

# **第6部**

## **災害と弁護士**

# 第1 東日本大震災以降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 東日本大震災以降の大規模災害の被害状況と弁護士に課せられた使命

### (1) 地震災害の状況

2011 ((平成23) 年3月11日に発生した東日本大震災から14年が経過した。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1万5,900人、行方不明者2,520人 (2025 [令和7] 年2月末現在時点: 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、未だ、避難生活を余儀なくされている被災者の数は約2.7万人 (2025 [令和7] 年5月1日現在: 復興庁まとめ) にものぼっている。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、最大週上高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。原子力発電所事故については、関係閣僚会議において、2023 (令和5) 年8月24日からトリチウムを含むALPS処理水を海洋放出することが決定され、2024年度は累計54,999m<sup>3</sup>の処理水が海洋放出された。ALPS処理水とは、東京電力福島第一原子力発電所で発生した汚染水を多核種除去設備 (ALPS: Advanced Liquid Processing System) 等によりトリチウム以外の放射性物質を環境放出の際の規制基準を満たすまで繰り返し浄化処理した水をいう。2025 (令和7) 年8月7日現在、ALPS処理水及び処理途上水の貯蔵量は1,277,982m<sup>3</sup>に上る (東京電力ホールディングス株式会社公表)。また、2025年度は約54,600m<sup>3</sup>の処理水を7回に分けて放出する計画であるが、これに伴う風評被害や賠償といった問題が発生することは必ずあり、問題収束への道のりは遠い。

東日本大震災だけではない。日本ではその後も各地で大規模な地震が相次いでいる。まず、2016 (平成28) 年4月14日及び16日、熊本県熊本地方で大地震が

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回も観測されるなど、極めて異例の揺れが繰り返された。被害は甚大であり、直接死50人、震災関連死224人 (2024 [令和6] 年10月11日現在: 熊本県危機管理防災課発表) に上り、全半壊した住宅は約4.3万棟に及んだ。避難者は熊本県・大分県で延べ18万3,000人を超える (2017 [平成29] 年8月14日時点)、被災地域は長期にわたり甚大な影響を受けた。また、2018 (平成30) 年6月18日に大阪府北部でマグニチュード6.1、同年9月6日に北海道胆振東部でマグニチュード6.7、2021 (令和3) 年2月13日に福島県沖でマグニチュード7.3、2022 (令和4) 年3月16日に福島県沖でマグニチュード7.4の地震が発生している。さらに、2024 (令和6) 年1月1日、石川県の能登半島で最大震度7を記録する大地震が発生した。この2024 (令和6) 年能登半島地震では、死者640人 (うち震災関連死412人)、全半壊住家2万4,876棟という甚大な被害が生じている (2025 [令和7] 年8月21日現在: 石川県まとめ)。地震大国と言われる日本では、全国各地で大規模な地震が頻繁に発生し、甚大な被害をもたらしている。

### (2) 水害ほかの自然災害の状況

地球温暖化による影響で、数十年に一度の規模といわれる巨大台風、線状降水帯がもたらす豪雨の被害も、近年は日常化しつつある。2018 (平成30) 年7月には、西日本を中心として平成30年7月豪雨 (西日本豪雨) が発生し、死者237人、行方不明者8人、住家全壊6,767棟、半壊1万1,243棟 (2019 [平成31] 年1月9日現在: 内閣府発表) という平成最悪の水害被害が生じた。さらに直近では2025 (令和7) 年8月6日以降の大雨により、全国14道府県で深刻な水害が発生している。このように、毎年複数件の災害救助法が適用される規模の災害が発生しており、災害の大規模化・頻発化が顕著となっている。また、開発に伴う盛り土との関連性が疑われる2021 (令和3) 年7月3日に発生した伊豆山土砂災害による被害も記憶に新しい。

さらに、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4万m<sup>2</sup>、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。

### (3) 弁護士が果たすべき役割

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が、過去のどの災害をも凌駕する甚大な被害と、多くの識者からも「人災」であるとの評価がなされている福島第一原子力発電所事故を引き起こした東日本大震災は、弁護士にとっても大きな転換点になった災害といえるであろう。かつてない範囲に及び人々の家屋を破壊した津波や福島第一原子力発電所から風に乗って広く放散された放射能は、多くの住民に避難を余儀なくさせ、人命や財産だけでなく生業やふるさとの喪失という問題を引き起こしたのであり、これらはすべて弁護士が関与すべき市民の人権問題であることを、我々自身にも突き付けた出来事であった。

我々弁護士は、あらゆる自然災害において、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後押しする役割を担うべきである。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。

### (4) 法友会における災害への取組み

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て、東北三県への被災地訪問や災害法制に関する勉強等の

活動を続けてきた。そして、2021（令和3）年4月より、東日本大震災に係る支援活動を通じて培った知見や被災者をはじめとする人々との繋がりをより今後に生かすべく、常置委員会として災害対策復興支援委員会との名称に改め、既に発生した災害については復興の支援を、将来起こりうる災害については防災・減災を目的に掲げ、永続的に活動を続ける決意を新たにしたところである。

法友会では、これまで被災地訪問を通じて現地で聞き取った被災者のニーズをもとに、毎年度東日本大震災の被災者を支援する決意を表明し、また立法提言等の意見書を作成してきた。2013（平成25）年7月に決議した「東京電力福島第一原子力発電所の事故による損害賠償権について消滅時効に関する特別の立法措置を求める意見書」は、日弁連の意見書とあいまって同年12月11日交付・施行の「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」に結び付いた。岩手県と岩手県弁護士会が共同して行った土地収用に関する立法提案を後押しするためには作成した2014（平成26）年3月の「被災地復興事業用地確保のための特別立法措置を求める意見書」は、土地収用法の特例となる「東日本大震災復興支援特別区域法」の改正と結実し、翌年1月には岩手県知事から感謝状を頂戴している。そして、防災分野でも、2019（平成31）年3月の「災害時の住民避難に係る気象業務法等に関する意見書」は、東日本大震災時の経験を踏まえ、新たに視覚による津波の警報等の標識を定めることを求める内容のものであるが、こちらも2020（令和2）年6月24日公布の気象業務法施行規則及び予報警報標識規則の改正という形となって結実した。

東日本大震災から14年以上が経過した現在でも、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心に留め、様々な災害に際し、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、今後も、復興支援活動に尽力することをここに誓うものである。

## 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）と扱い手の育成

### (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いまて、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2.7万人の被災者が避難していることを忘れてはならない。そこで、我々は、被災地の各弁護士会・東京三会、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）。

### (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

してもしおこることはないが、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）を大いに發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扱い手としての役割

災害のたびに見直される災害法制は、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。また、昨今では、地震災害に関する法制だけでなく、甚大化、日常化する水害に対応する法制は、毎年のように精緻化・複雑化しており、我々弁護士であっても一定の研鑽が求められる程のものになっている。

いずれの種類の災害にあっても、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と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ぬなど、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。

かような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被災状況や生活状況の課題を個別の相談等により把握し、専門家等と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することで、被災者の自立・生活再建が進

むようにマネジメントしてゆく災害ケースマネジメントの導入の必要性が認識され始めている。内閣府においても、防災基本計画への災害ケースマネジメントに関する内容の位置づけや、先進的な事例をまとめた「災害ケースマネジメントに関する取組事例集（令和4年3月）」の作成等、その普及・啓発が行われている。

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。また、ひとくちに災害ケースマネジメントといつても、被災者の資産や住居、就労状況、プライバシーに対する意識などの違いから、生活再建に向けたニーズは、災害の内容及び地域によって大きく異なることが考えられる。法友会では現在、港区防災課と共同して都市型災害ケースマネジメントの研究に着手しているが、港区などは住民の約9割がマンションに住んでおり、避難所が設営できる空き地も殆どないことから、膨大な数の住民が在宅被災者となることを想定してどのようにして速やかに支援を届け、再建に導くか、独自の工夫が求められるところである。かかる都心特有の災害問題は、全国に先駆けて東京の弁護士が取り組むべき課題といえよう。

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すことも生じうる。弁護士である我々なら、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。

日弁連は、2023（令和5）年7月6日に災害ケースマネジメントの推進に向けた会長声明を発表し、全国のどこで災害が発生しても「人間の復興」があまねく実現されるべく、各弁護士会における災害ケースマネジメントに関する体制整備や、行政及び中間支援団体との連携強化を推し進めていくことを表明している。弁護士である我々が被災地における「人間の復興」の担い手として、被災地における法律問題、被災者が抱える法律問題を解決するための役割を果たしていかなければ

ればならない。

### (3) 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、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。温暖化に伴う大規模な風水害は毎年複数件発生し、我が国どの地域で起こってもおかしくない状況であり、法律事務所の所在に関わらず参加・支援が求められる時代になってきた。また、世界的な流行をもたらした新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、ある種の災害として、それがために支払が困難な状況になった事案に、災害制度として発生した自然災害による債務整理のガイドラインの特則が適用されるに至っており、災害に関する知識を有する弁護士が求められる領域は、一層の拡大をみている。

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するので、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

を不斷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。

### 3 災害ケースマネジメントと災害法制を担う弁護士の役割

#### (1) 申請主義の壁を越える災害ケースマネジメント

災害のたびに見直される災害法制は、その複雑さ故に一般的な被災者にとって難解なものである。また、昨今では、地震災害に関する法制だけでなく、甚大化、日常化する水害に対応する法制は、毎年のように精緻化・複雑化しており、我々弁護士であっても一定の研鑽が求められる程のものになっている。

いずれの種類の災害にあっても、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ぬなど、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。

かような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被災状況や生活状況の課題を個別の相談等により把握し、専門家等と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することで、被災者の自立・生活再建が進むようにマネジメントしてゆく災害ケースマネジメントの導入の必要性が認識され始めている。内閣府においても、防災基本計画への災害ケースマネジメントに関連する内容の位置づけや、先進的な事例をまとめた「災害ケースマネジメントに関する取組事例集（令和4年3月）」や「災害ケースマネジメント実施の手引き（令和5年3月）」の作成等、その普及・啓発が行われている。

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。また、ひとくちに災害ケースマネジメントといつても、被災者の資産や住居、就労状況、プライバシーに対する意識などの違いから、生活再建に向けたニーズは、災害の内容及び地域によって大きく異なることが考えられる。法友会では現在、港区防災課と共同して都市型災害ケースマネジメントの研究に着手している。港区では住民の約9割がマンションに居住し、避難所を設営できる空き地もほとんど存在しない。そのため、多数の住民が在宅被災者となることが予想され、いかに速やかに支援を届け、生活再建につなげるかが大きな課題となる。こうした都心特有の災害問題は、全国に先駆けて東京の弁護士が取り組むべき課題といえよう。

災害対策復興支援委員会は、近年ますます重要性が高まる災害ケースマネジメントを最重点課題と位置づけ、港区防災課と共同して「港区における災害ケースマネジメント」意見交換会を開催し、在宅被災の多発やマンション居住率の高さ、避難所設営スペースの制約といった都市部特有の条件を踏まえ、自治体・関係機関・弁護士会が一体となって支援情報を確実に届けるとともに、申請手続を伴走型で支える枠組みの必要性を確認した。

今後も、各自治体との恒常的な連携を通じ、弁護士が災害復興支援に積極的に関与することが不可欠である。とりわけ、法律相談を入口とする個別支援を強化し、被災した「町」の再建のみならず、人々の暮らしそのものを回復させる「人間の復興」を担える体制を整えることが求められる。

災害時の行政の対応を、外部から批判することははある意味容易なことであるが、激甚化する災害の現場では、行政とて混乱し、制度の適用を見落とすことも生じうる。弁護士である我々なら、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。

