に限らず毎年のように発生する風水害の発生と感染症の流行も想定して、東弁として、損壊する住宅・建築物が多数に及ぶことや在宅避難者がかなりの人数になること、大規模な避難行動が広範囲で必要になることに備える防災・減災対策と発災後の準備を進めておかなければならない。

## 2 平時における防災

2004（平成16）年に東京三会在他の専門家職能団体等に呼びかけ、「災害復興まちづくり支援機構」が創設された。この機構は、東京都と協力関係を構築しているが、防災まちづくりだけでなく、災害が発生した場合に、東京三会在同機構と協力して各種相談事業や復興まちづくり事業等を行うことになっており、我々は、引き続き同機構の活動の充実・強化を支援していく必要がある。熊本地震や糸魚川大規模火災、台風15号や台風19号における地元単位会の活動に鑑みれば、発災時の時点における機敏な対応が重要であることは明らかであり、その態勢を整えておくべきである。

すなわち、被災者に必要な情報を提供する準備をしておくほか、都内全域の被災者のための相談体制や紛争解決のための震災ADRを準備しなければならない。

自助・共助・公助という分担を意識し、地区防災計画や地域防災計画作りに関心を持ち、計画策定に関わることやコミュニティにおける災害対策を支援することのほか、発災を想定した訓練の実施が欠かせない。危機意識・危機管理を忘れないための広報活動、大きな視点での平時の災害対策として、自治体との連携、社会福祉協議会との連携、企業やボランティア団体との連携を深めることが重要である。特に、台風15号や台風19号のようないわゆるスーパー台風の上陸が想定される場合、避難者の人数が膨大で、かつ、区の外へ大規模な広域避難を行わなければならないことも想定

されることから、防災計画や各連携内容を前提とする避難勧告の前倒しや調整は必須であろう。

## 3 東京弁護士会における災害対策

東京を襲う地震や台風が発生する事態や、全国各地で災害が発生することを予想し、東弁は、被災者支援、復旧支援活動を支えるための活動資金として、また、会員が重大な被害を被った場合の支援のため、2016（平成28）年度に、東京弁護士会災害対策基金（以下、「災害基金」という。）を創設し、東京弁護士会災害基金創設に伴う災害基金特別会計（以下、「災害基金特別会計」という。）に2億円を組み入れた。

東京周辺で大規模災害が発生すれば甚大な被害が予想されている状況のもと、基金の創設により、適時かつ適切な支援活動が可能となった。

なお、基金創設後の支出実績として2016（平成28）年度に糸魚川大規模火災が発生した新潟県弁護士会に見舞金として50万円、2018（平成30）年度に同年7月豪雨災害についての復興支援活動のために日弁連に100万円が支出された。同年9月北海道胆振東部地震災害について札幌弁護士会に見舞金50万円、2019（令和元）年8月の九州北部の集中豪雨災害について佐賀県弁護士会に見舞金20万円、同年9月の令和元年台風第15号による災害について千葉県弁護士会に見舞金30万円、2020（令和2）年7月豪雨災害について日弁連に30万円が支出された。

さらに、東弁は、災害対策経験で実績のある仙台弁護士会および広島弁護士会との間で2019（平成31）年3月にそれぞれ災害時における連携協力に関する協定を締結した。これにより、両単位会から経験に基づく助言を得て東弁の災害対策を充実することが期待される。また、両会において災害発生時に会員の安否確認や被災者支援の相互連携も期待できる。首都直下型地震における連携を考え、近隣単位会の神奈川県弁護士会、千葉県弁護士会、さいたま県弁護士会の各災害対策委員会と意見交換を行い、山梨県弁護士会の同委員会とも意見交換会を企画し、顔の見える関係作りに努めている。

