

東日本大震災ならびにこれに伴う原子力発電所事故による 被災者の救済と生活再建に全力を尽くすことの宣言

本年3月11日に発生した東日本大震災は、観測史上最大のマグニチュード9.0を記録し、東日本の極めて広範囲の地域に甚大な地震被害をもたらした。地震に伴い東北地方から関東地方にかけての太平洋岸を襲った巨大な津波により、沿岸部の多数の地域が壊滅的な被害を受けた。福島第一原子力発電所では、震災当日以降発生した複数の原子炉事故に伴い相当量の放射性物質が外部に漏出し、周辺区域の住民、さらには国民全体、ひいては全世界の人々にまで多大な不安と脅威を与え続けている。

本震災による死者は1万4949人、行方不明者9880人、全壊家屋8万戸超に及び（5月10日現在。警察庁による）、現在に至るもなお10万人を超える人々が避難生活を余儀なくされている。

この、かつてない大災害は、わが国のすべての人々が総力をあげてその対処にあたらなければ再建・復興は望めない、国難とも言い得るものである。その中であって、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする弁護士及び弁護士会には、日本国憲法13条及び25条の理念に基づき、家族を失い、或いは生活の本拠・事業の拠点を喪失し、さらにはコミュニティを破壊された多くの被災した人々の権利を擁護し、これら甚だしい人権侵害状態に置かれた人々の生活再建・復興へ向け、ともに努力すべき重大な責務が課せられている。この責務を果たし得るか否かは、弁護士及び弁護士会の、さらには司法全体の存在意義自体にも関わる問題であると言っても過言ではない。

このような責務に深く思いを致し、また、震災発生後今日までの自らの活動内容を振り返ったうえで、当会は、東日本大震災及びこれに伴う原子力発電所事故による被災者の救済と、これら人々の生活再建・復興のために全力を尽くし、一層その活動を強化・充実させ、希望と活力を被災地に届けることを改めてここに決意し、この決意に基づき、本日以降、次に掲げる取組みに会の総力を挙げることを宣言する。

1. 来館相談、電話相談、出張相談等多様な形態による法律相談を実施し、その他あらゆる法的支援を通じて、被災した個々の人々が抱える問題を適切に解消するべく一層の努力を傾注すること
2. 被災した人々が直面する法的紛争を迅速・適正に解決することのできる紛争解決制度を創設し、人々のニーズにかなった適切な権利調整に努めること
3. 法律相談等の結果を集約し分析することにより、被災した人々の救済及び権利擁護を実現するうえで、現行法の解釈・運用だけでは不備・不十分な点を抽出し、被災地の再

建・復興を早急に実現するため必要な立法提言あるいは運用改善に向けた提言を行うこと

4. 以上の活動を行うにあたっては、日本弁護士連合会、被災地弁護士会をはじめとする他の単位弁護士会や各ブロック弁護士会連合会、日本司法支援センター、総合紛争解決センター、地方自治体等の行政機関、隣接士業団体等との連携を図り、これら他の機関、団体との協働により、被災した人々のために、より総合的、一体的な活動を生み出すべく力を尽くすこと

以上のとおり宣言する。

2011年（平成23年）5月31日
大 阪 弁 護 士 会

提 案 理 由

1. 本宣言の必要性

本年3月11日に発生した東日本大震災は、本宣言の冒頭に記載したとおり、人々に甚大な被害を及ぼす未曾有の大災害となった。

本震災を、特に16年前に発生した阪神・淡路大震災と比較してみると、本震災の特徴として、被害の広域性と複合性の2点を挙げることができる。

阪神・淡路大震災が阪神間の都市部を中心とする比較的狭い範囲の地域に集中して被害をもたらしたのに対し、本震災は、被害が非常に広い地域にわたっており、海岸地域と内陸地域、あるいは都市部、農村部、漁村部等さまざまな異なる地域が被災地に含まれている。そのため、等しく被災者といっても、地域ごとに人々の抱える問題状況が相当に異なっており、したがって、解決へ向けての方策も地域によって異なるといわざるを得ない。また、相当数の被災した人々が従前の居住地からは遠く離れた地域に避難することを余儀なくされていることも、阪神・淡路大震災では見られなかったことである。また被災者の避難地は北海道から沖縄まで、ほぼ日本全国に及んでおり、大阪府下にも現在1000人を超える被災した人々が居住しているとされるが、こうした遠方での避難者は、地元で避難する人々とはまた異なった問題を抱えていると考えられる。