日弁連は、2023（令和5）年7月6日に災害ケースマネジメントの推進に向けた会長声明を発表し、全国のどこで災害が発生しても「人間の復興」があまねく実

現されるべく、各弁護士会における災害ケースマネジメントに関する体制整備や、行政及び中間支援団体との連携強化を推し進めていくことを表明している。弁護士である我々が被災地における「人間の復興」の担い手として、被災地における法律問題、被災者が抱える法律問題を解決するための役割を果たしていかなければならぬ。

## (2) 将来の大規模災害への対応を

法友会は、今後の災害対策等に幅広く、またより積極的に対応するため、災害時ADRや、被災マンション法など、幅広く東京が被災したことも想定して準備・研究を進めているところであるが、東京では関東大震災以来大きな災害に見舞われたことがなく、それがために東京の弁護士には、全体的に災害法制に関する経験及び知識が不足している感が否めない。

気象庁は、2024（令和6）年8月8日、宮崎県と鹿児島県で観測された地震を受けて南海トラフ地震の想定震源域で大規模地震が発生する可能性がふだんと比べて高まっているとして「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）」を発表した。我々は、いつ大規模な災

害が起きてもおかしくないことを意識し、積極的に他の地方で発生した災害の復興支援に関与し、現地で活動している弁護士に教えを請うと共に、激甚化する災害に伴い、進化・複雑化する法制度に関して日々研鑽することを忘れてはならない。

東日本大震災から14年が経過したが、弁護士が災害に関わることの必要性は些かも失われてはいないし、むしろこれからこそが東日本大震災の復興支援で培った知見を今後の災害復興支援で生かすことが求められているのだと、一人ひとりが肝に銘すべきである。

我々は、被災地への訪問を継続し、被災者を決して忘れない活動を続け、2023（令和5）年7月1日の復興支援・災害対策を継続していく宣言に則り、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故、さらにはその後も全国で発生し続ける災害に関する法律問題の解決に取り組むべきである。そして、真の意味での「人間の復興」に資する災害復興まちづくり法制、災害対策法制の実現を目指し、災害法制を担う弁護士の育成に力を注ぐとともに、これらの取組を今後も継続し、さらに深化させていくべきである。

## 第2 住いの再建について

### 1 東日本大震災における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が期待できる。

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た。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。

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を中心的制度として利用された（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、利用された。）。

復興庁によると、2021（令和3）年3月末時点での防災集団移転促進事業は予定された324地区・8,373戸すべてについて工事が完成し、土地区画整理事業は予定された50地区・9,358戸のすべてについて工事が完了したとされている（以上、「住まいの復興工程表」による供給計画に関する集計値）。もっとも、土地区画整理事業による造成完了済の50地区の宅地供給面積合計728ヘクタールのうち、73%である529ヘクタールしか実際の土地活用がされていない（国土交通省、「東日本大震災からの復興に係る土地区画整理事業におけ

る土地活用状況」(2023〔令和5〕年12月末現在))。被災当初は現地でやり直すことを考えていた被災者が、10年以上の時の経過による高齢化で収入に変化が生じ、一軒家の所有に関する志向が変化したことが一因であると専門家は分析している(2023〔令和5〕年3月10日NHK宮城NEWS WEB)。

当然に高台に移転するわけではない土地区画整理事業では津波対策として対象地域内において住宅をできるだけ高地に配置し、盛土による土地の嵩上げにより対処し、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の約3万戸の災害公営住宅の建築計画(宮城県約1万6,000戸、岩手県約6,000戸、福島県約7,600戸)について、災害公営住宅が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、用地確保の困難性が同様に障害になっていたものの、震災から10年が経過した2020(令和2)年度末時点では完成戸数3万0,230戸すべての工事が完了している。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と国の対応

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。

国(復興庁)が用地取得の迅速化に関して講じてきた財産管理制度(不在者財産管理人制度及び相続財産清算人制度)の手続の迅速化・円滑化、土地取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った。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、被災地域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、土地取用法の特別法ともいう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、土地取用法の取用適格事業の拡大(集団防災移転事業につき取用適用要件を50戸以上から5戸以上に緩和)や、土地取用手続の迅速化・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、利用された実例は少ない。

なお、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法に定める土地取用法の特例により所有者不明土地の利用の円滑化のための措置として土地取用法の事業の認定を受けた取用適格事業について、その起業

地内にある「特定所有者不明土地」の収用又は使用の裁定を申請することができるようになった。

### 3 更なる立法の必要性について

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、東日本大震災が契機となり顕在化した相続登記未了の土地が広範に存在することから、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が求められるところである。

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的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、2018（平成30）年6月6日成立の「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」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査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。また、個別の相続財産について選択することができないため、相続放棄しない場合に相続を契機に利活用ニーズの少ない土地を望まず取得した所有者による管理不全を防ぐために、一定の要件を満たした場合に、相続した土地を国庫に帰属させる手続を定めた相続土地国庫帰属制度が創設された（2021〔令和3〕年4月28日に相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律〔いわゆる相続土地国庫帰属法〕が公布された）。さらに、不動産登記法の改正（76条の2）により、2024（令和6）年4月1日から、相続や遺言によって不動産を取得した相続人は、その取得を知った日から3年以内に、遺産分割により法定相続分を超える所有権を取得した場合には、遺産分割の日から3年以内に登記の申請をすることが義務付けられた。

このような国の取組みにより、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・改善を図るために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、宮城県、岩手県及び福島県に約5万3,000戸の仮設住宅が建設されたが、宮城県及び岩手県では第1期復興・創生期間中の2021〔令和3〕年3月に応急仮設住宅の供与が終了し、残る福島では2025（令和7）年7月時点で、仮設住宅に3名、借上げ住宅一般に7名、借上げ住宅特例に428名の被災者が入居している（復興庁、2025〔令和7〕年6月日「復興の現状と今後の取組」、福島県災害対策本部（土木部）、2025〔令和7〕年3月31日「応急仮設住宅・借上げ住宅・公営住宅の進捗状況（東日本大震災）」）。

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、東日本大震災では、震災から7年以上が経過しても、約1万5,000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。

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難いにもかかわらず、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、仮設住宅を上回る約5万4,000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いえないなど（このため、契約が更新されなかつ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従前の延長を継続し、2026（令和8）年3月末まで延長されたが、これをもって終了となる見込みであり、それ以外は、既に終了あるいは、来年度末で終了する新潟県のように終了する予定となっている。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、仮設住宅の供与が終了した避難者向けの福島県避難市町村家賃等支援事業は、引き続き2024（令和6）年度も継続され、2026（令和8）年3月末まで助成対象となっているが、応急仮設住宅の供与が終了することが予定されており、2026（令和8）年3月末で終了予定となっている。

2024〔令和6〕年1月1日に発生した能登半島地震及び同年9月の奥能登豪雨災害においても甚大な被害が生じ、多くの家屋が全壊、半壊となり、自宅での生活継続が困難となった被災者が多く出た。石川県では、

災害救助法が適用された市町において応急仮設住宅を建設し、2024〔令和6〕年12月23日時点で164の団地、7,169戸の応急仮設住宅が整備されている。石川県では応急仮設住宅について整備方針を定め、①従来型応急仮設住宅（迅速かつ大量に供給し、避難所生活の早期解消を図ることを目的に、学校のグラウンドや公園等の公有地に長屋型のプレハブ、移動式等の応急仮設住宅を整備し、入居期間終了後は撤去することを基本とする）、②まちづくり型応急仮設住宅（里山里海景観に配慮した新たなまちを整備することを目的に、市街地や市街地近郊のまとまった空地等に長屋型の木造応急仮設住宅を整備し、入居期間終了後は市町営住宅に転用することを基本とする）、③ふるさと回帰型応急仮設住宅（能登から離れ、みなし仮設住宅等で生活する被災者がふるさとに回帰することを目的とし、集落内の空地等に戸建風の木造応急仮設住宅を整備し、入居期間終了後は市町営住宅に転用することを基本とする）といった、多様な被災者のニーズと自治体の復興まちづくりの両面から応急仮設住宅を位置づける試みがなされている。

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、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。

法友会は、2025（令和7）年7月12日に、国に対し、要件を限定せずに応急仮設住宅の存続期間の再延長を可能とする法改正を行うこと、各自治体に対し、被災者や被災地の実情に応じて生活再建の場をじっくり検討できるように応急仮設住宅の存続期間の再延長について取り扱いを是正すること、石川県内の各市町に対し、被災家屋の公費解体の申請手続に関し申請期限や基準について被災者のニーズに沿って柔軟に対応することを求める意見書を決議した。

## 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つた被災者が多数に上った。

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る。

なお、2021（令和3）年6月4日に成立した「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律」により自然災害（暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象により生じた被害をいう。）の被災者等の生活を支援し、被災者等を慰藉する等の目的のため自発的に拠出された金銭を原資として、都道府県又は市町村（特別区を含む。）が一定の配分の基準に従い被災者等に交付する金銭である「自然災害義援金」について、交付された金銭や交付を受ける権利を差し押されることなどが禁止されることとなった。同法成立までは、「被災者生活再建支援金」などと異なり、自然災害義援金の差押を禁止する一般法ではなく、東日本大震災や平成28年熊本地震等の大規模災害に関して個別立法がされ、限定的に対処されてきたが、全国で毎年のように自然災害が発生している現状において、生活再建を支援したいという寄附者の善意は、自然災害の規模や範囲、地域、時期を問わず共通であり、優劣を付けられるものではないにもかかわらず、個別法では被災者間で不公平が生じかねないものであった。同法により、災害の規模や範囲、地域、時期に限定を加えることなく、広く自然災害を対象として、交付される自然災害義援金の差押えが一般的に禁止されることとなり、「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」を含む債務整理の手続上も、自然災害義援金を自由財産と同視して被災者等の手元に残すことができるようになるため、被災者等の生活再建に大きく資すると評価されている（2021〔令和3〕年6月4日付

日弁連「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律の成立に当たっての会長談話」）。令和5年台風第6号の影響による停電に伴う災害に災害救助法が適用された際も内閣府から被災地域の金融機関等に金融上の措置の要請がなされ、東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドラインの運用として調停条項案の検討の運用にあたって、対象債権者となりうる金融機関等は同法により義援金が差押禁止財産になったことについて留意するように要請がなされている。また、2024（令和6）年1月1日に発生した2024（令和6）年能登半島地震災害に係る住宅再建支援等給付金に関しても差押禁止の対象とする個別立法がなされている。

なお、石川県では、能登半島地震とその後の奥能登豪雨災害によって自宅を失った被災者に向けて被害住宅の再建方法や支援制度を紹介するハンドブックを作成し、仮設住宅入居者に配布している。このように被災者が制度を知って活用するように周知する活動も必要である。

## 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、世帯の収入が月収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た。この特別低減措置は、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、さらには、コロナ禍や物価高騰により困窮する事態が生ずることが懸念される。気仙沼市は、東日本大震災後のコロナ禍や昨今の物価高騰の影響に鑑みて、独自の施策として11年目以降も5年間延長することを決めた。東松島市は、11年目以降現在も災害公営住宅家賃の3割減額を継続している。なお、2023（令和5）年11月には岩手県で、2024（令和6）年8月には島根県において、公営住宅の家賃算定を誤り、家賃を過大徴収していたことが明らかになっ

た。島根県の事案は老人扶養と特定扶養による控除を適用せず過大徴収していたことが原因であるとされている。制度が適切に運用されているかを我々弁護士も注視していく必要がある。

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得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もあり、必要な援助が必要な人に届いているか今後も注視する必要がある。

なお、2021（令和3）年3月9日の閣議決定「『第2期復興・創生期間』以降における東日本大震災からの復興の基本方針」では、災害公営住宅の家賃低廉化・特別家賃低減事業について、復興交付金の廃止に伴い、別の補助に移行した上で引き続き支援すると改定され、