また、災害委員会の正副委員長と担当副会長をメンバーとするグループLINEを作成するなど、会内でも具体的に非常時に指揮が執れる態勢作りを推し進めている。

## 4 今後の課題

東京三会の会員は近隣他県に居住している会員が多く、近隣単位会との協力関係の下地が存在する。荒川・江戸川の洪水と高潮の複合災害が発生した場合、都内江東5区の浸水想定区域に住んでいる250万人が影響を受けるといわれており（「江東5区大規模水害ハザードマップ」より）。なお、堤防の決壊が生じ、あるいは高潮が流れ込んだ地域は、台風が過ぎても水に浸かったままであり、排水に数日ないし数週間かかる恐れがあり、現に令和元年台風19号の被災地域においても、そのような事態が生じた。）、大規模災害に備えて地方自治体との連携や近隣単位会との協力関係・情報交換体制の形成に努める必要性がますます増している。

東京三会では災害対策マニュアルが存在するが、内容も机上のものといえる部分があり、大阪北部地震に際しての大阪弁護士会・京都弁護士会での課題を参考に、改訂と周知が急務であることに加えて、本年2月以降新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止対策の際に感染症の流行を想定した改訂ないしマニュアルの策定の必要のあることが明らかとなった。また、多摩支部との関係では、多摩支部において災害対策マニュアルのチーム案が策定されたばかりであり、本会においても検討を行う必要がある。新型コロナ感染防止対策に際して本会の一存で支部会館を閉鎖するなど意思疎通に課題のあることが明らかとなり、この点からも災害対策マニュアルの充実が求められる。

現在、弁護士・弁護士会の事業継続のために安否確認テストを繰り返しているが、参加率は12%程度と低い。この数値については、そもそもその向上を目指し、引き続き多くの会員に、弁護士会が主導して行う安否確認の必要性について理解を求め続けるべきであるが、大規模災害がいつ発生するかわからないことに鑑みるならば、発災した場合、安否確認のできない会員が多数に及ぶ前提で東弁の事業継続計画（BCP）の見直しが求められる。

被災者支援は災害発生後に速やかに被災者のもとに駆け付けて開始することが重要となっている。被災者

の法律相談としては、23区の多くの区では地元法曹会が相談活動の担い手になることが想定されている。東京三会は各区の地元法曹会と連携してそのバックアップをすべきことになるが、その準備は決して十分とはいえない。多摩地域について多摩支部において支援を行えるように準備を進めなければならない。離島への支援策も今後の課題である。

また、自主的に支援活動を行う弁護士グループが多数発生することが想定されること、各区や自主グループによる相談活動によって認知された被災者のニーズを集約して、さらなる支援の拡充や立法活動へ結びつける仕組み作りが求められる。

さらに、首都圏においては木密地域が多数点在し、このような地域では地震が起これなくても、単なる失火を端緒として大規模災害に陥る危険性が高いことは従前から指摘されていた。

東弁としては、大規模災害及び感染症の流行を想定した防災並びに発災後の支援の準備を進めておかなければならない。会員が各地の避難所の運営に関わることも予想され、会員に避難所運営に関する必要最小限の知識の提供と、ダイバーシティ視点での運営を実現するために男女を問わず避難所運営者予定登録名簿を作成して登録と研修受講を呼びかけるべきである。

また、法友会では、これまで、東日本大震災等復興支援特別委員会のメンバーを中心に、平時はその機動性を生かして各地の被災地を実地に視察し、また先端的な災害法制度の研究・提言を行う活動を継続的に行う一方、2018（平成30）年の西日本豪雨災害発災を受けて日弁連で電話相談を実施した際には、多くの会員が夏期休暇の間も霞ヶ関において西日本の被災地からの電話相談を受け持った。毎年災害が発生する状況にあり、災害対策の日常化が叫ばれる昨今、率先して多くの電話相談員、ADRの書類作成支援、自然災害による被災者の債務整理に関するガイドラインの登録支援専門家を会内から輩出すると共に、復興支援の担い手を委員会外にも広げる活動が求められていると自覚すべきである。

