

一人ひとりの人間を大切に作る復興法制をめざして

弁護士たちの挑戦

近畿災害対策まちづくり支援機構

事務局次長・弁護士 津久井進



1. 弁護士としての第一歩

私は転勤族の家庭で育った。通った小中学校は計6校を数える。だから、はじめて入学から卒業まで通った県立長田高校には特別の愛着を感じていた。神戸の大学に進学し、神戸で司法試験の勉強をしたから、神戸で弁護士として活動していくことを志した。平成7年4月に神戸弁護士会に登録して第一歩を踏み出す。阪神・淡路大震災は、まさにその直前に発生した。

激震が神戸を襲ったとき、私は埼玉県和光市にいた。最高裁判所の司法研修所で最後の研修をしていたのである。いてもたってもいられず、研修所で同期の修習生にボランティアを誘った。多くの友が賛同してくれ、素直に嬉しかった。ところが、研修所は呼びかけのチラシを掲載不許可とした(図1)。ボランティア活動にも理解も示さず、とても冷淡だった。被災地から遠い東京との温度差に不条理を感じ、平時の発想で物事を律することに不正義を感じた。

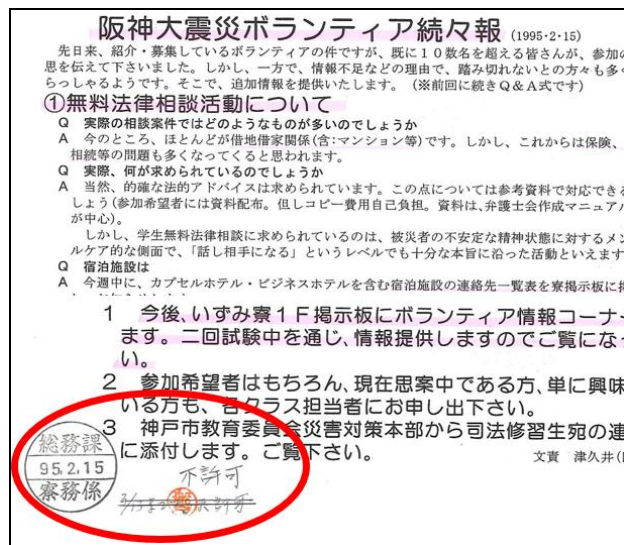


図1 研修所で掲載不許可となったチラシ

私は、母校に立ち上がった「神戸大学・学生震災救援隊」に所属し、3月から約1か月にわたりボランティアに加わった。そこでの経験は、その後の弁護士活動に有形無形の影響を与えた。

4月には弁護士登録。既に先輩弁護士たちは相談活動を広く展開していた。ボランティアをしていたとき、相談を通じて被災者の方々に多くの法律知識が広く浸透しているのをこの目で見て知っていた。だから、その一翼を担うことができることは喜びだった。

私は、会の対策本部においてマンション問題と復興まちづくりの部会に属した。また、被災者に対する公的支援や、住宅再建共済制度の提案に関する意見書の取りまとめに関わった。本業として取り組む事件は多かれ少なかれ震災が影響していた。自らも被災して住む家がないのに、借地権の買い取りを求められている地主。被災建物から明渡しを求められた借家人。震災がきっかけで離婚することになった夫婦。震災のストレスで傷害事件を起こした被告人。いろいろな事件を担当したが、当時は、震災の存在が当然の前提だった。

平成8年秋には「阪神・淡路まちづくり支援機構(現在の近畿災害対策まちづくり支援機構)」が発足した。私は一人の派遣専門家として、魚崎地区の市場再建のプロジェクトに関わらせていただいた(図2,3)。野崎隆一先生が住民の方々の合意形成に向けてコツコツと労を積み上げていく姿に接して、法廷でジャッジを求める仕事とは違った面白さを知った。

弁護士会では、先輩の永井幸寿先生らが風化に抗う活動を行っていた。次なる災害に経験を承継するため走り回っておられた。私は、先輩の背中を追いかけながら、記録の編纂やまちづくり支援機構の活動のお手伝いをさせていただいた。

私は、こうして被災地の現場で弁護士の第一歩を踏み出した。



図2 魚崎市場の再建後の建物(筆者撮影)