家賃低廉化事業の法定の補助率・補助期間を確保した上で、補助率の嵩上げ措置と特別家賃低減事業が管理開始後10年間継続されることになった。多くの自治体で、上記事業の実施により、家賃の減額措置の支援策を実施している例がみられる一方で、財源不足を理由に減免策の取りやめや通常の一般低所得者向け減免制度に移行する自治体もあり、制度の運用に違いが生じているという問題点も指摘されている（2023〔令和5〕年4月21日朝日新聞デジタル）。

2023（令和5）年7月1日に決議した復興支援・災害対策を継続していく宣言にもあるように、我々弁護士は、今後も現状の法制度の不備や問題点を調査し、被災者が真の意味で救済される「人間の復興」を実現できるように災害復興まちづくり法制について立法提言を行うなど、被災者の生活再建と被災地の災害復興まちづくり法制の実現に向けて活動を継続していくべきである。

## 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になった。また、熊本地震では、住居の倒壊のおそれから多くの被災者が車中泊をした。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。2024（令和6）年1月1日に発生した能登半島地震の在宅避難者も実態把握が困難であることに加え、十分な支援を届けられないという問題が現に存在している（中央防災会議 防災対策実行会議 令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討ワーキンググループ「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方につ

いて（報告書）】）。

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、ペ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つたなど、様々な事情に起因して生じたものである。なお、阪神淡路大震災当時においては、自宅に居住し続けることができる被災者については、被災者の定義に当てはまらず、支援が必要とはみなされなかつたが、それが現在まで続いているとの指摘もなされている。

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）年に公表した避難一般に関する「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」以外に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おらず、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かつた。その後、総務省行政評価局による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みを

まとめた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—」を受けて、内閣府は、制度上の問題点である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ヶ月以内とされている救助期間について、2021（令和3）年6月に「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」を改正し、住宅の応急修理の一般基準について、災害発生の日から1ヶ月以内としていた救済期間を3ヶ月以内（国の災害対策本部が設置された災害にあっては6ヶ月以内）に見直し、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について、2021（令和3）年9月17日、2021（令和3）年5月に災害救助法の運用等について定める「災害救助事務取扱要領」において、応急修理期間中に応急仮設住宅を使用することを可能とする取扱いを明記する改定を行い、当該改定内容について都道府県等に対して周知すると回答し、必要な改善措置が講じられたこととなった。

また、2024（令和6）年6月には、内閣府（防災担当）により在宅・車中泊避難者等の支援の手引きが発表され、「場所（避難所）の支援」から「人（避難者等）の支援」への考え方の転換が打ち出され、アウトリーチの手法による支援、在宅避難者の実態把握の標準化が試みられている。

## 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、各種支援が実施してきた。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い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に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つた。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供与、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ない、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つたことから、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となかった。

これらのこととは、能登半島地震の際にも指摘されている。

## 3 在宅被災者の実情

在宅被災者のなかには、被災後、相当期間が経過しても電気、ガス、水道などのライフラインすらま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、東日本大震災における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、低収入などの事情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。東日本大震災以降の災害においても「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」、「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」などという運用がなされ、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。

東日本大震災においては在宅被災者に関する具体的な調査や統計が乏しく、在宅被災者の実態が把握されず、要支援被災者として十分に認識されなかった。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。能登半島地震では、この点を意識した対応が石川県により取られたが、十分なサポートであったか、課題は何かについて、検証をしていく必要がある。

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といつた支援、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うるための機会を付与すべきである。

被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解

消に向けて継続的に支援することにより、被災者の自立・生活再建が進むようマネジメントする取組みである災害ケースマネジメントについて、従前、岩手県盛岡市や宮城県仙台市等をはじめとするいくつかの自治体が取り組んできている。この災害ケースマネジメントに関し、内閣府は、2022（令和4）年3月31日に「災害ケースマネジメントに関する取組事例集」を、2023（令和5）年3月28日に「災害ケースマネジメント実施の手引き」を公表し、中央防災会議は、2023（令和5）年5月30日に防災基本計画において、「地方公共団体は、平常時から、（中略）地域の実情に応じ、災害ケースマネジメント（中略）などの被災者支援の仕組みの整備等に努めるものとする」旨を明記するに至った。また、2023（令和5）年3月31日に発表された内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当）による「平時における災害ケースマネジメントの準備状況等に関する調査」によれば、災害ケースマネジメントの言葉自体を初めて聞いたと回答した市区町村が約2割強ではあったものの、その必要性を認識しているとの回答は約8割であった。しかし、平時から災害ケースマネジメントの「準備をしている」又は「準備に向けて検討している」と回答した市区町村は約1割であることから、必要性は理解しているものの実際の導入はまだ先になることがうかがわれる。そして、平時の準備ができていない理由は、「マンパワー不足」との回答が最も多く（約76%）、次いで「災害ケースマネジメントそのものの理解が優先」との回答（約70%）であった。以上のことから、災害ケースマネジメント導入の促進のためには、まずは災害ケースマネジメント自体が周知されて理解されること、そして適任者の確保が優先課題になると思われる。

#### 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得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得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、かのような状況に備えておく必要性も高い。東京都の想定でも都市部である東京においてマグニチュード7.3の首都直下地震が発生した場合、避難者数は、最大で約299万人（冬・夕方）と想定されており（2022〔令和4〕年5月25日公表の「首都直下地震等による東京の被害想定」）、前回の想定の339万人よりも減少し、東京都が把握している避難所の収容人数317万人（東京都地域防災計画震災編〔令和元年修正〕）内には収まっているが、プライバシー不足や生活ルール、ペット等に起因するトラブル、災害関連死等の従来指摘されている避難所の問題点に加えて、人口が集中している大都市部の避難所のため、物資の不足や帰宅困難者の殺到等により避難所単位で見た場合に収容しきれない可能性がある。また、研究者の試算でも在宅被災者については、14万人を超えるとの試算もなされているが、政府や東京都において十分な対応策が公表されているわけではない。単純に行政が把握している避難所の収容人数との比較で在宅被災者の発生を予測することはできないと思われる。総務省行政評価局の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—被災者の生活再建支援の視点から—」においても東日本大震災後避難所に避難しなかった理由として避難所の収容人数を超えて避難者が集まっていたことをあげている被災者がいることが明らかにされており、発災時に行政が情報収集を行い、被災者のニーズを正確に把握し、避難所を運営できない場合には、多くの在宅被災者を生み出して

しまうと考えられる。とりわけ、高層集合住宅が密集している都市部では、水道・ガスの供給が止まったり、エレベーターの使用ができなくなったりした場合など、在宅被災者の生活上の不便は、相当なものになると思われる。

また、東京都等の大都市部では、マンション等の集合住宅に人口が密集しているが、改正区分所有法及び2013（平成25）年6月26日公布施行の「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」（改正被災マンション法）の改正により被災区分所有建物の再生の円滑化を図る方策として、被災した区分所有建物の再建等に関する多数決要件が緩和されて、マンションの取壊しと建替え、マンションと敷地の売却（建物敷地売却決議）、マンションの取壊しと敷地の売却（建物取壊し敷地売却決議）、マンションの取壊し（取壊し決議）とマンションの再建の多数決要件が5分の4、変更決議等の多数決要件が4分の3であったところ、いずれも3分の2に引き下げられ、また、大規模一部滅失時の議決可能期間について災害により大規模一部滅失をした区分所有建物に係る決議可能期間を1年から最大6年間に延長された。

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。

住家被害認定・罹災証明発行については、2021（令和3）年3月に内閣府の定める「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」が改定され、前回2018（平成30）年3月の改訂で判定の効率化・迅速化が図られたことに加えて、新たに「中規模半壊（損害割合30%以上40%未満）」の区分が加えられ、6区分となり、これに伴い水害における第1次調査フローに中規模半壊（床上0.5m以上1m未満の浸水）が加わり、液状化等の地盤被害による被害認定調査について、不同沈下があり、傾斜が1/100以上1/60未満又は基礎の天端下25cmまでのすべての部分が地盤面下に潜り込んでいる場合には、半壊（損害割合20%以上30%未満）と判定するとの調査フローの見直しも図られ、また、水害によるサンプル調査による被害認定の調査・判定方法の具体的手順も提示された。これは、被災者生活再建支援法（2020〔令和2〕年12月4日公布・施行）の改正により、支援対象として追加された中規模半壊世帯（損害割合30%以上40%未満の被害）の世帯）に関する浸水深による簡易判定基準を策定すること等が具体化されたものである。これを受け、2022（令和4）年3月に「災害に係る住家被害認定業務 実施体制の手引き」も改定されている。

しかしながら、一部の市町村において、住家の被害に関する罹災証明書発行申請にあたって、法律上の要

件となっていないにもかかわらず修理見積書、自治会長等の証明を求めたり、自己判定方式（罹災証明書発行を迅速に行うために被害が軽微なものについて、申請者自身が判定し、通常の住家額調査を行わないで調査を簡素化する、あるいは現地調査を行わない方式）による申請において求められている被災住宅の写真の提出について自己判定方式による申請と区別せず広報を行っていたりする例があり、問題となっている。

法曹実務家においても関係法令の改正とそれに伴う災害行政の運営基準の改定をキャッチアップし、行政にのみ任せのではなく、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。眞の意味での災害前の状態に戻す、人間の復興を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」対策の重要性

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、1995（平成7）年の阪神・淡路大震災を迎てしまい、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てしまい、その後も2016（平成28）年の熊本地震を初めとした大

規模自然災害に見舞われている。そして、2020（令和2）年以降は、新型コロナウイルス感染症が全国に拡大した。その後も、緊急事態宣言の解除と再宣言の後、行動制限が課されていないものの新規感染が全国的に収束の様子を見せない中、2022（令和4）年7月と8月に発生した線状降水帯による大雨により、またしても大規模な土砂災害及び水害が発生し、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止対策を取りつつ、避難所での集団生活を余儀なくされるという、未だかつてない事態が発生した。

これら毎年のように発生する自然災害等の被災者、さらには流行性の疾病の蔓延防止により経済活動を著しく制限された国民の経済的再建のため、経済的支援とは別に、二重ローン問題や債務整理の問題は生活再建のため避けて通れない議論である。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成果

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ヶ月強経過した2011（平成23）年8月22日からその運用が開始された。

この被災ローン減免制度は、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。

ところが、発災から2012（平成24）年7月末までの14ヶ月の間に1万3,000件近くの債務者（住宅ローンは6,000件以上）が返済を開始してしまっていた。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む被災者は相当な数に及んだことが推測される。

そして、結局、旧ガイドラインの運用開始から運用が終了した2021（令和3）年3月31日（後述）に至るまでの約10年間のガイドライン運営委員会への相談件数は5,980件にとどまり、しかも、債務整理の成立件数は1,373件となった。特に、最後の1年間での成立件数はわずか1件であった。

以上からすると、この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、残念ながら十分には成果を上げることはできなかつたと結論付けざるをえないものであった。

## 2 被災ローン減免制度の利用が進まなかつ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たとはい難いものであった。現在は、後述する新たなガイドラインが適用されているが、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原因について、以下、触れることとする。

### （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（リスクケジュール）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ク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すことのないまま金融機関とのリスク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 新ガイドライン策定と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）新ガイドラインの策定

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「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、全国銀行協会が2015（平成27）年9月2日付で発足させた「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。

そして、新ガイドラインが策定された当初は被災ローン減免制度と併存していたが、2021（令和3）年3月31日をもって被災ローン減免制度の適用は終了し、東日本大震災の被災者も含め、今後は新ガイドラインによって被災者支援がなされることになった。

#### （2）新ガイドライン策定後の大規模自然災害

ア 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、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た。

そして、熊本地震発生以降も、2023（令和5）年・2024（令和6）年の石川県能登半島を震源とする地震といった自然災害が発生したことで多くの自治体が災害救助法の適用を受け（内閣府防災情報のページ [http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/kyuujo\\_tekyou.html](http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/kyuujo_tekyou.html)）、それにより新ガイドラインを利用した債務整理が可能となった。