## 第9 気象業務法上の問題点と規則改正(「津波フラッグ」の運用開始)の実現

### 1 問題点の把握及び規則改正に至った経緯

東日本大震災を機に、行政における防災のあり方は、「災害に上限なし」、「人命が第一」との認識のもと、防波堤・防潮堤による「一線防御」から、ハード面の整備とソフト面の施策を総動員する「多重防御」への転換が図られ(「東日本大震災からの復興の基本方針」2011〔平成23〕年7月29日復興庁東日本大震災復興対策本部参照)、東日本大震災の経験を踏まえ制定された「津波対策の推進に関する法律」(同年6月24日施行)においても、各地方自治体に対し、ソフト面・ハード面における津波対策の努力義務が規定された。しかし、現実には、ソフト面対策のうち津波警報や予報(以下、併せて「津波警報等」という。)の周知方法や被災者の大規模避難の方法等については、自治体ごとにその策定状況に大きなばらつきがあり、具体的で効果的な施策が広域的に講じられているとは言い難い。

また、津波災害のみならず、昨今は、広島市の土砂災害(2014〔平成26〕年)や昨年度の台風15号や台風19号など、集中豪雨や台風の被害の激甚化により、我々のこれまでの経験からは予測もつかない規模の災害が頻発しており、誰しもが気象災害における“被災者”になり得る状況にある。

そうした中、法友会ではこれまで、東日本大震災等復興支援特別委員会の有志を中心として、被災地訪問や関係各方面との意見交換等を通じ、いかに災害による被害を防ぐか又はこれを少なくするかという観点から調査検討を進めてきた。また、一昨年度には、一部の自治体や民間の関係機関による先進的なソフト面対策の実施・普及、あるいは、最先端の研究に基づく気象等に関する情報の公開が、気象業務法やこれに関連する法令又は行政基準(以下、併せて「気象業務法等」という。)の不備により妨げられているのではないかととの問題意識を把握したことから、当時の災害対策PT(現災害復興PT)において調査検討が開始され、関係各機関(気象庁や鎌倉市など)からのヒアリングや勉強会の実施、政策要綱での提言などを経て、2018(平成30)年には、法友会として、各政党や各弁護士会など79団体に対し、「災害時の住民避難に係る気象業務法上の意見書」の執行がなされた。その後、さらに、各方面(日本ろうあ連盟や日本ライフセービング

協会など)への働きかけや気象庁との意見交換の実施、同庁開催の「津波警報等の視覚による伝達のあり方検討会」への法友会会員のオブザーバー参加なども重ねられ、結果として、2020年(令和2年)6月には、気象業務法施行規則13条及び予報警報標識規則2条が改正されるに至った(令和2年国土交通省令第60号。2020〔令和2〕年6月24日公布)。

そこで、本稿においては、①津波警報等の伝達方法における不備とその是正に向けた動きと改正実績を整理・記録し、②気象予報情報の公開方法における不備の各点について再度言及しておくことで、今後も減災・備災施策に応じて継続的に求められる気象業務法等の改正の必要性及びその方向性につき、引き続き、世論喚起や立法提言に向けた問題提起の一石としたい。

### 2 津波警報等の伝達方法における不備と「津波フラッグ」の運用開始の実現

#### (1) 鎌倉市を中心とする神奈川県沿岸部の事例が示す、気象業務法施行規則の不作為

沿岸部において、津波による災害の発生が想定される場合、地元住民の速やかな避難はもちろん、海水浴客やマリンスポーツなどで海上にいる観光客らが速やかに陸にあがり、他の観光客らと共に、津波避難ビル・タワーなどの安全な場所に避難することが不可欠であるところ、東日本大震災の発生当時、神奈川県沿岸部において、海上の海水浴客らに対し、サイレン等の音声による津波警報が風等の影響で届かなかった事例が発生した。

これを受け、鎌倉のマリンスポーツ関係者は、主として海上の観光客らに、オレンジフラッグを掲げて津波警報を知らせるというルールを策定の上、これを全国に広める活動を始め、並行して鎌倉市が中心となり、平成23(2011)年7月22日開催の津波対策に関する意見交換会において、神奈川県と同県16市町の首長連名で、フラッグによる警報等の伝達方法を法制度に位置づけることを国に要望することを決定した。気象業務法第24条は、「形象、色彩、灯光又は音響による標識によって気象、地象、津波、高潮、波浪又は洪水についての予報事項又は警報事項を発表し、又は伝達する者は、国土交通省令で定める方法に従ってこれをしな

