

[特集]

熊本震災と 法・政策

熊本地震の法律相談の現場から

弁護士、熊本県弁護士会
松村尚美

法学セミナー
2017/06/no.749

震災後の弁護士会の動き

1 地震直後から関連法制度に関する 情報発信と法律相談を開始

熊本は、2016年4月14日夜の前震、16日未明の本震という二度の震度7の揺れに襲われ、その後も執拗な強い余震が続き、各地に大きな被害を残しました。

熊本県弁護士会は、前震直後に災害対策本部を設置しました。日弁連からもすぐに支援が入り、震災から1週間後の4月21日には「弁護士会ニュース」1号を発行し、そこに、これから必要になる法制度の概略を載せました。また、同じころから、無料の電話相談も始めました。合間をみて、災害関連の法律についての勉強会も開催され、多くの弁護士が参加しました。5月の連休明けからは、各地で無料の出張相談会を開催しました。

震災直後に発行した弁護士会ニュースは、時間の経過に合わせて必要な情報を載せて、これまでに4号発行しました。1号は災害時に適用になる法制度の概要を掲載しましたが、2号には相談の多かった賃貸借問題、3号には二重ローン問題、4号には弁護士会の震災ADRを掲載しました¹⁾。ニュースは、各自治体のほか、社会福祉協議会や地域包括支援センター、避難所等に配布しました。

無料の電話相談は、当初1～2カ月は1日あたり100本ほどの電話がかかってくるような状況でした。電話回線を熊本に3本引きましたが、それだけでは足りないの、福岡や大阪、東京にお願いして、転送で電話対応していただくようにしました。

出張相談は、弁護士が、何の予約もなく弁護士会ニュースを各自治体の窓口で直接持参して、そこで

相談会の受け入れを打診するという方法で始めました。各自治体が混乱を極めていましたので、自治体に手紙を送っても、自治体からの要請を待っていても、出張相談はいつまでも始められないと考えたためです。活動を始めてすぐに、被災のひどかった地区から出張相談受け入れの返事がきました。出張相談は、その後、各自治体に拡がりをみせ、また、種々の行政の部署が独自に相談会を開催するようになり、一時は熊本の弁護士だけで対応できるか心配になるほどでした。最初の1～2カ月は週に延べ50～80名ほどの弁護士が震災関連の相談に当たりました。

このような活動の結果、2016年8月までの4カ月間で、電話相談6000件超、出張相談2000件超という相談を受けることができました。

電話相談は、2017年4月現在も継続しています。今は、熊本に電話回線1本を引いているだけですが、1日に10件程の相談があります。出張相談は、被災者が仮設住宅に移り、さらに自立生活に戻る準備を始める段階に入ったことから、2017年度からは、各自治体あるいは各仮設に担当弁護士を決め、各地の事情に合わせて、必要に応じて迅速に対応する方法に変更していく予定です。

2 相談内容について

相談内容の集計や分析は日弁連に委託しました。その最初の集計結果が2016年末に出ました。2016年4月から8月分までの相談の集計になります。

[1] 不動産賃貸借に関する相談が最多

集計からわかったことは、不動産賃貸借契約についての相談が非常に多いということでした。相談現

場に入っていると相談内容は多種多様でしたが、肌感覚でも、たしかに、常に不動産賃貸借をめぐる問題は相談がありました。熊本地震は、強い揺れが2回あった後も強い余震が長く続きましたから、家屋の損壊がひどく、この点は、津波被害がひどかった東日本大震災とは様相を異にしていました。

