

提 案 理 由

第1 はじめに

1 日本列島は地震列島であると言われるように、過去から現在に至るまで、大小様々な地震に見舞われていた。これは、日本付近でユーラシアプレート、北米プレート、太平洋プレート及びフィリピン海プレートの4つのプレートが交錯しており、極めて複雑な応力がかかっていることが一つの原因である。

平成に入ってからでも、平成5年7月12日に北海道南西沖地震（M7.8）が発生し、奥尻島では大津波に襲われ、200名以上の死者が出た。平成7年1月17日には兵庫県南部地震（M7.3。阪神・淡路大震災）が発生し、阪神地方の都市部を中心に、6,000名を越える死者が出た。平成16年10月23日及び平成19年7月16日には新潟県を中越地震及び中越沖地震（いずれもM6.8）が襲い、特に平成16年の地震では死者68名となった。そして、平成23年3月11日には東北地方太平洋沖地震（Mw9.0。東日本大震災）が発生し、岩手・宮城・福島を中心とした東日本太平洋沿岸に大津波が襲来し、死者15,000人以上の未曾有の大災害となった。

なお、一昨年の中日本大震災においては、発災後2年8ヶ月を経過した今現在でも、本来の生活を取り戻せず、生活の本拠を失い、遠方での避難を余儀なくされ、就労もままならず、肉親を失った悲しみが癒えないなど、物心両面から苦しめられている方々が多数ある。これら被災者に対する支援は官民挙げて行っているところであるが、大震災から真の復興を遂げるため、さらに、かつ、着実に各種施策を講じなければならないことを指摘しておく。

2 このような地震被害は、四国地方も例外ではない。四国地方では、いわゆる南海地震が100年から150年の周期で発生し、時として東海地震・東南海地震と連動して地震動や津波等により大きな被害を起こしている。

内陸においても、西日本を貫く中央構造線を筆頭に、被害を起ししかねない地震断層が多数存在し、これらがずれることによって発生する直下型地震は、甚大な被害をもたらしかねない。

第2 各震災における弁護士、弁護士会の活動の概要

1 阪神・淡路大震災や東日本大震災をはじめとする各地震災災害において、地元の弁護士や弁護士会は、被災者のために行うべき法的支援を実施し、かつ、充実させていった。

阪神・淡路大震災では、その地元単位会である兵庫県弁護士会が、発災9日後には自治体と共催で無料電話法律相談を実施したのを皮切りに、面談相談・電話相談を1年間で10万件以上実施した。

同震災時の取組は兵庫県弁護士会にとどまらなかった。近畿弁護士会連合会は、大阪弁護士会を中心に早々に兵庫県弁護士会を支援する態勢を整え、応援の弁護士の派遣とともに、冊子「地震に伴う法律相談Q&A」を発刊し、震災相談に対応する弁護士の支えとなった。当連合会管内としても、各会員が淡路島での法律相談を担当するなど、広域的な連携及び取り組みが進められた。

阪神・淡路大震災は、弁護士、そして弁護士会の災害に対する取組に先鞭をつけた。日弁連では、災害対応の組織を恒常的なものにすべく、平成15年には全国弁護士会災害復興支援に関する規程を制定し、翌平成16年には災害復興支援に関する全国協議会ワーキンググループ（後に災害復興支援委員会に改組）を設立し、次第に態勢を整えていった。

なお、阪神・淡路地域においては、震災を機に関係機関で阪神・淡路まちづくり支援機構を設立し、震災からの復興に関し、支援する体制が整えられている。また、その費用については、無償で行うことは困難であるとして、兵庫県・神戸市の外郭機関から報酬を出す仕組みが確立されている。

2 平成16年10月23日には、新潟県中越地方を震源とするマグニチュード6.8の地震が発生した。地震の規模としては決して大きいものではなかったが、内陸部の震源の深さ約13kmのいわゆる直下型地震となり、小千谷市、山古志村を中心に、家屋に大きな被害が発生するとともに、山崩れ等が多数発生し、上越新幹線をはじめ、鉄道・道路に大きな被害が出た。

地元単位会である新潟県弁護士会では、発災直後から会員の安否確認に取り組みとともに、日弁連等の助言を受けて11月8日には電話相談を、同月14日には被災自治体での面談相談を開始した。