なければならない。」(下線部は筆者。)として、音響以外の多様な標識を想定した定めがなされている一方で、その具体的な方法を定める同規則13条において、津波警報等に関しては「鐘音又はサイレン音による。」(なお、この規定の詳細〔(細目)〕は、予報警報標識規則〔(昭和51年気象庁告示第3号)〕に定められている。)として、音響以外による標識を定めていないためである(以下「本件不作為」という)。

上記要望は、その翌年、気象庁による海岸を有する全自治体(都道府県、市町村)587件を対象とした「海水浴場等における津波警報の伝達に関するアンケート調査」の実施へと繋がり、同アンケート調査の回答結果(平成24〔2011〕年5月15日気象庁発表)においては、視覚による伝達手段を整備している自治体が回答数全体の1割に満たない状況が明らかになる一方で、海上の海水浴客らへの伝達手段の全国統一が必要と回答した自治体が、約6割にのぼった。

## (2) 本件不作為が、先進的なソフト面対策の普及を阻害する一因となっていたことについて

公益財団法人日本財団と「防災をこれからのフェーズへ」というミッションを掲げる一般社団法人防災ガールの共催で始動した津波防災のソフト面に特化した普及啓発活動に、「#beORANGE」と呼ばれているプロジェクトがあった。地震発生時に、視認性が高く海に映えるオレンジ色を使ったオレンジフラッグを、海にいる人に見える場所で振り、海に出ている人に向けて「早く浜に上がれ」ということを伝えると共に、津波避難ビル・タワーに掲げることで、緊急時に避難する先を誰もがわかる形で示すという避難訓練を全国各地で実施するというもので、2016(2013)年にスタートし、1年目は愛知県、高知県及び静岡県各沿岸の一部市町村、2年目はさらに宮崎県の沿岸10市町を中心としてオレンジフラッグによる避難訓練の実施や普及啓発のためのイベント等が実施された。

プロジェクトの主催者によれば、かかる活動で各地の自治体をまわるなかで、複数の自治体から、オレンジフラッグのような視覚伝達手段による標識の行政施策化あるいは条例化は、各自自治体において異なる規定が許容される類のものではなく国による施策を待つべきであるとか、上述の気象業務法施行規則が鐘音またはサイレンによる警報しか認めていないことを理由にした消極的な意見が聞かれたとのことであった。

## (3) 施行規則の改正経緯とその内容

かように全国的にも視覚伝達手段による標識の法制度化の要望があったことや、法友会の一昨年度意見書の内容を受けて、気象庁が、昨年度に入り、地方自治体に対する再度のアンケートや関係各団体の担当者(東日本大震等災復興支援特別委員会有志を含む)に対するヒアリングを実施し、さらに、標識の具体的な方法について、有識者による「津波警報等の視覚による伝達のあり方検討会」を開催の上(第1回は2019〔令和元〕年10月29日付け。第2回は同年12月25日付。第3回は2020〔令和元〕年2月13日付け。2019〔令和元〕年11月29日には、横浜市海の公園において、複数の旗を用いた実証実験も実施された。)、結果として、2020年(令和2年)6月に、気象業務法施行規則13条及び予報警報標識規則2条の改正に至ったことは、まさに、法友会によるこれまでの問題提起が奏功した展開であるといえよう。気象庁は、上記検討会による取りまとめを受けて、津波警報等の伝達に赤と白の格子模様の旗(呼称「津波フラッグ」)を用いることとし、2020年(令和2年)6月24日付けで、規程類を改正するとともに、運用の参考となるガイドラインを公表しており、今後、各地の海水浴場等で順次津波フラッグの運用が始まる予定である。

なお、各規則の具体的な改正内容については、以下のとおりである(この点、「津波フラッグ」の色彩・形状として、オレンジではなく、赤と白の格子模様が採用された理由の一つとしては、日本人の成人男性のおよそ5%にみられる色覚障害者にとっても視認性の高いものである必要があったことなどが挙げられる。)