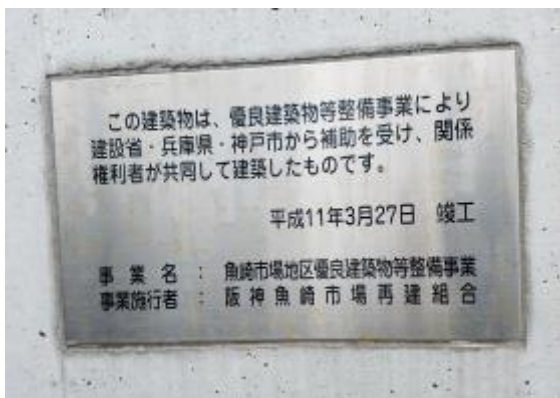


図3 魚崎市場の再建後の建物のプレート(筆者撮影)

2. 研究と提言

平成 17 年。震災 10 年の節目は転換期だった。

まず、前年に起きた新潟中越地震で、被災者生活再建支援法の限界が露呈した。弁護士会として改正の提言をしたが、この地震が私有財産への公的資金は投入できないという不条理なドグマと闘う決意を固める機会となった。

次に、関西学院大学に「災害復興制度研究所」が創設され、学外研究員に入れていただいた。はじめて研究という世界を垣間見る機会に恵まれた。

一方、4月25日にJR福知山線脱線事故が発生した。私の地元で起きた大事故に、震災の記憶が重なった。弁護士として支援に取り組むことに躊躇はなかった(図4)。

そして、前年に発足した「九条の会」を契機に憲法

の議論が高まり始め、様々な地域の小集会で講演することが増え、憲法を学び直すきっかけを得た。

その後、ブログでの発信をはじめると同時に、関学で災害復興基本法のあるべき姿を模索しながら、事故被害者支援を通じて一人ひとりに向き合うことの大切さを痛感し、それらの解決のヒントを憲法の中に探すようになった。

私にとって、この年は、災害と事故を題材に憲法的視点で研究する現在のスタンスを構築する第一歩となった。



図4 JR福知山線脱線事故と遺族・被害者との協働

3. 災害時の弁護士の役割

さて、私にとっては弁護士が災害問題に取り組むことは自然の流れに過ぎず、むしろ必然のような感覚さえあった。しかし、それは世間一般の理解とは異なっていた。従前、災害の場面に登場する人物の中に弁護士が連想されることはまずなかった。誰よりも弁護士自身にそういう自覚がなかった。

ところが、東日本大震災を経て、その認識が大きく変化した。

岩手県宮古市の小口幸人弁護士は、市役所に出向いて支援法制の存在を市職員たちに説いて回り、避難所を訪れて相談会を実施して被災者たちに安心を供与した。盛岡市にいた吉江暢洋弁護士らは、速やかに岩手弁護士会ニュースを発行し、数々の被災者支援制度を紹介する情報提供を行った(図5)。仙台の宇都彰浩弁護士らは阪神の経験者を招聘していち早く復興の道筋を確立しようとした。福島の前田淑彦弁護士は一

且避難したものの福島に戻って避難者らの相談活動に身を捧げ、原子力損害賠償紛争審査会で被害の事実を切々と訴えた。岡本正弁護士は法律相談事例を分析し、リーガルニーズの実相を浮き彫りにし、災害復興法学を提唱した。瀧上明弁護士、在間文康弁護士らは、被災地に事務所を開設して現場での継続的の支援に従事し、菊池優太弁護士、野村裕弁護士らは被災自治体に任期付き公務員として着任した。

った。そして、それにとどまらず、いくつかの重要な成果をもたらした。

一つ目は法制度の改善である。たとえば、長年の懸案であった二重ローン問題については、被災ローン減免制度の導入によって突破口を開くことができた。災害弔慰金制度も、阪神淡路大震災の時にも問題視されていた兄弟姉妹への対象拡張が実現できた。立法事実を收拾し、それを立法の場に届けるという在野法律家としての使命を再認識させられた。

二つ目は多岐にわたる避難者に対する法的支援の取り組みに挑戦を始めたことである。福島第一原発事故に伴う避難者支援については住宅提供、賠償請求

(訴訟等)、刑事責任の追及といった全方面的に弁護士がかかわるようになった。忘れられていた在宅避難者にも手が差し伸べられた。仙台弁護士会は戸別訪問調査を地元の支援団体と協働して取り組んだ。みなし仮設という新たな避難方式に伴って生じる問題にも関与をした。従来の法廷の場を主フィールドとする活動にとらわれないチャレンジである。

三つ目は新世代への教訓の承継である。東日本の後に発生した広島土砂災害、熊本地震、糸魚川大規模火災、九州豪雨災害に対して、弁護士が当初から支援活動に加わり、一定の役目を果たすようになった。その中心を担ったのは、私たちの次の世代の弁護士たちであった。経験のストックに、さらに新たな教訓が加わり、裾野が広がっている。災害と弁護士とは無関係であると認識されていた前世代を知る弁護士としては革命的にさえ思える。