次に、本震災は、地震による被害に加えて、津波による被害及び原子力発電所事故が重なり合って生じた複合的な災害である。津波による被害と原子力発電所事故による被害とでは、被害状況もこれに対する対処の方策も相当に異なり得る。これら複数の被害要因が絡み合うことによって、解決への道筋も必然的に輻輳することになる。

このような被害の広域性と複合性による問題状況の複雑化は、本震災において、被災

した人々を救済し弁護士としての使命を果たすことが、阪神・淡路大震災の場合にも増して容易ならざることであるということを示している。

しかし、こうした困難は何としても克服しなければならないのであり、そのために弁護士及び弁護士会は全力を傾注しなければならない。

当会は、震災発生以降今日に至るまで、全力で震災対策活動を行ってきたが、震災から2ヶ月半を経過した現時点において、これまでの活動を振り返るとともに、本震災の特徴も踏まえつつ、改めて今後へ向けての決意を表明しておくことには大きな意義があると考え、本宣言に至ったものである。

2. 法律相談等の法的支援（宣言第1項）

大規模災害の後には、被災した人々からの法律相談需要が一気に高まる。被災者からの法律相談に対し、適切な回答を行い、解決に向けての指針を示すとともに、被災者の心に落ち着きを提供することは、弁護士として行うべき重要な活動である。弁護士会は、被災した人々のニーズにかなう適切な相談体制の構築に努めなければならない。その構築にあたっては、法律相談を受身の姿勢で待つのではなく、被災者のもとに出向き、積極的に問題の掘り起しを図ることも重要である。

当会は、3月28日以降弁護士会館における面談による無料法律相談を、また4月5日以降フリーダイヤルによる電話相談をそれぞれ実施し、今日まで継続してきている。また、4月29日から5月1日までの3日間、日本弁護士連合会主催の仙台一斉相談のために毎日10人の当会会員を宮城県に派遣し、4月11日から同月末日まで及び5月11日から同月末日までの期間、岩手弁護士会の要請に応じて毎日1名の当会会員を避難所での法律相談のため岩手県に派遣した。

これら弁護士会館での面談による法律相談、電話相談、現地避難所での法律相談等は、今後とも需要の動向を見つつ継続していくべきであるし、これに加えて今後は、大阪に避難している人々の居住地に出向いての法律相談の充実・強化を図らなければならない。その他被災した人々の声に耳を傾け、その希望内容に応じ、新たな形態の法律相談を開始することも検討すべきである。

また、本震災においては、前記のとおり被害の広域性及び複合性により、たとえば同じ内容の法律相談であっても、地域が異なれば回答内容も異なってくるということが生じ得るのであり、相談担当弁護士には、上記広域性・複合性を踏まえたきめ細かな対応を行うことが求められる。そこで、相談担当弁護士の能力向上のための研修や学習会等が必要である。当会は、今日までの間に、宮城・岩手に派遣された会員が報告者となつての経験交流集会を既に5回開催してきているが、今後さらにその拡充がなされるべきである。

3. 紛争解決制度の創設（宣言第2項）

大規模災害の後には、被災した人々の関わる法的紛争が激増する。これら大量の案件

を迅速に解決し、当事者間の適正な権利調整を実現することは、弁護士に課せられた重大な責務である。万一これが果たされない場合は、弁護士及び弁護士会さらには司法の存在意義が問われることとなりかねない。弁護士会としても、迅速・適正な処理のためにあらゆる措置を講じなければならない。