### ア 気象業務法施行規則

旧13条 法第二十四条の国土交通省令で定める方法は、次の表の上欄に掲げる予報または警報について、同表の下欄に掲げる方法とする。

津波注意報	鐘音又はサイレン音による
津波警報	
津波特別警報	

新13条 法第二十四条の国土交通省令で定める方法は、次の表の上欄に掲げる予報または警報について、同表の下欄に掲げる方法とする。

津波注意報	旗を用いるか、又は鐘音又はサイレン音による
津波警報	
津波特別警報	

2 前項の表の下欄に掲げる方法の細目は、気象庁長官が定める。

#### イ 予報警報標識規則の別表第1（新規）

別表第1（第2条関係）

旗を用いた津波注意報標識、津波警報標識及び大津波標識

津波の種類	標 識	
津波注意報標識		
津波警報標識	赤	白
大津波標識	白	赤

（注）旗は方形とし、その大きさは適宜とする。

#### (4) 小括

そもそも気象業務法13条3項は、「気象庁は、前二項の予報及び警報をする場合は、自ら予報事項及び警報事項の周知の措置を執る外、報道機関の協力を求めて、これを公衆に周知させるように努めなければならない。」と定めている。

国には、津波警報等の利用者に対する伝達に関し、音響による標識を定めるだけでなく、聴覚障害者及び音響による警報に気づきにくい状況の人々のほか、高齢者、障害者、外国人（在住外国人及び訪日観光客）などの多様な受け手を意識した立法の拡充と、のみならず、そこで定められた具体的な標識が各現場において周知され、真に活用される環境整備を継続的に実施していく必要があるというべきである。

明日にでも災害は起こるかもしれない、もとよりJアラートやエリアメールといった新たな情報機器を利用した方策も執られてはいたが、これだけでは十分ではない。特に、地方公共団体において、津波に関する予報又は警報事項の標識による伝達について、音響による手段に比べ、視覚（形象、色彩、灯光など）による手段の整備事例が少なかったことに鑑み、今般、津波警報等の視覚に訴える標識のあり方について、聴覚障害者等に係る関係各団体との検討協議を実施し、多様な意見を聴取しながら運用が開始されるに至った津波フラッグについては、ソフト面からの防災意識の一層の啓発に繋がるよう、関係各機関との連携と標識自体の周知広報を継続的かつ積極的に実施していくことが

極めて重要である。

### 3 気象予報情報の公開方法における不備

#### (1) 気象予報士の配置（気象業務法19条の2、同施行規則11条の2）について

気象業務法は、17条において「気象庁以外の者が気象、地象、津波、高潮、波浪又は洪水の予報の業務（以下「予報業務」という。）を行おうとする場合は、気象庁長官の許可を受けなければならない。」と定めた上で、第19条の2において、「第一七条の規定により許可を受けた者……は、当該予報業務を行う事業所ごとに、国土交通省令で定めるところにより、気象予報士…を置かなければならない。」（下線部は筆者）との規定により、許可事業者の事業所ごとに、1日当たりの現象の予想を行う時間に応じて、同施行規則第11条の2に定められた最低人数以上の専任の気象予報士の配置を義務づけている。

以上の規制に関連して、気象予報業務の許可を受けている国立研究開発法人理化学研究所の気象予報の現場において、気象庁よりも高性能な気象レーダー及び計算用コンピューターを有するがゆえに、同所による気象予報情報の公開と気象業務法等の規定との間で、以下のような齟齬が生じている（以下、NHK NEWS WEB 2018〔平成30〕年6月6日付け「WEB特集 このままでいいの？ 出せない天気予報」から抜粋）。

「理化学研究所は、ホームページで予報を公開する時間帯を、気象予報士の資格を持つ4人の研究員のうち、2人以上が研究所内に常駐できる時間帯の午前10時から午後5時までとし、日中でも2人そろわない場合は『非表示』とすることにしました。

さらに、『予報士によるデータのチェック』が求められているため、気象予報士の資格を持つ研究員が予報結果を目で確認してから、予報を公開しています。このため予報を表示するまでに、どうしても10数秒程度、遅れてしまうのです。

なお、確認作業は、出張先や自宅ではダメ。研究所内でなければ認められません。『フェーズドアレイレーダー』が雨雲の動きをとらえ、『京』が最新の予報結果を次々に弾き出しているのにもかかわらず……。」