イ 詳細は後記（3）に譲るが、これらの自然災害に加え、2020（令和2）年明けから日本国内でも新型コロナウイルス感染症の感染拡大で予防と感染拡大防止のために経済活動を自粛せざるを得なくなり、それによって収入が激減または無収入となる個人（個人事業主）が増え、こうした個人（個人事業主）の生活再建を債務整理によって支える必要が生じた。そこで、金融庁は2020（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弁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。これを受け、2020（令和2）年10月中に新ガイドラインが改正され（以下、「コロナ特則」という。）、同年12月1日から適用されることとなった。また、2021（令和3）年6月4日には「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律」が成立し、差押禁止財産の範囲が拡張された（詳細は「第2章 住まいの再建について」を参照されたい）。

ウ 2025（令和7）年6月末日時点で登録専門家に手続支援を委嘱した自然災害案件の件数は1,492件で、債務整理成立件数は626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ウェブページ<http://www.dgl.or.jp/utilization/>）。2024（令和6）年6月末実時点では自然災害案件の債務整理成立件数は596件であったことから、この1年で30件の自然災害案件の債務整理が成立したことになるが、その間に、能登半島地震といった（2024年1月1日発生）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、西日本豪雨の際にも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いわれている。

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。法友会としては、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）新型コロナウイルス感染症の感染拡大を原因とする債務整理案件におけるコロナ特則の運用状況

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弁済できなくなった個人の債務者であるところ、新型コロナウイルス感染症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ない。

しかし、先述の債務整理と生活再建の問題点は新型コロナウイルス感染症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、新型コロナウイルス感染症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。

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。そして、今なお、かかる運用は改善されていない。この点、2021（令和3）年4月21日に「令和2年度子育て世帯生活支援特別給付金に係る差押禁止等に関する法律」が成立し、令和二年度子育て世帯生活支援特別給付金を受ける権利を差押・譲渡・担保とすることを禁止し、支給を受けた金銭も同様に差押禁止とする法律が成立し、直ちに施行された。かかる立法は自由財産を拡張する趣旨には合致し、歓迎するものではあるが、やはり自由財産の上限を拡張するよう新ガイドラインを改正することこそが、端的に生活再建につながる。

近年は、委嘱件数、債務整理成立案件の伸びがいずれも鈍化している。新ガイドラインの適用が決定されたのち速やかに多くの債務者が利用できるよう、コロナ特則を含めた新ガイドラインの周知徹底をすることや、迅速な債務整理が可能となるよう改善を重ねていく必要があることは、論を待たない。

#### （4）今後の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せず、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金融機関等の債権者による異議に特段の規制はなく、専ら各債権者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」）、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・債務整理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、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た。）、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再建なくして、被災地の復興はありえない。

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、弁護士に相談し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、これに応え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、そして前例のない新型コロナウイルス感染症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ろう。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、更には新型コロナウイルス感染症の感染拡大における支援策を概観し、法友会の政策提言について述べることとする。

### 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」対策の重要性

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障壁となっている。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得なくなり、過重な負担を背負うことになる。また、既存債務の存在が新規融資の際の返済能力の評価に影響し、新規借り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と役割の終焉

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になった。

一方、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、震災発生の翌年の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た。支援決定は2022（令和4）年3月末日で終了した

#### （3）支援要件の厳格さ

これら二つの機構は一定の成果を上げたものの、被災規模からみて件数は必ずしも多いとはいえない。その要因は、支援決定や債権買取の要件が厳格なことがあるといわれている。

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）のうち最も重要なのが、「再生可能性」の要件である。（支援要件については支援機構のホームページ参照<http://www.shien-kiko.co.jp/>）

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ったといえよう。

現に、再生支援機構には2021（令和3）年3月末日時点までに2,939件の相談受付件数がありながら、制度に関する質問等で説明や助言でいったんは終了してしまっているものが2,192件（実に74.5%）もある。柔軟な運用とすることで、広く支援を受けて事業の復興ができた事業者がいたはずである。

#### （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、債権買取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いかねない。

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注目され、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（REVIC）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。

### 4 新型コロナウイルス感染症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）

中小企業は、新型コロナウイルス感染症が感染拡大しても、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かった。しかし、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づいて2020（令和2）年4月7日に東京、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。

そこで、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た。しかし、二重ローン問題については、2020（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、2022（令和4）年4月26日の報道では、自民党の金融調査会がコロナ禍で膨らんだ中小企業の債務を軽くするために官民ファンドを活用する提言案をまとめ、REVICが金融機関の保有する債権を買い取る手段を盛り込んだとの報道があった。しかし、その後目立った報道はなく、これらの提言がどの程度二重ローン問題の解消に繋がるかは不透明である。

また、民間企業が地銀などから経営不振の企業向け債権を時価で買い取る再生ファンドを設立し、メインバンクに対する過剰債務を解消して中小企業が追加融

資を受けられるようにするための支援に乗り出したとの報道があったが、これもその後目立った報道はない。

その間、中小企業のなかでも個人事業については、2020（令和2）年12月1日から自然災害債務整理ガイドラインの新型コロナウィルス特則の運用が開始され、債務整理による事業再生の方法として注目された。

## 5 能登半島地震で国がとった中小・小規模事業者支援策（中小企業の二重ローン問題）

こうした課題がある中で、2024（令和6）年1月1日、石川県能登半島で地震の規模がM7.6、最大震度7を観測した能登半島地震が発生した。この地震により、令和7年8月5日時点で死者634人（その内石川県輪島市221人、同珠洲市176人、災害関連死406人）、重傷者420人、全壊家屋6,532棟（その内石川県6,163棟、富山県258棟、新潟県111棟）、半壊家屋23,680棟（その内石川県18,713棟、富山県808棟、新潟県4,147棟）を数える甚大な被害が発生している。

### （1）中小企業の二重ローン問題

中小企業の被災企業の支援は被災者の生活支援に密接に関わる問題であり、過去の自然災害での経験から二重ローン問題は迅速な対策が不可欠であることは明らかである。そして、能登半島は日本の伝統工芸が多く集まる地域もある。

そこで、国は、中小企業及び小規模事業者に対する迅速な支援に乗り出した。

### （2）債権買取機構の設立

能登半島地震では、被災前からの債権の買取等により財務内容の改善をすることで金融機関からの新たな資金調達が可能となるよう支援すべく、REVIC及び（独行）中小企業基盤整備機構が石川県や地域金融機関等と共に「能登半島地震復興支援ファンド」（設立時のファンド総額100億円）を設立した。

このファンドは令和6年1月25日付の令和6年能登半島地震非常災害対策本部決定「被災者の生活と生業支援のためのパッケージ」に基づくもので、発災から3か月を経ない同年3月25日に設立された。設立までの期間やファンド総額を見ると、国の事業支援への意気込みがうかがえる。

もっとも、実際に能登半島地震復興支援ファンドの支援決定がなされるまでには時間を要し、債権買取の

第1号案件となる投資決定をしたのは2025（令和7）年3月26日である。支援まで時間を要することに加え、社会基盤の復旧が遅れ、人口減少が進む被災地で、そもそも新規借入をしてまで事業を継続するべきか判断を躊躇していることが一因となっているとの報道もある。

中小企業及び小規模事業者の二重ローン問題解決にどの程度効果を發揮するかは今後の運用次第ではあるが、これまでに発生した自然災害の復興支援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。

## 6 今後の課題

毎年のように甚大な被害を及ぼす自然災害が発生し、その度に被災地域の中小企業及び小規模事業主の支援の必要が生じ、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（もっとも、近時では助成金・協力金の申請手続の煩雑さや交付時期が見通せないといった問題が生じている。）。そして、コロナ禍により、感染症の蔓延が過去の自然災害の場合と同様に中小企業の事業再建の問題につながり、さらにはその影響が全国（全世界といつてもよい）に及びうることを痛感させられた。

それゆえ、事業再建における二重ローン問題や債務整理の手法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なとなる。しかし、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。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に加え（2025（令和7）年6月4日に成立した改正法ではREVICの設置が2031年までであったところ2046年まで延長されたが、時限立法であることに変わりはない。）、迅速な支援決定を可能とする運用方法も模索すべきである。

また、東日本大震災、熊本地震から年月が経過し、新たな激甚災害が毎年のように発生している昨今、年々震災の記憶が風化し、公的な支援制度も終わりを見せつつある中で、東日本大震災、熊本地震での二重ローン問題にも改めて光を当て、検証するべきと考える。

## 7 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、経緯を見つ

つ、今後発生する災害（感染症のまん延を含む）に対応するための利用しやすい枠組みを定めた恒久法の制定など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は、数万件から場合によっては数十万件を超えるといわれている。かかる紛争案件解決のための方法としては大別して、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、2025（令和7）年8月1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113万2,000件（累計数・なお請求件数は約128万6,000件）で合計約3兆5,481億円（2024〔令和6〕年と比較して379億円の増加）、個人（自主的避難等に係る損害）に対して約199万3,000件（累計数・なお請求件数は約206万2,000件）で合計約4,478億円（2024〔令和6〕年と比較して48億円の増加）、法人・個人事業主などに対して約49万8,000件（累計数・なお請求件数は約58万4,000件）で合計7兆4,375億円（2024〔令和6〕年と比較して1,887億円の増加）となっている（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」）。

このうち、特に自主的避難等に係る損害については、一昨年から昨年にかけて、請求件数が約55万9,000件、賠償件数が約57万1,000件、賠償金額が約893億円と大幅に増加したが、この1年間では、請求件数が5万件、賠償件数が約5万件、賠償金額が約48億円と減少に転じている。これは、中間指針が改定され、自主的避難等に係る損害について追加賠償が認められたことにより一時的に請求件数等が増加したが、賠償が一定程度実施され、減少に転じたものと思われる。

センターにおける和解仲介手続の実施状況は、2025（令和7）年3月時点、次のとおりである。申立件数は

累計で3万1,111件、これに対して既済件数は3万333件、既済件数の内和解成立件数は2万4,054件となっている。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、862件、1,144件、1,162件、1,472件、926件となっており、こちらもこの1年間で546件減少している（原子力損害賠償紛争解決センター2025〔令和7〕年3月付け「原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書～令和6年における状況について～（概括報告と総括）」16頁）。

また、2023（令和5）年8月22日の政府によるALPS処理水の海洋放出開始決定以降、ALPS処理水放出による風評被害が生じている。これに対する東京電力による本賠償の実施状況は、2025（令和7）年1月22日時点で、約440件、賠償金額は約520億円となっている（原子力損害賠償審査会（第68回）配付資料1-3）。

## 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」のうち、東京地判平30・2・7TKCローライブラーで、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300万円の慰謝料が認められた。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「④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号〔2018年〕252-265頁）。

その後、同事件、福島地判平29・10・10判時2356号3頁、福島地いわき支判平30・3・22の控訴審判決でも（東京高判令2・3・17裁判所ウェブサイト、仙台高判令2・3・12判時2467号27頁、仙台高判令2・9・30判時2484号185頁）、「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められている。

これらの控訴審判決については、上告がなされていましたが、2022（令和4）年3月に東京電力の上告及び上告受理申立てをいずれも退ける決定がなされており（最高裁第二小法廷及び第三小法廷）、東京電力の損害賠償責任は確定している（この決定を受けて、原子力損害賠償審査会では後述の通り、中間指針の見直しが行われた。）。

そして、国の責任については、2022（令和4）年6月17日、最高裁第二小法廷が、津波により安全設備等が設置された原子炉施設の敷地が浸水することが想定される場合、国は想定された最大の津波が到来しても海水の侵入を防ぐことができる防潮堤等を設置するという措置をとった蓋然性が高いが、実際の津波の規模等からすれば、海水の侵入を防ぐことはできなかった可能性が高いと因果関係を否定して、国の責任を否定し、その後も国の責任を否定する判決が続いている。