また、長期的な被災者支援活動を展開する観点から、3年間の時限法律事務所として「震災復興をめざす中越ひまわり基金法律事務所」を開設した。

新潟県では、平成19年に再び地震に襲われたものの(新潟県中越沖地震)、同様に被災者支援にあたった。

3 平成23年3月11日午後2時46分、宮城県牡鹿半島の東南東130km付近の三陸沖を震源とし、モーメントマグニチュード9.0の超巨大地震が発生した。宮城県栗原市で震度7を観測するとともに、青森県から長野県・静岡県に至る極めて広い範囲で震度5弱以上を記録した。この地震は地震動にとどまらず、東北地方の太平洋岸を中心に各地で未曾有の大津波をもたらした。

その結果、死者・行方不明者をあわせ、約15,850人となり、戦後最大の自然災害となった。かような大震災に対し、弁護士、弁護士会は可能な限り迅速かつ的確な対応をとった。

日弁連は、発災当日に東北地方太平洋沖地震災害対策本部(後に東日本大震災・原子力発電所事故等対策本部)を設置し、災害対応、そして被災地・被災者への支援の取組をはじめた。

被災地単位会である岩手弁護士会、仙台弁護士会、福島県弁護士会も、それぞれの事情に応じて取組を進めた。

岩手弁護士会は、災害対策本部を設置し、会員の安否確認を行うとともに被災会員を支援する態勢を作り、電話での法律相談、被災地における面談相談の体制を次第に整えていった。同会は災害支援に関わる弁護士の知識の共有化のため、情報端末を関係会員に配布し、活用した。また、発災から時が経つにつれ各種団体との連携を深め、弁護士が避難所や仮設住宅へ出向き、紙芝居相談等の活動を行った。

仙台弁護士会も対策本部を設置するとともに会員の安否確認に努め、電話相談、現地における面談相談、地元紙へ「震災法律問題Q&A」の寄稿、震災ADRの施行等の対応を進めていった。

福島県弁護士会は、福島第一原発事故という特殊性もあり、原発事故に対する様々な立法提言や声明の発表、原発事故被害者を対象にした相談会の実施、原発ADRへの対応等も行いつつ、地震被害に対しても災害復興対策本部を立ち上げ、震災被災者を対象とした電話相談、出張相談等の対応を進めた。

いずれの単位会においても、日弁連や他会の応援を受けながらの対応となった。

第3 四国における問題点

- 1 当連合会の管轄である四国も、南海トラフで発生する海溝型巨大地震をはじめ、大規模な地震災害を被る危険性を常に有している。

いわゆる南海地震は、平成25年1月1日の数値で、今後10年以内に発生する確率が20%、今後30年以内に発生する確率が60%、今後50年以内に発生する確率は90%とされている。

ということは、近い将来、南海地震が発生することは不可避であるといっても過言ではなく、しかも、東海地震・東南海地震との連動のほか、更なる連動によりマグニチュード9.0またはそれ以上の超巨大地震が発生するこ

とを否定できない。我々は、四国で業務を行う弁護士、弁護士会として、来たるべき日のために準備を整えておかなければならない。しかも、明日にも発生するかもしれない地震のためには、速やかに準備をしなければならない。

2 一方、四国における弁護士・弁護士会の震災への対応準備には、様々な隘路が存在する。

第1に、多数の単位会においては、会員その他の関係者の安否確認の手段方法が未確立であるということである。我々が発災時に速やかにその機能を十分に発揮するためには、平時から安否確認の方法が確立され、それが周知徹底されていなければならない。南海トラフの巨大地震では、四国内の県庁所在地が地震動のみならず津波の浸水被害を直接被りかねず、弁護士に人的被害が出たり、弁護士会自体が直接被災する危険性が極めて高いからである。また、災害時には電話回線の輻輳、通信施設の被災、絶対的通信量の増大によって、平時の通信連絡手段が機能しないことも十分考慮しなければならない。我々は、以後の震災における対応の大前提として、先ず安否確認の重要性を認識し、かつ、体制を確立させなければならない。

第2に、発生する地震にもよるが、四国全域が被災地域となることも考えられ、裁判所本庁所在地のような比較的人口密度の高い都市部から山間部・農村部・沿岸部に至るまで、極めて広かつ多様性に富んだ地域へ対応しなければならない危険性がある。

第3に、そもそも当連合会管内の弁護士数は他の地域に比べ少なく、ことに弁護士過疎地域が多く、地方部を中心に弁護士人口密度が0かもしくは極めて小さい地域であることを前提に対応を検討しなければならないことである。

そして最後に、南海トラフの震源域が多数連動する最悪の地震想定では、四国だけではなく、関東から九州に至る極めて広大な地域が重大な被災に陥る可能性があることである。この地域には、東京・名古屋・大阪という日本

の三大都市圏が含まれる。各都市圏が被災し、他の地域の助力能力を失えば、他地域からの四国への応援が乏しいことも考えられ、四国内のみで震災への対応を迫られることもあり得る。