また、上記報道においては、東京大学生産技術研究所の河川の氾濫予報情報が、気象業務法との抵触の恐れがあるとして東京大学内の閲覧にとどめられる予定

であるとの実態も触れられている。

(2) 気象業務法第1条はこの法律の目的について「公共の福祉の増進に寄与すること及び「気象業務における国際的協力を行うこと」とし、同3条6号は、「気象長官は、第一条の目的を達成するために、次の事項を行うよう努めなければならない。六 気象の観測の結果、気象の予報及び警報並びに気象に関する調査及び研究の成果の産業、交通その他社会活動に対する利用を促進すること。」と定める。

冒頭で述べたとおり、誰しものが気象災害における“被災者”になりうる状況に鑑みれば、かような予報現場の実態にそぐわず、最先端技術による予報や研究の成果の利用を阻害する現行気象業務法等の各種規定は速やかに是正されるべきといわざるをえない。情報通信機器を利用すれば事業所にいない気象予報士同士の会議も可能であるし、そもそも複数の気象予報士の経験に基づき予報情報を策定するという想定自体が、高度なスーパーコンピューターに基づく予報を行っている現状とかけ離れている。

(3) さらに広く、予報業務許可制度（気象業務法17条）や、同制度の創設と同時に規定された気象庁以外の者による警報の禁止規定（同23条。警報（防災気象情報）の国家気象情報への一元化（いわゆる「Single

Authoritative Voice」）については、世界的に見ると法制度化している国は少ないとされている（測候時報第83巻2016「気象業務法の沿革等」。）の合理性や相当性なども踏まえた上での、気象予報に係る制度設計に関する国民的な議論が、今後多角的になされる必要があると考える。

この点、1993（平成5）年に気象業務法の改正により、気象庁の許可を受ければ民間企業も不特定多数の企業・消費者向けに予報サービスを手掛けることが可能になったが、上記の気象予報上の配置など様々な規定や基準（気象等の予報業務の許可等に関する審査基準）をクリアしなければ許可が下りないことなどが主たる理由となり、海外のような異業種からの予報サービスへの参入が進まないなどの意見も聞かれるところである。

我々弁護士は、新たな分野であるこの気象業務法制に関する問題についても今後研鑽を重ね、地球規模で激甚化がみられる気象災害に対し、我国の法制度が真に国民の生活と命を守るに適するものになっているか、また国際的な相互協力を妨げないものであるか、技術の進歩を踏まえた不断のチェックを行う役目を担うべきであろう。

## 第10 災害時における情報アクセシビリティ

### 1 災害時における情報格差の是正

高齢者は、耳が遠くなる、視野が狭くなるといった漸次的な身体的制約に加え、スマートフォンなどのデジタル・デバイスの利用率が低く、高速かつ大容量のデータ通信による情報取得が困難な状態のもとにある（例えば、「20代、30代は90%以上の利用者がスマートフォンを保有するのに対して、70代のスマートフォン保有者の割合は18.8%、80代のスマートフォン保有率は6.1%と、世代間の差が大きい。」（総務省・情報通信白書2018〔平成30〕年版より抜粋）とのデータがある。）。そのため、高齢者施設だけでなく、自宅で生活する高齢者が多数おられることを踏まえ、デジタル・デバイスに限られない災害情報の伝達方法の確保に取り組むことが求められる。

ちなみに、2019（令和元）年の台風15号接近時、埼

玉県では、市町村が発令する避難勧告や指示、避難所の解説情報を自動送信する県の防災メールのサーバーに不具合が生じ、同メールのほか、連動する県のホームページやスマートフォン向けアプリ、ツイッターに情報が送信されない事態を生じた（同年9月10日付け東京新聞）。また、台風19号のときは、浜松市が「高塚川周辺に避難勧告が出ました」との情報を市内のブラジル人らに向けたポルトガル語の電子メールで流す際、英語を基にした自動翻訳の結果「高塚川周辺に避難してください」と読める文章が2度にわたり送信された（同月17日付け中日新聞朝刊）。災害情報の伝達において国が推し進めるエリアメール等の有用性に異論はないが、単一の手段に頼り切るとは極めて危険である。