阪神・淡路大震災等これまでの大規模災害の経験に照らすと、本震災下において、既存の紛争解決制度の運用のみにより多数生じる紛争の適正な処理を行うことはきわめて困難であると考えられるのであって、新たな紛争解決制度を創設することが喫緊の課題である。

仙台弁護士会では、このような新たな制度として、いわゆる震災 ADR を既に設置している。今後は本震災の被害の広域性及び複合性に応じ、よりきめ細かい制度構築に努めるとともに、運用面での工夫をさらに凝らすことが重要である。

当会は、阪神・淡路大震災下において、近畿弁護士会連合会による罹災都市臨時示談斡旋仲裁センターの創設に多数の当会会員が深く関わり、その運用に尽力した経験を有している。こうした経験をも踏まえ、被災した人々の法的ニーズに適合する紛争解決制度の創設を目指すべきである。

4. 立法提言等（宣言第3項）

被災した人々からの法律相談あるいはこれら人々の関わる法的紛争の内容を集約・分析することにより、被災者の生活再建を図る上で、現行の法体系や法運用実務では不備、不十分な点を抽出することができる。そうした問題点に対する調査・研究を重ねたうえで、適時に、その意見を、意見書、提言書、会長声明等として公表すべきである。本震災を全体としてみれば、既存の法体系の想定を超えたレベルの大災害であるとの一面を有しており、それゆえ意見の内容についても、現行の法体系の枠組みにとらわれない大胆な発想が必要である。

本震災の被害の広域性と複合性からしても、意見表明を行うべき問題点は多岐にわたるものと考えられる。取り組むべき主たる課題を以下に掲げるが、これにとどまらず、今後問題点を可能な限り幅広く取り上げ、調査・研究を進めるべきである。

(1) 被災者生活支援・生活再建のための提言

被災した人々にとって最も切実な要望は、当面の生活資金の確保にあり、これに応える基本法が災害救助法であるが、同法は、その硬直した運用により、被災者の要望にかなう結果を生み出してきていない。当会は、阪神・淡路大震災後の1996年（平成8年）10月に「災害救助法を徹底活用し、被災者の生活再建を支援するための緊急提言」を公表したが、以後も基本的に状況が変わらぬまま本震災に至った。

また、阪神・淡路大震災後に成立した被災者生活再建支援法は、平成19年の改正を経て、被災者への金銭給付に関する重要な法律となっているが、本震災により被災した人々にとっては、給付額が少額に過ぎるなど、さらに改正・改善すべき点が多い。

さらに、今回の震災では、被災した人々から、住宅ローンや中小事業者が負担する事業上の借入金等の債務が残存したままでは、生活や事業の再建ができないとする訴えが数多く寄せられている。この点を立法的にいかに解決するかがひとつの焦点になっているが、これは種々の利害が入り組んだ法的問題であり、弁護士による取り組みが殊のほか求められる。

これまで、当会では、本年4月8日に「東北地方太平洋沖地震における被災者の生活再建に係る関係法規の運用改善及び法改正に関する緊急意見書」を、同月20日に「東日本大震災及びこれに伴う原子力発電所事故における被災者のうち、債務負担のある者の救済に関する緊急意見書」を既に公表した。今後は、上述のような債務を負担したままでは再建ができないとする訴えに対して、少なくとも債務免除及び事業者への新たな資金援助を幅広く認める立法提言を早急に検討すべきである。そして、より総括的な意見を出すべく、これら緊急意見書にさらに検討を加える作業を続けるべきである。

(2) 原子力発電所事故に関する提言

福島第一原子力発電所で発生した一連の事故については、連日相当の量の情報が報道等により提供されているが、それでも東京電力あるいは政府からの事故情報開示には不十分な点が多々存在する（情報開示の問題ではない可能性もあるが、事故の根本的な原因についても、いまだ明らかにされたとはいえない状況が続いている）。原子力発電所における事故が、今回のように国民全体さらには世界の人々に多大な不安感を抱かせるものであるだけに、東京電力や政府による事故情報開示の問題点を検証し、非常時における情報開示の体制の在り方を再検討する必要性は高い。