- 3 このような条件の中で、我々が来たるべき震災時に、住民に対して十分な使命を果たすことを考えた場合、我々は、次の2つの言葉の意味を忘れてはならないことに思い到った。

それは、「連携」と「継続」である。

第4 連携の必要性、そして重要性

- 1 我々は、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命に、法律事務を扱う職業の集団であるところ、基本的人権の擁護に努めなければならない必要性、そして社会正義の実現に努めなければならない必要性は、災害時のような異常時にこそ極めて重要である。

我々は、基本的人権の擁護と社会正義の実現のために、被災し、心身ともに打ちひしがれている被災者に対し、法的な情報を提供し、民心を安定させ、被災者の精神的な支柱となるとともにその結果として紛争を予防し、また、行政が機能していない際に行政に代わり被災者に必要な情報提供に努めるなど、社会が機能不全に陥った箇所を補うべく活動することが求められる。

しかし、我々弁護士が、弁護士のみでなしうる活動は限られる。

我々は、独力では、その被害の全容を知ることができない。

我々は、独力では、我々の助けを求める被災者の存在箇所を知ることが難しい。

我々は、独力では、被災者の心を開き、真に必要な相談事項を聞き取ることも難しい。

我々は、独力では、被災者に必要な情報提供を行う通信手段を持ち合わせていない。

我々は、被災者のために活動しようと思っても、その財源に乏しい。

これら、我々の使命を十分に果たすにあたり、我々ではできない分野について、行政をはじめ、関係各機関と連携し、協働することによって補完しなければならない。

連携の必要性、そして重要性が説かれる所以である。

- 2 東日本大震災時においては、各地の弁護士、弁護士会が様々な創意工夫を凝らし、被災者に対する弁護士・弁護士会による支援として成果を挙げている。

岩手弁護士会では、発災直後から会員全員を委員として災害対策本部を設立し、情報端末の活用による情報の共有などの取組を進めた。また、避難所等における法律相談の実施に際しては、同弁護士会が各自治体と調整を行い、避難所を民事法律扶助制度の指定相談場所に指定して同制度を活用したり、各自治体が有する基金等の財源を活用した法律相談を実施するなどした。

仙台弁護士会では、報道機関と比較的早期に連携を確立し、被災者に役立つ法律情報を記事として連載するなどの取組が進められた。

岩手県釜石市では、日弁連が援助して設立したひまわり基金法律事務所が被災者支援の重要な役割を果たすとともに、同事務所の前任者が震災復興のために別の事務所を設立し、積極的に避難所や仮設住宅で巡回相談を行うなど、機動的な活動を行った。

岩手県陸前高田市でも、仮設住宅等への巡回相談を積極的に行っているが、その際、お茶会を活用したり、紙芝居を用いたりするなど、被災者が弁護士相談を気軽に行えるような工夫をしている。

これら各地での工夫を凝らした取組により、我々弁護士が行う震災時の法律相談が有する4つの機能、すなわち紛争予防機能、精神的支援機能、情報提供機能、そして立法提言機能を発揮することができた。このうち紛争予防機能、精神的支援機能については、我々の法律相談の効果として、十分に理

解できるところであろう。それ以外にも、東日本大震災では広大かつ深刻な被害の結果、行政がややもすれば機能不全に陥ることとなり（自治体によっては職員の3分の1が津波等により死亡した例もある。）、被災者に対して必要な支援制度の周知宣伝が十分にできなくなった事例がある。その代替として、我々弁護士が情報提供の一翼を担い、被災者支援の一助となっている。立法提言についても、各地から寄せられた豊富な法律相談の結果を分析し、国に対し即応的に立法提言を行い、約10本の法制定・改正につなげる成果を挙げている。

- 3 四国において地震災害が発生した場合も、我々弁護士がその使命を全うできるよう、活動することが求められる。しかし、既に述べたように、また、過去の実例が示すように、我々が独力で全ての使命を果たすことは極めて困難である。必要な機関との連携を模索し、十分な効果を発揮するよう準備しなければならない。

我々が来たるべき震災のために連携すべき機関は多数想定しうる。

行政は、被害状況の把握、被災者の存在及び状況の把握、何より要支援被災者の情報の取得のために、連携しなければならない機関の一つである。その上、震災時のような異常時においては、行政に震災時における我々の使命を十分理解してもらい、我々が被災地に赴き、相談窓口を円滑に設置できるよう行政に援助してもらうだけでなく、十分な活動ができるよう災害支援物資の優先的配分等を促すとともに、震災時における被災者が資力に乏しく、とりわけ手持ち資金が枯渇しているであろう状況からすれば、被災者に法律相談等の費用を負担させることがないよう、財源面の確保の点からも連携が必要である。（法律相談費用については、日本司法支援センターの活用は一つの考えであるが、資力要件の撤廃をめぐり若干の混乱があったことや、全ての弁護士が日本司法支援センターと契約をしているわけではない（契約は義務ではない）こと等には留意がなされるべきであろう。）