同様に、身体障害者、知的障害者に対しても、障害

者基本法11条1項に基づく障害者基本計画（第4次）（2018〔平成30〕年3月策定）の2-(4)-4及び同3-(1)-3「災害発生時、又は災害が発生するおそれがある場合に障害者に対して適切に情報を伝達できるよう、民間事業者、消防機関、都道府県警察等の協力を得つつ、障害特性に配慮した情報伝達の体制の整備を促進する。」に沿って、多様な手段によって情報格差（いわゆる「デジタル・ディバイド」）が生じないように、災害情報の伝達方法のより一層の充実に取り組むことが求められる。

また、東日本大震災の際に外国人居住者に対する避難情報の提供方法が不十分であったこと（2019〔令和元〕年7月29日付朝日新聞朝刊）や、2018（平成30）年9月の北海道胆振東部地震の際においても、外国人観光客から、避難誘導がわかりにくいとの声や、避難所の開閉や食料、物資の提供に関する避難所情報、交通機関・水道・電気等の復旧見込みに関するライフライン情報を、宿泊先の従業員やツアーコンダクター、日本にいる他の外国人や母国のWEBサイト、日本語ができる同行者など、言葉が理解しやすい情報源・方法から取得したとの声が上がったこと（SankeiBiz掲載・（株）サーベイリサーチセンター調べ）に鑑みれば、災害情報、被災者支援情報の多言語対応の拡充は、その必要性が未だ極めて高いことが窺われる。

さらに、以上のような災害時における情報格差の是正においては、その前提として、防災倉庫の発電機の活用や充電ポイントの整備など、情報取得の基礎となる電力の切れ目のない供給への取り組みの拡充も必須である。

## 2 避難誘導標識の整備・更新

避難場所や避難所等の案内表示は、全国的に標準化された図記号が用いられることが望ましく、また、オリンピック・パラリンピック東京大会への対応の必要性を端緒として、2016（平成28）年3月22日付けで、日本工業規格において災害種別図記号（ピクトグラム）及び同図記号を使った表示方法に係る災害種別避難誘導標識システムが制定・改正され公示され、各都道府県防災部局宛て通知されている（「災害種別図記号に

よる避難場所表示の標準化の取組について」<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/index.html>）。都道府県等においては、可能な限り夜間視認性の確保及び外国語との併記にも留意したうえで、これに従った標識の整備・更新を行うことが望まれる。

なお、避難誘導システムは、避難経路など避難に関連した情報を記載した「避難情報標識」、避難場所まで途切れることなく矢印と避難場所までの距離を示して設置される「避難誘導標識」及びこの場所又は建物が当該災害に対して安全な場所であることを示す「避難場所標識」があるが（「防災標識ガイドブック」一般社団法人日本標識工業会[http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/pdf/symbol\\_02.pdf](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/pdf/symbol_02.pdf)）、避難情報標識のうち、津波・高潮、洪水、土砂災害関連避難場所案内は、もっぱら色の濃淡により浸水深度を示しており、その方が健常者には一見して理解し易いという利点はあるものの、他方で、日本人の成人男性のおよそ5%にみられる色覚障害者には識別不能なものとなるおそれがある。色の境界を更に黒い線で分けし、領域毎に異なる柄を加えるなどカラーユニバーサルデザインガイドライン（「東京都カラーユニバーサルデザインガイドライン」東京都 <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kiban/machizukuri/kanren/color.files/colorudguideline.pdf>）を意識した標識とするよう、新しい図記号の標識の整備が求められる。

## 3 小括

以上を踏まえ、国は、災害時における情報の利用のしやすさ（いわゆる「情報アクセシビリティ」）という観点から、高齢者、障害者、外国人（在住外国人及び訪日観光客）に対しても、災害情報や被災後の支援情報の提供がより一層確実にあまねく伝達されるための取り組みの拡充を図るべきである。

また、我々弁護士の側も、常日頃から弱い立場にある方々の声に耳を傾け、またその要望をすくい上げる努力を怠らず、災害時に弱者が劣悪な状況に放置されることにならないよう、災害法制の不断の改善を国に求め続けていくべきである。