しかし、津波の予見が可能な場合、国とのるべき措置は防潮堤設置以外に、配電盤の水密性の強化、予備電源の使用を確実にするということも考えられ、これらが実施されていたときに海水の侵入を防ぐことができたかどうかの検討がされておらず、最高裁第二小法廷判決の合理性には疑問がある。現在係属している福島原発避難者集団訴訟では、国の責任を否定した最高裁判決にチャレンジを続けているものもあるので、その行方を見守りたい。

### 3 健康被害について

福島県では、原発事故の県民の健康への影響の有無を明らかにするために、1992（平成4）年4月2日から2012（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県民健康調査として甲状腺検査が実施されている。

福島県の発表によれば、2025（令和7）年3月31日の時点で、令和6年度の検査で結果判定された方（2万6,809人）のうち5.1mm以上の結節が確認されたのは406人、5.0mm以下の結節が確認されたのは203人、20.1mm以上ののう胞が確認されたのが3人、20.0mm以下ののう胞が確認されたのが19,467人であった。

なお、2025（令和7年）年3月31日の時点で、甲状腺に結節、のう胞が認められ、それが悪性ないし悪性疑いと診断された人は合計357人、そのうち手術を受けた人は合計302人であった。

現在、東京地裁で、本件原発事故当時、福島県内在住だった当時6歳から16歳の原告8名（当初は原告6名だったが、後に2名が追加で提訴した。）が被曝し甲状腺がんを発症したとして東京電力に損害賠償を求める訴えが係属しており、その審理の行方が注目される。

### 4 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、旅行総会の決議等に基づき、2015（平成27）年7月11日付で、以下の内容の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、國の方針はその後変更されることとなかった。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。

近時のセンターへの営業損害の賠償の申立ても、2015（平成27）年が1,463件（同年の全申立件数に対する営業損害の申立件数の割合は34.5%）、2016（平成28）年が1,056件（同37.8%）、2017（平成29）年が741件（同40.9%）、2018（平成30）年が421件（同37.6%）であったのが、2019（令和元）年が302件（同25.0%）、2020（令和2）年が185件（同21.5%）と大き

く減少し、2021（令和3）年183件（同16.0%）、2022（令和4）年171件（同14.7%）、2023（令和5）年183件（同12.4%）、2024（令和6）年158件（同17.1%）となつておる、営業損害の申立件数は下げ止まりの傾向にあるが、これには、ALPS処理水の海洋放出に関連する申立てが26件あったことが影響しているものと思われる。全申立件数に対する営業損害の申立件数の割合は、依然として低いままである（2025〔令和7〕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6年における状況について～（概括報告と総括）」9頁、14頁）。

避難指示区域外の事業者等の営業損害の賠償について本賠償がなされているものが僅かであること、センターへの営業損害の賠償の申立てが大きく減少していることは、事実上の営業損害の打ち切りがなされていることを窺わせる。事実上の営業損害の打ち切りがなされていることは適当でなく、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。

## 5 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。

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。上記決議は、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、上記決議の内容が実現されるように取り組ん

でいくべきである。

## 6 消滅時効期間再延長のための立法を求める

法友会は、2019（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。

なお、福島県弁護士会も同趣旨の2019（令和元）年10月16日付「原発事故損害賠償請求権の時効消滅に対応するための立法措置を求める会長声明」を発表しており、2020（令和2）年3月18日には、日弁連も、同趣旨の意見書を発表している。

また、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」の慰謝料請求権が、2022（令和4）年3月の最高裁の決定で認められ、確定した。この権利行使について、東京電力による消滅時効の援用による権利消滅を防ぐためには、時効の起算点、つまり、ふるさと喪失が生じた時点を遅く認定させることにより権利消滅を防ぐ方法もありうるが、このやり方は確実性を欠く方法であり、ここでは端的に、立法により消滅時効期間の再延長を実現するべきである。ふるさと喪失損害に関する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やむをえないところであり、こうした権利行使をしていないことによって「権利の上に眠れる者」ということはできない。

原子力損害の被害者は、現在においても、多数存在する。2024（令和6）年にセンターに申し立てられた和解仲介申立て926件のうち、初回申立ては456件、同年の全申立件数に対する初回申立件数の割合は49.2%であり（原子力損害賠償紛争解決センター2025〔令和7〕年3月付け「原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書～令和6年における状況について～（概括報告と総括）」8頁）、今なお賠償を求める被害者が多数存在しているといえる。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ること

は望ましくない。

2021（令和3）年3月以降、原子力損害の賠償請求権につき消滅時効期間を再延長すべき合理性・必要性は高まっているといえる。

## 7 中間指針第5次追補

2022（令和4）年3月の最高裁決定により、7つの集団訴訟（浜通り訴訟、小高訴訟、生業訴訟、群馬訴訟、中通り訴訟、千葉訴訟、愛媛訴訟）における東京電力の損害賠償額に係る部分の高裁判決が確定した。これらの判決を踏まえて、2022（令和4）年12月20日、原賠審は中間指針第5次追補を発表した。その内容の概

略については、以下の一覧表（東京電力ウェブサイトより）のとおりである。

中間指針第5次追補は、これまで賠償項目とされてこなかった損害についても取り上げたり、賠償額を引き上げたことは評価すべきである。しかしながら、中間指針の改定はかなり以前より求められていたにもかかわらず、長年改定されなかった。被害者の早期救済の観点からは、遅きに失したというべきである。また、法友会がこれまで求めてきた営業損害の継続賠償、旧緊急時避難準備区域の不動産損害賠償も盛り込まれていないことは、不十分であるといわざるをえない。

## 区域毎の追加賠償例（子供・妊婦以外の方※1）

生活の本拠の確認により賠償  
避難等の状況確認により賠償

【単位：万円】

避難等対象区域（圏内）	本件事故時点における生活の本拠	標準追加賠償額・賠償項目		標準追加賠償額※2	中間指針第五次追補等 賠償項目					※4 増額理由
		過酷避難	避難費用、日常生活阻害慰謝料		生活基盤変容	健康不安	自主的避難等に係る損害			
1.警戒区域 1Fから20km圏内	①帰還困難区域および大熊町・双葉町	130	30	100	—	(30)	(20)			※3 ※3 個別確認
	②居住制限区域または③避難指示解除準備区域	280	30	—	250	(30)	(20)			
	2.計画的避難区域 1Fから20km圏外	①帰還困難区域	130	—	100	—	30	—		
	②居住制限区域または③避難指示解除準備区域	280	—	—	250	30	—			
	④特定避難勧奨地点	南相馬市	30	—	—	—	30	—		
	川内村	30	—	—	—	30	—			
	伊達市	22	—	—	—	30	—			
	⑤緊急時避難準備区域	2Fから8km～10km圏内	65	15	—	50	—	(20)		
	上記以外の区域	50	—	—	50	—	(20)			
	⑥屋内退避区域および南相馬市の一部	16	—	—	—	—	—	20		
外	⑦自主的避難等対象区域	8	—	—	—	—	—	20	—	
	⑧福島県県南地域および宮城県丸森町	6	—	—	—	—	—	10	—	

## 第7 災害関連死等間接被害の問題

### 1 災害関連死をめぐる動き

内閣府は、2021（令和3）年4月30日に災害関連死事例集を公表した。作成の経緯・目的、災害関連死の定義、市町村における災害関連死認定の考え方、災害関連死の認定例・不認定例、災害関連死に係る裁判例を紹介している。これは、災害関連死の認定が円滑且つ適切に行われることを目的として作成・公表されたものである。裁判例としては、災害弔慰金不支給処分取消訴訟が圧倒的に多いが、災害弔慰金受給権訴訟という裁判も紹介されている。

この災害関連死事例集については、2023（令和5）

年5月1日に増補版が内閣府より発表されている。増補版では、災害関連死の認定例・不認定例、災害関連死に係る裁判例が増補されているほか、災害関連死が認定された事例における関連死に至った経緯から個別の事情等がキーワード化して抽出され、これらが一覧表に整理されている。これにより、災害関連死が認定された事例の中でも多くの事例に共通する事情を一目で把握することができるようになったとともに、個別的な事情から関連死に至った経緯に同様の事情が含まれる事例を容易に参照することができるようになった。

審査する自治体によって不合理な差が生じることが

ないように、今後も、掲載事例を増やし、更なる判断基準の類型化、標準化が図られるべきである。また、事案ごとに関連死を防ぐ対策のコメントを付記するなどにより、関連死の予防につなげていく必要があろう。

## 2 災害関連死をとりあげる意義

### (1) 認定要件をめぐる問題

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（後記4参照）が支給される（同法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472人、宮城県で932人、福島県で2,348人、茨城県で42人など合計3,808人（2024〔令和6〕年12月31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は、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ヶ月以上後に死亡した者についての申請が著しく少ないと指摘された。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ヶ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ヶ月以内）で形式的に判断されなければならない。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) 経験が生かされなかつた熊本地震の災害関連死の多さ

2016（平成28）年4月の熊本地震では、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219人である（2024〔令和6〕年8月13日現在、熊本県）。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市町村が審査会を単独に設置し、益城町、西原村等4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。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、原因で多かったのは、地震のショック・余震への恐怖による肉体的・精神的負担が112人、避難所生活などの肉体的・精神的負担が81人、医療機関の機能停止などによる初期治療の遅れが46人であった。いずれも東日本大震災で指摘されていた事由であり、経験が生かされなかつたといえる。

その後の九州北部豪雨や2018（平成30）年7月豪雨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号では千葉県内で12人（2021〔令和3〕年1月21日速報、千葉県）、同年台風19号及び10月25日からの大雨では併せて28人（2023〔令和5〕年5月1日災害関連死事例集〔増補版〕、内閣府）、2021（令和3）年7月熱海市伊豆山土石流では1人（2022〔令和4〕年2月9日発表、熱海市）、2022（令和4）年台風15号では3人（2023〔令和5〕年8月17日発表、静岡市）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ての死因の関連死が多いが、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。

そのような中で、令和6年能登半島地震が発生した。能登半島地震において災害関連死と認定された被災者は、既に、石川県で395名、新潟県で6名、富山県で5名、合計406名（2025〔令和7〕年8月5日現在、内閣府）に上っている。これまでには、市町村ごとに選定された委員により災害関連死の審査が実施された例もあった。しかし、能登半島地震では、被災した市町が災害対応に追われていたなどの事情から、県と被災した市町による合同審査会により災害関連死の審査が実施されている。合同審査会において災害関連死として認定されるべき事案だと判断された場合には、合同審査会より関係市町に答申があり、答申を受けた各自治体が災害関連死と認定することとなっている。合同審査会による審査は、市町それぞれの審査基準に左右されないため画一的な認定に資するというメリットがある。しかし、災害の影響は場所によっても大きく異なるものである。被災した市町による審査でないからといって、被災者の置かれた個別具体的な状況が捨象されることは相当ではなく、これを適切に把握して、過度に画一

的な判断とならないような注意も必要であろう。

### 3 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なければならないし、遺族の間で不公平を生じることがないようにしなければならない。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、弁護士会は、被災地の市町村に対し自前の審査委員会の設置を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求めるべきである。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。

### 4 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。この点について、遺族に103万円以上の収入がある場合には、一律に死者を主たる生計維持者と認められない運用がなされた時期があった。

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。

国は、熊本地震以来、死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て、「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）。

### 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月末時点では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（2017〔平成29〕年9月26日朝日新聞デジタル）。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）。