さらに、今回の事故は、原子力発電所及び原子力政策に内在していた問題点が震災により一挙に現実化したという側面があり、この観点から、わが国の原子力発電をめぐる法制及び政策全般についての研究に取り組む必要がある。この点に関し、日本弁護士連合会は本年5月6日付で「エネルギー政策の根本的な転換に向けた意見書」において、「既設原子力発電所の段階的廃止及び新規増設の停止」を意見として公表済みであり、当会としても、この意見を基本としてさらに検討を深め、その成果に基づく提言を行うことが求められている。

(3) まちづくり、コミュニティ維持についての提言

今後、復興まちづくりが大きな課題となることが確実に予想される。各地域における復興まちづくりに関する方針の策定については、地元被災住民の意見、意向を十分に汲み取り、これを反映させた復興方針を、地元被災自治体において立案し実行すべきものであり、他方、国は、これに必要な資金を拠出することをはじめとして、まちの復興のため、被災自治体を全面的にバックアップする必要がある。このようなまちの復興の過程においては、地域の人々が共存する関係（コミュニティ）の維持に留意

し、人々が疎外された孤独な状況に陥らないようにしなければならない。

本震災の被害の広域性・複合性のため、上記の点を具体化するにあたっては、困難な問題点が多数生じるものと考えられる。これらの問題点を解明し、住民の意思に基づいたまちづくりを実現するため、全力を挙げた研究、検討が求められている。

(4) 国の災害対策のあり方についての提言

大規模災害が発生した場合の国の対策・対応を定める法律として災害対策基本法があるが、同法は、個別の災害に即応した臨機応変の対応を可能にするため、多くの部分を運用に委ねている。そのため、災害発生時に政府が具体的にどのような対策を立て、どのような対応を行うかが重要となる。この点、今回の震災における政府の対応については、「本部」乱立により明確な組織体制が見えにくいこと、重大な決定があるべき手順を踏まず唐突に発表されること等の問題点が指摘されている。最も大きな問題は、災害対策に関する必要な情報が適時に公開されず、被災した人々をはじめとする国民に、政府が今何を意図してどのような対策を進めようとしているのかが明確に伝わっていないことである。こうした点を含め、国の災害対策のあり方について、あるべき姿を検討し、その成果を意見として公表することが必要である。

5. 日本弁護士連合会その他の諸機関、諸団体との連携（宣言第4項）

今回の大震災は、その規模及び問題の複雑さに照らし、個々の単位会が単独で対応できるものとは考えられない。上述の種々の活動も当会単独で成し得るものとは考えがたい。弁護士及び弁護士会がその使命を果たすためには、わが国の全弁護士会が結束して事にあたる必要がある。その意味で、今回の震災において日本弁護士連合会の果たすべき役割はきわめて大きい。単位会独自の支援活動に関する情報を集約しつつ、全体の支援活動を調整し、かつ自らも支援活動を行い、これらによって弁護士会全体の総合的、一体的な支援活動を目指すことが日本弁護士連合会に求められている。当会は、日本弁護士連合会の活動に全面的に協力してきたが、今後とも、東京三会と並ぶ大規模会として、また、阪神・淡路大震災において全会的な支援活動を行った経験を有する単位会として、他の単位弁護士会や各ブロックの弁護士会連合会とも連携し、日本弁護士連合会の活動に積極的に参画していく必要性がある。

また、法律相談の実施、新たな紛争解決制度の設置・運営等、被災した人々を支援、救済するための活動を行うにあたっては、日本司法支援センター、総合紛争解決センターとの協力体制を維持することが不可欠である。地方自治体をはじめとする行政機関との連携が被災した人々を救済するうえで必要であることは言うまでもない。さらに、隣接士業等との協働が被災地の再建・復興に効果的であることは、阪神淡路まちづくり支援機構の例を見ても明らかである。こうした諸機関、諸団体と連携し協働して総合的に被災した人々の権利擁護と再建・復興を図る活動を行なうことが必要である。

以上