相談の具体的な内容は、「賃貸人が修理をしない」「賃貸人に家を出るように言われた」「賃借料はどうなるのか」などといったものが多かったように思います。原則としては、賃貸人は賃貸人の義務として修繕義務を負いますし、地震で家屋が損傷すれば賃料はその割合に応じて減額することになります。それらが果たされなければ、賃借人は契約を解除することができます。しかし、熊本地震の被災地では、家屋の被災が甚大であったために、他を探そうと思っても空き物件はないという状態だったために、賃借人には契約解除という方法をとることは事実上不可能なことでした。そのため、賃貸人が従前通りの家賃を請求すれば賃借人は支払い、修理がなされなくとも強く請求することができずそのままの状態に住み続ける、といった状況があちらこちらで見られました。他方で、賃貸人側でも修理しようにもできない事情がありました。多くの家屋が損傷したために、修理に必要な物資も人手も不足し、修理しようにもどうにもできません。修理費用は賃貸人が負担することになりますが、賃貸人自身も被災しており莫大な資金が必要となると同時に、さらに修理費用を賄うことはできない、といった状態もあちらこちらで見られました。「損壊がひどく修理する資金はないので修理はしない、その代わりに家賃はいらぬ、しかし家屋は解体するので半年の内に退去してほしい」などといった対応をする賃貸人は、まだ善意のある方だったと思います。しかし、それでも空き物件のないところでは、賃借人は出て行くための次の場所も費用もなく途方に暮れていました。法的な原則を助言することはできますが、それで実際の問題が解決するわけではありません。それぞれに事情を相手にしっかりと説明して、相互に妥協点を見つけよう助言するしかありませんでした。

[2] 相隣関係の相談

次に多かった相談は、相隣関係でした。隣家の瓦が落ちてきて自分の自動車を傷つけた、隣家の壁が

自宅に寄りかかってきている、隣家の擁壁が壊れて自宅の敷地に土が流れ込んできた等といった内容です。震度7から6の地震による被害ですから、誰にも責任を問うことはできません。したがって、法的な処理としては、自動車の傷は自分の費用で修理する、落ちてきた瓦や壁は隣家を取り除くが賠償責任は問えない、土の流出の問題も同様、ということになります。しかし、これが、時間の経過とともに問題が少しずつややこしくなってきます。「隣家が避難していて連絡がとれないまま隣家の壁が寄りかかっている自宅の被害が少しずつ大きくなっている」「流れ込んだ土をいつまでも撤去してくれない」「修理したいが隣家が敷地への立ち入りを許可しないので修理ができない」「隣家が傷んだ擁壁をいつまでもそのままにしておき余震の度に少しずつ傷みがひどくなっていて不安」などです。それらに対しては、「自宅を守るために隣家の壁を取り壊すこともできるし、その費用を隣家に請求することもできるが、隣家を取り壊す必要性を認めなければ紛争になるかもしれない、修理に必要な最小限の範囲であれば隣家の敷地に立ち入ることもできるが場合によっては賠償責任を負うこともある、擁壁を修理する必要性を認識していて何らかの方策もとらずに放置して二次被害が発生したときは隣家に賠償責任を問うる」などといった助言をすることになります。しかし、相隣関係では今後の近所付き合いがありますので、法原則通りにすれば足りるというものでもなく、また、不動産関係のところでも述べたように、修理しようにも物資も人手もないという状況もありましたので、助言が本当に実態に合っているのかさえも確かではなく、結局は、何とか話し合いをした方が良いでしょう、という相談した甲斐もないような回答結果とならざるを得ないことも多々ありました。

[3] 二重ローンの相談

また、二重ローンの相談も多くありました。住宅ローンの残った家が損壊して、次の家を建てようとしても二重にローンを支払う資力はない、という問題です。

これに対応するには、2016年4月発効の「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²⁾」の利用が考えられます。これは、東日本大震災で活用された「個人債務者の私的整理に関するガ

イドライン³⁾を制度化したものです。熊本地震が最初の適用であるうえに、家屋の被害が甚大な熊本地震では必須の制度と考え、熊本県弁護士会でも会を挙げて取り組み、多くの会員が支援専門員として登録しました。現在までに600件ほどの申込みがあったと思われます。しかし、収入要件、住宅ローンが収入に占める割合の要件、全ての債権者の同意等、合意成立に至るまでの支障が多すぎて、予想していたほどには救済制度として活用できてはいません。ガイドラインの適用は、一方で、被災者の窮状を救い、被災からの立ち直りへの大きな一助となります。しかし、他方で、金融機関やその保証機関は負担を負うことになるために、地元の金融機関等は経営に大きな影響を被りかねません。財源に限りがあることは承知していますが、必要な制度が実効的に活用できるような周辺制度の整備を、今後はぜひとも検討していく必要があります。