災害から時が経ち、復興が進むにつれて、公衆衛生面からのケアのみでは、真に支援が必要な被災者が埋もれてしまい見失われているという可能性もある。行政においては、防災分野のみならず教育分野、福祉分野等とも広く連携の上で、分野横断的に更なる対策について協議が進められることが願われる。また、民生委員や自治会長による住民同士の声かけ等の地域活動を通じて、心のケアを必要とする被災者を見落とすことなく把握し、精神的に不安を抱える被災者を孤立させることなく周囲のコミュニティを再構築する等の対

応が継続されなければならない。

災害から長期が経過したからといって被災者の不安は拭われたなどと軽々に判断することは許されない。時の経過と共に、被災者に必要とされる支援の内容は変化していくものであり、これからも、被災者の心のケアを含む、状況に応じた支援の継続が重要となろう。

## 6 避難所以外の避難者等の支援の枠組み

従来の非難生活における支援は、避難所の生活改善や、避難所を地域の拠点とした地域の避難者等の支援のように、避難所における取組みを中心に捉えるものであった。しかし、近年の災害では、避難所に居場所を確保することができなかったり、健康状態や障害等により避難所への移動や避難所での生活が難しかったり、プライバシーの確保やペットの世話であったりと様々な理由から、避難所に避難することなく在宅や車中泊等で避難生活を送る避難者等が多く存在している。また、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を防止する観点から、旅館・ホテルの活用に加えて、親戚・知人宅への避難や在宅避難といった分散避難も進められてきた。

このように、避難者等の避難生活を取り巻く環境は大きく変化している。かかる現状において、避難所以外に避難する者の状況把握や支援方策の検討は喫緊の課題となっている。

内閣府からは2024（令和6）年6月28日に「避難生活の環境変化に対応した支援の実施に関する検討会」のとりまとめが公表された。このとりまとめでは、基本的な考え方として、①「場所（避難所）の支援」から「人（避難者等）の支援」への考え方の転換、②官民連携による被災者支援、③平時・生活再建フェーズの連続性の確保、④デジタル技術の利活用という、4点を掲げたうえで、避難所以外の避難者等の支援の取組について、避難者等の状況把握、避難所以外の避難者の支援拠点、車中泊避難者の支援といった観点から検討がなされている。

熊本地震では、避難先とした場所について回答者全体の74.5%が車中泊避難を、50.9%が自宅（在宅）避難を経験したと回答しており、いずれも避難所と回答した割合（45.3%）を上回っているよう（内閣府「平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」（2017））、近年では、在宅避難、車中泊避難の

割合が多くなっているところ、災害関連死は避難所滞在中と比較して自宅等において高い比率で発生している（内閣府「災害関連死事例集（増訂版）」（2021（令和3）年5月追補）。災害関連死を防止していく観点からも、避難所以外の避難者等の支援は重要な課題といえよう。

2024（令和6）年度能登半島地震では、個別訪問等のアウトリーチによる避難者等の状況の把握に加えて、石川県が主体となって、自宅、車中泊、県内外の親戚宅等に避難した人を対象に、県の公式LINEや電話回線を利用して情報登録窓口を設置して、避難者等に現在の居所の登録を促すといった取組もなされている。

このように、避難所における生活環境の向上という従来の支援に対する取組と併せて、避難所以外の避難者にも適切な支援が行き届くように、関係部局と民間支援団体が連携して、避難者等の情報を把握し、避難者等の状況に応じた支援を実施することができる環境の整備、取組が重要となっている。

このような状況の下で、2024（令和6）年11月に内閣府から公表をされた中央防災会議「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について」では、「場所（避難所）の支援」から「人（避難者等）の支援」へと考え方を転換することが理念として示された。また、2025（令和7）年には、災害対策基本法及び災害救助法が改正されることとなった。この改正の中で、災害救助法には、被災者に対する救助の種類として「福祉サービスの提供」が追記された（災害救助法4条6号）。これにより、避難所に行くことができずにお宅避難や車中泊避難などを強いられる避難者に対する積極的な福祉サービスの提供がこれまで以上に求められることとなる。また、災害対策基本法には、施策における防災上の配慮等に関する定めにおいて「被災者の生活の再建に関する事項」が明記された（災害対策基本法8条2項3号）。このような法改正を契機として、避難者の孤立防止や見守り支援が充実化し、災害時の初動のみならず避難者の生活の再建という長期的な視点における制度の設計が図られることで、災害関連死の抑制が期待される。

今後は、2026（令和8）年度に防災庁の発足が目標とされており、既に2024（令和6）年11月には内閣官房に防災庁設置準備室が発足している。災害関連死は、避難生活における避難者の人権や個人の尊厳が蔑ろに

されることで発生をしているケースも少なくない。防災庁の設置にあたっては、被災者の生命の保護のみならず、被災者の人権の保障及び個人の尊厳の保持の重

要性を確認し、これらが防災庁の設置に係る主たる目的とされることを提言していくことが重要となろう。

## 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ます（政府地震調査委員会）、発生した場合には、最大の被害想定で死者が2万3,000人、避難所生活者が720万人、倒壊または焼失する建物は61万棟（焼失は41万2,000棟）と言われています。2022（令和4）年5月25日に公表された東京都防災会議による首都直下地震等による東京都の新たな被害想定では、前回想定（2012〔平成24〕年4月18日公表）よりも建物被害（都心南部直下地震で19万4,431棟）、死者数（同6,148人）とも下方修正されたが、依然として甚大な被害が想定されています。上記被害想定では、身の回りで起こり得る被害の様相が日数単位、週間単位で示されている。電気、上下水道などのライフライン、交通への影響が長期化し、鉄道は1週間から1ヶ月間程度運転できない状態が続くおそれがある。経済被害は、建物損壊など直接的被害が42兆円、企業の生産活動やサービス低下による間接的被害が48兆円、その他被害を合わせて95兆円に上ると予測されている。首都直下型大規模地震の危険のあるなかで、2020（令和2）年4月7日、新型コロナウィルス感染症にかかる緊急事態宣言が発せられ、東京都では5月26日まで継続した。その後も流行の波に応じて緊急事態宣言が繰り返され、避難場所における感染症対策の問題に直面した。

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、防災・減災対策と発災後の準備を進めておかなければなりません。災害対策として自助・共助・公助という概念があり、住民は公助が始まるまでの自助・共助を準備して、私たち弁護士は、損壊・焼失する住宅・建築物が多数に及ぶこと、生活インフラが停止すること、帰宅困難者（東日本大震災の際は約515万人）や在宅避難者がかなりの人数になること、他県への避難など大規模な避難行動が広範囲で必要になることに備え、公助を含めた災

害対策を考えなければならない。

### 2 平時における防災

2004（平成16）年に東京三会が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、東京三会が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。

都市型災害として1995（平成7）年1月17に発生した阪神淡路大震災、2018（平成30）年6月18日に発生した大阪北部地震や各地の台風災害、豪雨災害を教訓に、防災・減災まちづくりに協力し、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災害時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、ハザードマップの利用推進による減災、地区防災計画や地域防災計画作りに关心を持ち、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を呼びかけなければならない。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。また、企業の事業活動は社会経済生活に欠かせないのであるから、BCP（事業継続計画）作成を求める災害発生後に円滑に事業再開・回復が進むように働きかけることが必要である。

### 3 東弁における災害対策

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、2021（令和3）年7月の静岡東部豪雨災害について静岡県弁護士会に20万円が支出された。

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、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

#### (1) 自治体や近隣単位会との連携

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。）、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、以前から特別区との災害時の連携協定の締結を進めていたが、締結後は具体的な活動に結びつけられていなかった。しかし、近時はそれを見直し、平時から連携を深めるため自治体との活動を活発化させ、自治体職員向けの研修、自治体主催の防災訓練への参加、災害時に法律相談を実施する際のスキームを共同で構築するなど、さらなる連携に向けた具体的な活動に着手している。そして、こうした活動をさらに促進するにあたっては、災害時の法律相談においては、日常の法律相談とは異なる法的知識や運用実態に関する知識が必要であるという特殊性を考慮し、各地区法曹界の状況に合わせた対応が必要となろう。具体的には、(1) 各区の地区法曹において研修を実施して研修受講者が名簿に登載されている区はその運用を充実させる、(2) 各区の地区法曹において研修を実施していない場合には、各区独自で研修を実施して名簿を作成するか、東京3会に研修を委託して名簿を作成する、(3) 各区において地区法曹での対応が困難な場合には、東京3会に名簿作成を委託する、という対応が考えられる。

#### (2) 弁護士・法律事務所や弁護士会のBCP

発災後帰宅を見合わせる3日間の食料の備蓄、電気・ガス・水道の供給が止まることを想定した対策が望まれる。勤務弁護士も経営弁護士も、個人的な緊急事態に陥っても依頼者や顧問先との関係で弁護士活動の継続性を維持していくために、BCP（災害等危機的状況下における事業継続計画〔Business Continuity Plan〕）の作成が望まれる。

東弁には災害対策マニュアルが存在し、BCPを兼ねた内容となっている。大阪北部地震に際しての大坂弁護士会・京都弁護士会での課題を参考に改訂を加え、新型コロナウィルス感染症の感染拡大防止対策の際に

感染症の流行に対応した改訂を行った。今後も隨時見直しを行い、アップデートしていくなければならない。また、多摩支部との関係では、多摩支部内に災害対策マニュアルのチーム案が策定されたとの報告があるが、本会との連携を想定したものにする必要がある。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のみならず、各省庁からの問い合わせに迅速に対応するため、無事が確認された弁護士に法律相談対応を依頼するため、被災した弁護士に対して見舞金を支給するためといった必要から、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。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（例えば、①各省庁からの問い合わせに迅速に対応するため、②無事が確認された弁護士に法律相談対応を依頼するため、③被災した弁護士に対して見舞金を支給するため等）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、会員の依頼者や裁判所等からの問い合わせへの対応や事業継続を想定して備えをしておかなければならない。

### （3）被災者支援活動

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ところ、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。

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ぬ。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。

### （4）法友会の取組み

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（現：災害対策復興支援委員会）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っている。

他方で、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、災害時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「多重防衛」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、昨今は、広島市の土砂災害(2014〔平成26〕年)や熱海市の土石流災害（2021〔令和3〕年）、能登半島地震とその後の奥能登豪雨（2024〔令和6〕年）等集中豪雨や台風の被害の激甚化や複合災害化により、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。

そうした災害の激甚化・複合化が進む中で、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（現：災害対策復興支援委員会）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、その過程で、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、内閣府や国土交通省ほか関連省庁、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。また、並行して各方面（日本ろうあ連盟や日本ライフセービング協会など）への働きかけなども実施した。その後、同意見書の執行が気象庁との意見交換の実施や、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」の立ち上げなどへと繋がり（同検討会においては、法友会会員がオブザーバーとして参加した。）、結果として、2020（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の是正に向けた法友会の動きと改正実績を整理した上、その後の「津波フラッグ」の運用状況を付記し、②気象業務法制の改善に関する進捗状況について言及しておくことで、気象業務法施行規則の改正において果たした法友会の役割を記録として残すとともに、引き続き、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、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つた事例が発生した。

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、2011（平成23）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ければならない。」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かったためである(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(2012〔平成24〕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、海に出ていた人に向けて「早く浜に上がり」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(平成28)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あるいは条例化は、各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

法友会が関係各機関に向けて執行した意見書の内容(すなわち、気象業務法24条と同施行規則13条との間の齟齬に係る各指摘のほか、南海トラフの被災想定自治体の多くが視覚伝達手段による標識の法制度化を要

望し、国もそれを把握していながら事実上これが放置されていたことに係る問題提起等)を受けて、気象庁が、2019(令和元)年に入り、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日付け。第3回は2020〔令和2〕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。東日本大震等災復興支援特別委員会有志もオブザーバーとして全回同席。)、結果として、2020(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(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た。

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%にみられる色覚障がい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		
津波警報	赤	白
津波特別警報	白	赤