図5 岩手弁護士会ニュース vol.1

こうした弁護士らの現場での活躍は例を見ないのであったし、それぞれの功績はこの紙面で語り尽くせるものではない。私は、日弁連の「災害復興支援委員会」にいて、永井幸寿・中野明安歴代委員長らと共に、ロジスティクスを担った。災害に関する支援情報の提供、情報交換の場の設定、人繰りや連絡調整といった裏方を一手に引き受けた。こうした数々の実践が、災害時の弁護士に対する認識を改めさせることな

4. 一人ひとりの復興

東日本大震災の前年（平成22年）の1月に関西学院大学災害復興研究所において「災害復興基本法案」を公表した。私は、その策定に携わって、最も重要なポイントは「一人ひとりの被災者に復興の主権がある」ということだと理解した。

東日本大震災の復興のプロセスを見ている中で、その理解には間違いがないと確信を得た。

平成 27 年 5 月には東北の弁護士仲間と市民活動者らと共に「一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会」を立ち上げ、共同代表に就任した。阪神淡路大震災と、東日本大震災と、福島原発事故の共通点は、一人ひとりの被災者の生活・命・住まいが大事にされていないということに気付き、気付いた以上はこれを何とかしなければならないと考えたのである。

とりわけ、石巻市を中心に多数の「在宅被災者」がいることが分かったため、一般社団法人チーム王冠とともに一人ひとりの在宅被災者の抱える問題にアウトリーチして、個々の問題は、個々に解決を図るのが最も合理的で、効果が高いことが分かってきた(図 6)。

在宅被災世帯の現在、写真紹介



石巻市市街地地区／老人世帯（姉妹）／壁から外が見え、風呂は壊れたまま。金銭的な理由でこれ以上の修繕はあきらめている。



石巻市北上地区／独居老人世帯／制度の活用はしたが、修理できていない場所は多い。自己負担が必要な制度が使えない。

図6 在宅被災者の状況((一社)チーム王冠提供資料より)

たとえば、現状は「罹災証明書」の有無・内容に応じて画一的な支援が行われているが、画一的だと被災者の抱える多様な困難にマッチした支援を届けることができず往々にして無駄や不足も生じる。

そこで、一人ひとりが被災で受けた多様で重層的なダメージを個別に把握し、必要な支援を個別に組み合わせるオーダーメイドの支援、すなわち「災害ケースマネジメント」の実施を制度化したいと思っている。災害ケースマネジメントとは、被災者一人ひとりに寄

り添い、個別の被災の影響を把握して支援計画を立て、施策をパッケージングし支援を実施していく仕組みである。その実践には、①一人ひとりの個別ニーズの把握、②一人ひとりに合わせた支援計画の策定、③多様な支援セクターの総合連携、がポイントである。

鳥取県では条例を改正して平成 30 年 4 月 1 日から災害ケースマネジメントを実施する(防災及び危機管理に関する基本条例第 25 条の 2「県及び市町村は、相互に連携し、必要に応じ、個々の被災者の住宅、就労、健康、財産管理その他生活に係る課題に総合的に対応する体制を構築し、被災者の生活の復興支援を行うものとする」との条文が新設された。)。この仕組みには法律支援として弁護士の存在も想定されている。何よりも大切なのは憲法的発想である(図 7)。

憲法的発想

一人ひとりの被災者を尊重 (13条の個人の尊重)

被災者が主権者である (国民主権)

暮らしと住まい (22条居住の自由と25条生存権)

合意形成を尊重する (民主主義)

多数決の暴走を阻止 (立憲民主主義)

復興予算流用を阻止 (財政民主主義)

原発はいらない (平和的生存権)

弁護士が復興にかかわる (三権分立)

図7 憲法的発想(筆者作成)

5. いまだ道半ば

「ここまで来た」という思いがある。もちろん、まだまだ道半ばである。でも一人でやってきたわけではない。日弁連の災害復興支援委員会に属する全国の多くの仲間があり、熊本地震では鹿瀬島正剛弁護士のよう発信力と行動力を持った新たな同志もあらわれた。これからも多くの同志と共に歩んでいくことになる。

少しずつではあるが確実に前進し、そして充実していく時代の流れの中に、自分もその身を置かせてもらっているのを幸運に思う。与えられたチャンスに甘んじることなく引き続き挑戦を続けたい。