福祉との連携も重要である。我々の助力を特に必要とする者は、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、傷病者であろう。我々がこれらの者に接触し、十分な法的助力を果たすためには、その仲介者として福祉との連携は欠かせない。

我々が震災時において、被災者に有益な情報を発信しようとしても、我々が法律相談その他の法的助力を行うことを周知しようとしても、情報を伝達する手段を有する報道機関との連携なしには能わない。我々が提供しようとしている情報を報道することは、報道機関の使命からしても意義のあることであり、互いのために連携しなければならない。

4 兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）が発生した平成7年は「ボランティア元年」と呼ばれ、震災時における被災者への種々の活動及び復興の局面において、ボランティアの存在は欠かせなくなりつつある。我々も、震災時における連携先として、ボランティア団体は検討されなければならない機関の一つである。

例えば東日本大震災においても、前述の陸前高田市での事例のようにボランティア団体との協働が効を奏している例は多数ある。また、発災後に各種団体が設立した東日本大震災支援全国ネットワークに日本弁護士連合会も参加し活用しているなど、発災後におけるボランティア団体の有用性及びかような団体との連携の効用は論を待たない。

一方で、ボランティア活動の特性上、発災後に各種の目的のために組織されることが必然であり、事前の連携が困難であること、ボランティア団体はその特性・性質・出身母体その他様々な資質を有しており、我々の使命を前提にどの機関とどの程度連携すべきか、事前に想定しえないこと、など、難しい問題を種々指摘できることも忘れることはできない。

結局、ボランティア団体との連携は、活動する団体の有無及び活動の内容、継続性、必要性などに応じて、発災後にどの範囲で、どの程度連携・協働す

るのか判断せざるを得ないと思われる。

- 5 我々が震災時における使命を果たすためには、四国内の各弁護士会同士が連携し合うこと、また、当連合会と他の弁護士会連合会との連携や、四国外の弁護士会との連携の必要性も忘れてはならない。災害が甚大であればあるほど、被災地内で法的な需要を満たすことは難しくなることは言うまでもなく、互助の精神に基づき、被害が比較的軽い地域、もしくは被災地外からの応援を求めることが有用であるからである。

また、司法書士、行政書士、土地家屋調査士、社会保険労務士、公認会計士、不動産鑑定士、税理士及び建築士等のいわゆる他士業との連携も検討が必要であろう。これらの他士業との連携により、弁護士では対応できない他士業の専門性を活かすことにより、被災者に対しては1回の相談・依頼で問題の解決を図れる、いわゆるワンストップサービスを提供しうるなど、その有益性を無視することはできない。他地域においては、前述の阪神・淡路まちづくり支援機構のほか、東京都台東区において、弁護士の有志で組織する台東区地区法曹会がその一員となって台東区災害ネットワーク専門職会議を設立し、区と協定を締結の上、発災時には区が専門職会議に活動を要請し、謝礼を支払う制度を構築するなどしており、検討を要する事項である。

- 6 このような、必要な機関との連携を行うことによって、当連合会、単位会そして我々弁護士は十分な活動を行うことができるのである。

第5 継続の必要性、そして重要性

当連合会、単位会そして我々弁護士は、来たるべき震災における我々としての準備を済ませ、また、必要な機関との連携を果たしたとしても、それで終わりではない。震災は、明日来るかもしれないし、5年後かも、50年後かもしれない。来たるべき発災時まで、関心を維持し、意欲を維持するためには、準備及び連携を継続し続けなければならない。

そのためには、一過性に終わることない継続的定期的な震災対策に関する研修等の実施を行うことによって、当連合会、管内の弁護士会としての震災対策のレベルアップや各会員の意識向上に努めるようにするとともに、発災時に連携すべき各機関と円滑に行動するためには、日ごろから関係機関と協議会を持ち、そのつながりの維持に努めなければならない。

継続は震災への備えとして必要であり、かつ重要である。

第6 終わりに

当連合会は、宣言の趣旨のとおり、震災時における、法律相談をはじめとする被災者への法的支援に努めることとし、そのためには行政、福祉、報道をはじめとする各種機関との連携の必要性、他の弁護士会・弁護士連合会との連携の必要性、また、これらの準備を継続し続けることの必要性を認識し、ここに宣言するものである。