(注) 旗は方形とし、その大きさは適宜とする。

#### (4) 「津波フラッグ」の運用状況について

その後も気象庁は、2020（令和2）年12月に公益財団法人日本ライフセービング協会と「水難事故防止・防災に関する協定」を締結し、「津波フラッグ」の広報等の実施に努め、2021（令和3）年3月には、日本ライフセービング協会と共同で、映像資料「津波フラッグは避難の合図」を制作するなど、「津波フラッグ」の周知・普及を図っている。

こうして2020年（令和2）年に始まった津波フラッグの運用は、2024（令和6）年2月時点で、海水浴場を持つ全国の402の市町村のうちおよそ6割にあたる255（気象庁調べ）の市町村で導入されるに至っており、気象庁は、2025（令和7）年までに8割以上の自治体の導入を目指していたところ、2025年（令和7年）1月時点で約7割の自治体（海水浴場があると回答した397市区町村のうち284市区町村（72%））の導入が進んでいる。また、全国のライフセーバーを対象に行われたアンケートでは、各海水浴場の海浜利用者に十分な周知がなされていないという趣旨のアンケート結果があり（公益財団法人日本ライフセービング協会調べ）、現に、2025年7月30日8時25分ごろ、ロシア・カムチャツカ半島付近でマグニチュード8.7の地震が発生した際には、SNS上で津波フラッグのことを「知らなかった」とする声が相次いだとの報道もなされた（2025年7月30日付けJcastニュース）。

「津波フラッグ」の導入が着実に進んでいる一方で、周知が進まない要因としては、国民や現場（海水浴場等）への一方通行的な情報発信にとどまる、従来型の広報や周知・普及という方法自体の改善が求められて

いると考えるべきである。「津波フラッグ」は、単に認知が広がるだけでは足りず、現場への配備と継続的な運用が必要な施策であることから、広報や周知の過程は、上記（3）のような様々な当事者を巻き込んだ策定過程と同等、またはそれ以上に、住民や現場を巻き込んだ実践的かつ共創的な取組みが継続される必要がある。

#### （5）小括

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、聴覚障がい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、障がい者、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を各現場において周知し、真に活用される環境整備を継続的に実施していくことが求められる。

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、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、引き続き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 気象業務法制の改善に関する進捗状況

（1）2023（令和5）年5月31日付けで、気象業務法及び水防法の一部が改正された（同日付けで公布及び一部施行）。この改正は、防災に関する情報提供の充実に向けて、国・都道府県が行う洪水等の予報・警報や民間の予報業務の高度化・充実を図るためになされたものであり、概要は以下のようなものである。この改正により、従前の政策要綱においてこれまで指摘してきた、気象予報士の配置に関する諸問題や、洪水及び

土砂災害に関しては予報業務の許可に係る審査基準が定められていなかった状況が改善されるに至った（当該改正により例えば、民間事業者である一般財団法人日本気象協会が、気象庁から認可を受け、気象業界初となる最長2年先までの長期気象予測の提供が可能となったことから、2024（令和6）年6月11日付けで、企業に向けたサービス提供を開始する旨のプレスリリースを発信している）。

#### [概要]

##### (1) 国・都道府県による予報の高度化（国民の防災活動に資する「防災気象情報」の提供）

###### ア 都道府県指定洪水予報河川の洪水予報の高度化（水防法・気象業務法）

- ・国土交通大臣が、都道府県知事の求めに応じ、都道府県の洪水予報河川の予測水位情報を提供
- ・都道府県知事と気象庁長官は、提供された情報を踏まえ、共同して洪水予報を実施

###### イ 火山現象に伴う津波の予報・警報の実施（気象業務法）

- ・気象庁の予報及び警報の対象となる現象に、火山現象に伴う津波を追加

##### (2) 民間事業者による予報の高度化（多様なニーズに応じた「きめ細やかな予報」の提供）

###### ア 最新技術を踏まえた予報業務の許可基準の最適化（気象業務法）

- ・最新の予測手法の導入により予報精度の向上を図るため、許可基準を新設等（自ら気象の予測をしない事業社は、気象予報士の設置義務を免除。土砂崩れ・洪水の予測技術の審査には、国土交通大臣も関与）

###### イ 防災に関連する予報の適切な提供の確保（気象業務法）

- ・洪水等の社会的影響が特に大きい現象の予報業務には、気象庁の予報等との相違による防災上の困難を防止するため、事前説明を義務付け等

###### ウ 予報業務に用いることができる気象測器の拡充（気象業務法）

- ・予報精度向上のため、検定済みではない気象測器の補完的な使用を可能に

##### (2) また、「洪水及び土砂災害の予報のあり方に関する検討会」が取りまとめた報告書（国土交通省・2021〔令和3〕年10月5日付け）を見ると、「民間気象事業者等（民）からも予報を提供していくことは、社会のより適切な防災対応や事業継続の実施に有効である。」として、予報サービスへの民間事業者の参入の有効性を認めた上、さらに、「効果的な予報の活用のためには、利用者自身が自らの情報という意識が持てなければ行動に繋がらないため、情報の発表者と利用者がコミュニケーションを図りつつ共に形を作り、情報と行動の関連付けを行っていくという考え方（いわゆる、情報のオーナーシップ）が重要である。」（以上、4、5頁）として、これまで一方通行的な情報の受け手として捉えられていた国民自身の「情報のオーナーシップ」についても言及がなされている。

（3）今後は、さらに多角的に、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、気象予報に係る制度設計に関する国民的な議論がなされる必要があると考える。

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原因として、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予報業務の許可が下りないことが障壁になっていることが挙げられている。同報告書がその有効性や必要性に言及している予報サービスへの民間事業者の参入や国民自身による情報のオーナーシップに関する考え方を具体的に推し進めるためには、新たな法制度の構築・改善が求められるはずである。

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 災害発生時における情報アクセシビリティ確保の重要性

### (1) 総論

情報アクセシビリティとは、年齢や障害の有無等に関係なく、誰でも必要とする情報に簡単にたどりつけ、利用することができることを意味する。

平時にはテレビ、スマートフォン等の利用により容易に情報を取得することが可能であっても、災害、特に大規模災害が発生した直後の段階では、テレビ局・通信業者施設の損壊、テレビ・ラジオといった放送受信機器やパソコン・スマートフォンといったインターネット利用機器の故障、電力供給の遮断等により、被災地における情報アクセシビリティが大幅に低下する。

ただ、災害発生直後の段階では、避難の要否についての判断、避難先・避難経路の選択、支援物資入手先の把握等にあたり、被災者にとって災害関係情報の入手の可否は文字どおり生死を分かつ可能性がある。そのため、被災者が災害発生直後という特殊な状況下においてもなお情報、特に災害関係情報の容易な入手が可能となるよう、平時からの備えが重要となる。

また、災害時の情報アクセシビリティの確保に関しては、高齢者、障害者、外国人には特に配慮を要する。

### (2) 高齢者について

高齢者は、スマートフォン等のデジタル機器の利用率が低く、このような機器を利用した情報取得が困難な者が多い。

そのため、高齢者への情報伝達にあたり、いわゆるデジタルデバイド（デジタル技術を扱うことができる人とできない人との間に生じる格差）の是正が重要な課題となる。

この他、デジタル機器以外の手段も、災害関係情報の伝達にあたり、未だ重要な役割を果たしている。ただ、このような手段の活用を検討する際には、高齢者には視力・聴力といった情報知覚能力が低下している者も多いことを念頭におく必要がある。

なお、近時、いわゆるSNSの発展の負の側面として、デマ等の偽・誤情報の拡散が問題となっている。災害に関しても、平時では地震発生予言等が、災害発生時では虚偽の救助要請等がSNS等を駆け巡っている。令和6年能登半島地震でもこの偽・誤情報の拡散が問題

となっており、現に当会が2024（令和6）年10月に実施した能登地方訪問の際の現地企業経営者による講演においても、X（旧Twitter）におけるフェイクニュースの弊害が指摘されている。このような偽・誤情報について、高齢層は若年層と比較して自分が騙されていることに気がつかない傾向が強いとの指摘がある。今後、情報の正誤を判別する能力を身につけることができるよう、高齢者に対する情報リテラシー教育が重要なものと考えられる。

### (3) 障害者について

災害時における障害者情報アクセシビリティについては、障害者基本法11条1項に基づく障害者基本計画（第5次計画 令和5年度～令和9年度）（2023〔令和5〕年3月策定）の「災害発生時若しくは災害が発生するおそれがある場合、又は事故発生時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多様な伝達手段や方法による情報伝達の体制や環境の整備を促進する。」との方針に沿って、多種多様な手段の活用等、災害情報の伝達方法の更なる充実に取り組むことが求められる。

この点に関し、「障害者による情報の取得及び利用並びに意思疎通に係る施策の推進に関する法律」（いわゆる「障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法」）においても、

①障害の種類・程度に応じた迅速・確実な情報取得のための体制の整備充実、設備・機器の設置の推進

②多様な手段による緊急の通報の仕組みの整備の推進

などが定められるとともに、同法の趣旨の障害者基本計画等（障害者基本法）への反映や、障害者による情報取得、利用、意思疎通に係る施策の実施状況の障害者白書への明示が定められている。

### (4) 外国人について

外国人については、日本語に通じているとは限らず、そのため、外国人被災者が日本語による災害関係情報を入手しても、その内容を理解することができないといった問題がある。

このような外国人の情報アクセシビリティにおける

問題点は、令和6年能登半島地震でもなお解消されておらず、災害関係情報の多言語対応を早急に実現することが求められる。

#### (5) 小括

以上のように、災害時における情報アクセシビリティの確保のために、現時点の技術・知見等を前提としながら、災害の現場において実際に生じた多様な課題を踏まえ、継続的な改善作業を行ってゆくことが必要不可欠である。

ただ、高齢者等の要配慮者への情報伝達という点については、内閣府防災担当による「避難情報に関するガイドライン」では、2022（令和4）年更新版においてもなお、当該項目は1頁に満たず、しかもその内容は、主に各要配慮者への伝達手段の列挙にとどまっている。

本ガイドラインが「今後の運用実態や新たな技術・知見等を踏まえ、より良いガイドラインとなるよう見直しを行っていくこととする。」（「はじめに」から抜粋）と標榜するのであれば、今後、情報アクセシビリティ確保という観点から、災害関係者等の意見を広範に収集したうえで、それを反映した積極的な改訂を行ってゆくことが望まれる。

なお、情報アクセシビリティのうち、いわゆるウェブアクセシビリティ（高齢者や障害者等を含めて、誰もがウェブ上で提供される情報や機能を支障なく利用できること）については、2016（平成28）年に日本工業規格（JIS）X8341-3「高齢者・障害者配慮設計指針－情報通信における機器、ソフトウェア及びサービス－第3部：ウェブコンテンツ」が統一的な技術基準として制定されている。さらに、総務省は、「みんなの公共サイト運用ガイドライン」を公表し、公共サイトにおけるウェブアクセシビリティの確保・維持・向上を図っている。

## 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い。この点に関し、2020（令和2）年オリンピック・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、さらにこの制定等については同月23日付けで各都道府県防災部局宛てに通知されている。これを受け、今後、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標識の整備・更新を行うことが望まれる。

なお、いわゆる「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、現状では、もっぱら色の濃淡により浸水深度を示している。ただ、これでは、色覚障害者にとって識別不能なものとなるおそれがある。そのため、今後、色の境界を更に黒い線で区分けし、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を意識した標識の整備が求められる（この点に関し、大雨の警戒レベルについては、内閣府において、様々な色覚の人を対象にわかりやすい警戒レベルの配色に関する検証調査が実施され、2020（令和2）年5月に警戒レベルの画面上の推奨配色が公表されている。この検証調査結果を踏まえ、チラシやポスター等についても、2021（令和3）年3月に推奨配色が定められている）。

## 3 結語

以上を踏まえ、国や地方公共団体は、情報アクセシビリティの確保という観点から、災害関係情報がより一層確実にあまねく伝達されるための取組みの拡充を図るべきである。

また、我々弁護士も、いわゆる在野法曹として、被災者側の視点から、災害法制の不断の改善を国・地方公共団体に求め続けていくべきである。

特に、いわゆる復興段階においては、多くの被災者、各種支援制度を利用して生活再建を図ることになる。ただ、支援制度の利用にあたっては、制度情報の入手、制度への理解、必要な情報の選別等が必要になる。この情報入手等に際しては、弁護士による情報提供や助言等が重要な役割を果たす。この点に関し、近時、多くの弁護士会において、地方公共団体との間で、災害時における法律相談に関する協定締結が進められている。このような協定締結の推進は、法律相談というルートにおける情報提供に役立つものと考えられる。また、弁護士による災害関係情報の発信については、法律相談というルートのみではなく、弁護士会のウェブサイト等での公表といったルートでの充実も図るべきである。

なお、いわゆる平成28年熊本地震の発生後、熊本県弁護士会は被災者支援に尽力しており、その詳細は、同会発行の『平成28年熊本地震における熊本県弁護士会の被災者支援活動記録』（熊日出版 2019）という書籍にまとめられている（なお、当会は、2023（令和5）年度、災害対策復興支援委員会発案のもと、熊本県阿蘇地方等を訪問し、その際、熊本県弁護士会との意見交換も実施している。）。この書籍には、弁護士に

よる災害関係情報の発信という点に関し、「情報の信用性を精査し事実を客観的に判断していくという私たち弁護士の技術が災害という極限状況では有用であり、多くの被災者に安心を提供できることを確認した。」というくだりがある。これは、まさに、災害時における弁護士による情報発信の意義を表したものといえよう。

## 第11 気候変動と司法の課題

### 1 地球温暖化による気候変動

地球温暖化が原因といわれる近年の気候変動によって、世界の気候が極端化し、様々な災害を生起する時代を迎えた。すなわち、深刻な干ばつ、水不足、大規模火災、海面上昇、洪水、極地の氷の融解、壊滅的な暴風雨、生物多様性の減少などによって個人の生命・身体・財産に被害を与えるにとどまらず、企業や社会、国家にとっても人的物的に多大な損失を招来し、各種のシステム等へも大きな影響をもたらすようになった。この気候変動を抑制するため、1992（平成4）年に気候変動枠組み条約が締結され、1997（平成9）年に先進国の温室効果ガス（CO<sub>2</sub>やメタンなど）の排出削減目標を定めた京都議定書が採択された。そして、2015（平成27）年9月にニューヨーク国連本部で開催された「国連持続可能な開発サミット」にて2030（令和12）年までに達成することを目指す行動計画（持続可能な開発のための2030アジェンダ）が採択され、そこで掲げられた持続可能な開発目標（SDGs）のうち項目13は気候変動への具体的な対策を考え、今すぐ行動することであると明確に打ち出した。

また、2015（平成27）年12月にパリ協定が採択され（2016〔平成28〕年に日本も批准）、地球全体の平均気温の上昇を産業革命以前に比べて1.5～2℃に抑える努力をすることが目標とされたが、2018（平成30）年10月の国連下部組織の気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の「1.5℃特別報告書」では1.5℃に抑制しても集中豪雨の頻発などの極端な気象現象、熱波・感染症の拡大、干ばつなど人類の生存基盤に対する深刻な影響が生じることが指摘されている。

現在では、2030（令和12）年までに地球全体でCO<sub>2</sub>

の排出量を半減させ、2050（令和32）年までに脱炭素を実現することが世界共通の目標となっている。

### 2 日本における脱炭素社会実現への取組み

日本においては、菅義偉内閣総理大臣（当時）が2020（令和2）年10月26日、2050年カーボンニュートラル・脱炭素を目指すことを宣言し、2030（令和12）年度までの温室効果ガスの削減目標を2013（平成25）年度比で46%とし、さらに50%を目指すとしている。2020（令和2）年6月に環境省が気候危機宣言を発し、同年11月には衆議院と参議院において気候非常事態宣言が決議され、「もはや地球温暖化問題は気候変動の域を超えて気候危機の状況に立ち至っている」との認識を世界と共有し、脱炭素社会の実現に向けて経済社会の再設計・取組みの抜本的強化をする旨が宣言されている。2021（令和3）年5月には地球温暖化対策推進法が改正され、基本理念を定め2050（令和32）年までのカーボンニュートラルの実現が明記された。

そして、2023（令和5）年5月12日、カーボンプライシングの導入等を柱とする脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律（いわゆるGX推進法。GXはグリーントランスポーメーションの略。）が成立し、同年6月30日に施行された。また、2023（令和5）年5月31日、脱炭素社会の実現に向けた電気供給体制の確立を図るための電気事業法等の一部を改正する法律（いわゆるGX脱炭素電源法）が成立した。

自治体においても、2022（令和4）年8月31日時点で766自治体（人口約1億1,853万人）が、「2050年までにCO<sub>2</sub>排出実質ゼロ」を表明しており、脱炭素は、日本

社会全体で達成すべき課題となっている。

経済界においても2050（令和32）年カーボンニュートラルの実現に向けた取組みを行っているが、企業ごとの遅速がある。2021（令和3）年5月21日のエクソンモービルの株主総会において環境推進派の株主提案によって取締役3名が選任された事例やパリ協定に沿った内容を盛り込むよう定款変更の株主提案がなされるなど、気候変動問題の取組みへの姿勢を問われる例もある。また、金融安定理事会（FSB）により設置された気候関連財務情報開示タスクフォース（TCFD）は、気候変動のリスク・機会を認識し経営戦略に織り込むことを求めており、2021（令和3）年6月改定の東証コーポレートガバナンス・コードでは、プライム市場区分の企業に対してTCFDの基準に沿った開示を求めている。

司法の分野では、オランダ最高裁が2019（令和元）年12月20日、気候危機が「生命に対する権利」（欧州人権条約2条）への現実で差し迫った危険であることを明確に打ち出し、オランダ政府に対して温室効果ガスの削減目標の引き上げを命じる判決を下している。また、アイルランド最高裁が、2020（令和2）年7月31日、政府に対して地球温暖化対策について新たな計画の策定を命じ、ドイツ憲法裁判所が、2021（令和3）年4月29日、連邦気候保護法が2031（令和13）年以降の温室効果ガスの排出目標を定めていないことは将来の世代の自由を侵害するおそれがあるものとして、違憲（基本法20a条違反）と判断し、2031（令和13）年以後の削減目標を定めるよう連邦議会に命じている。この他、企業に対する気候変動訴訟では、オランダのハーグ地裁で石油大手シェルに対してCO<sub>2</sub>排出削減を義務付ける判決が出されており、フランスでも石油会社トタルに対する訴訟が係属している。

日本においては、仙台市の石炭火力発電所の運転差し止めを求める訴訟において、仙台高裁は、2021（令和3）年4月27日に一審仙台地裁の2020（令和2）年10月28日の請求棄却判決を支持し、住民側の控訴を棄却し、「硫黄酸化物、窒素酸化物などは大気汚染防止法より厳しい、地元自治体との公害防止協定の排出基準をも大幅に下回っている。住民に健康被害が生じる具体的な危険性があるとまでは認められない」との判断を示した。

神戸市で建設工事が進む石炭火力発電所に関する行

政訴訟について、大阪地裁は、2021（令和3）年3月15日、国がした環境影響評価（アセスメント）の確定通知について、国の判断が違法とはいえないと判示し、確認の訴えの部分を却下し請求を棄却し、大阪高裁は、2022（令和4）年4月26日、控訴を棄却し、最高裁は、2023（令和5）年3月9日、上告を棄却した。また、神戸市の石炭火力発電所に関する民事訴訟で、神戸地裁は、2023（令和5）年3月20日、新設発電所の建設及び稼働の差止請求を棄却する判決をして、その後控訴されて、大阪高裁は、2025（令和7）年4月24日、「健康平穀生活権の侵害を理由として当該侵害行為の差止請求を認めるためには、差止めという効果の大きさに鑑みると、その根拠となる権利には一定の客觀性や具体性が求められ、本件においても、生命、身体、健康に係る人格権が侵害される具体的な危険があり、そのためには生命、身体、健康について深刻な不安に曝され、平穀に生活する法益が侵害されたと認められることが必要であるというべきである」などとして控訴を棄却した。他方、横須賀石炭火力発電所についても、環境影響評価（アセスメント）の確定通知の取消しを求める行政訴訟が東京地裁に提起されたが、2023（令和5）年1月27日、請求を棄却する判決がされ、2024（令和6）年2月22日、東京高裁で控訴を棄却する判決がされて、その後最高裁へ上告されたが、2024（令和6）年10月23日、上告を棄却されている。

### 3 日弁連の取組み

日弁連では、1969（昭和44）年5月に公害対策委員会（1985〔昭和60〕年に公害対策・環境保全委員会に改称）を設立し、その中で気候変動対策に関するプロジェクトチームを発足させ、気候変動枠組条約締約国会議（COP）に毎年参加し、2018（平成30）年6月15日に「パリ協定と整合したエネルギー基本計画の策定を求める意見書」、2019（平成31）年1月18日に「長期低排出発展戦略の策定に関する意見書」を取りまとめ、2020（令和2）年2月14日にシンポジウム「司法は気候変動の被害を救えるか～科学からの警告と司法の責任～」を実施し、2021（令和3）年「原子力に依存しない2050年脱炭素の実現に向けての意見書」を取りまとめている。

さらに、2009（平成21）年11月6日の人権擁護大会において「地球温暖化の危険から将来世代を守る宣言」

を採択し、2021（令和3）年10月15日の人権擁護大会（岡山）において「気候危機を回避して持続可能な社会の実現を目指す宣言」を決議しており、2030（令和12）年までに石炭火力発電所の段階的廃止、2050（令和32）年までに再生可能エネルギー100%を目指し、既存の原子力発電所の速やかな廃止を基本として、「2030年までに温室効果ガスの排出量を1990（平成2）年比で50%（2013〔平成25〕年比55%）以上削減、電力供給における再生可能エネルギーの割合を50%以上とする目標」を地球温暖化対策の推進に関する法律に明記するべきこと、日弁連も2050（令和32）年脱炭素に向けて最大限努力することを宣言した。

なお、日弁連は、2023（令和5）年3月3日、GX実現に向けた基本方針及び脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律案についての会長声明を発出し、基本方針及びGX法案はエネルギーの安定供給を大前提とするもので、1.5°C目標の実現を前提に経済成長を目指すものではないこと、移行債の発行と用途、カーボンプライシングに重大な問題があるので、根本的に見直すよう求めた。

#### 4 法友会の取組み

地球温暖化による気候危機は、人類の生存基盤を脅

かすものであり、また、生命や健康、居住、社会経済生活を営む権利を含む各種人権に対する現実で差し迫った危険であり、更には、環境基本法3条に定める人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならないという規定にも違反している状態である。司法の世界においても、気候変動問題の意義を認識して取り組んでいかなければならない。

法友会としては、気候危機が人権への危険であるという認識が広く共有されるよう努めるとともに、会員に対して企業や法律事務所の脱炭素への取組み例の紹介といった業務面のサポートや、新型コロナウィルス感染症拡大時に定着したペーパレス化、オンライン利用（移動を伴わない会合の実施）を今後も継続するといった対策を検討・実施しつつ、弁護士会を支える一員として、弁護士会の運営に関して再生可能エネルギーによる電力利用やグリーン調達の選択肢を模索し、提案することが望ましい。

また、国や自治体などに対しては、カーボンニュートラルへ取組みを続け、あわせて、その過程で中小事業者や経済的弱者に過大な負担がかからないよう、公的支援による救済を求めていく必要がある。