日弁連の取り組み

3 —引き継がれてきた震災支援のための 弁護士の取り組み

熊本地震の発災直後から、熊本県弁護士会は、日弁連から人の支援や知識の支援を受けました。発災直後は、私も被災者の一人としてただ呆然としていましたが、加入している日弁連のメーリングリストから、熊本の弁護士はすぐに動き出すようにとの撤文が入り、少し我に返りました。熊本県弁護士会は、私と違ってすぐに動き出していました、その陰には日本中の弁護士からの支援がありました。

阪神淡路大震災を体験した弁護士たちは、当時は今と異なり被災者を直接支援する法制度が全くなかったために、大変な苦勞をして被災者支援に当たりました。その経験から、法制度の提言等の活動を地道に続けてこられ、その活動は、新潟中越沖地震、東日本大震災など、大規模な自然災害が起こる度に、その地の弁護士たちに引き継がれ、熊本地震に対する支援に結びつきました。

義援金を差押禁止にする陳情等は、日弁連からの助言に従いすぐに熊本県弁護士会でも取り組み、発災まもなく実現しました。これは、被災者が、今後生活再建するにあたり、先述の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使って債務

整理を行ったり破産したりする場合に、義援金を被災者の手元に確保しておくようにするためです。

政策の提言や法制度の提言等をする必要性を日弁連から指摘されていたこともあり、熊本県弁護士会の会員は、日々変わっていく被災地の情報に目を凝らし、相談者の声に耳を傾け、制度の不備や行政の対応の不合理さ等を指摘していきました。弁護士会の提言の効果があつたのかどうかはわかりませんが、弁護士会では、半壊の被災者の仮設入居の必要性とその際に解体が条件とされることの不合理性、生活保護受給者の方が義援金を一時所得とされることの不合理性等を指摘し、そのいくつかは実現しました。

私個人の率直な感想としては、もっと提言すべきことはあつたように思うのですが、震災相談と日々の業務に追われ、また、日々被災各地の状況が変化していくなかで、状況を冷静かつ迅速に分析し提言するまでにまとめる余裕は、ありませんでした。

4 残った問題

[1] 地盤被害回復のための法制度の必要性

熊本地震では地盤の被害が大きかったのですが、地盤被害を回復するための法制度はまだなく、個人の土地の復旧は個人負担の問題とされました。熊本県や熊本市等行政も早くからこの問題には気づいていましたが、既定の法制度では如何ともできず、結局は、復興基金で対応することになりました。しかし、復興基金で災害毎に個別に対応する問題としては、次に同じような地震被害が発生した時に、熊本と同様の問題が起きてしまいます。大地震が発生すれば地盤の被害が発生することは自明のことです。大地震がいつどこで発生してもおかしくない日本では、大勢の日本人が地盤の被害を受けることも容易に想像できる場所であり、地盤の被害を受けた場所で生活を復旧させることが難しいことも自明のことです。多くの土地の復旧が遅れば、その地域の復旧が遅れ、ひいては日本国家の経済に大きな損害を与えることになるでしょう。つまり、個人の土地の被害であっても、国家の損害につながる問題なのです。このような発想のもとに、個人の土地の被害であっても国の資金で対応する法制度が作れないものでしょうか。

[2] プレハブ仮設住宅の問題

また、プレハブ仮設の問題は、阪神淡路大震災の時からそのままに熊本地震にも引き継がれました。プレハブ仮設は、建てるのにお金がかかり、仮設を退去した後撤去するのにお金がかかります。一棟当たり1000万円程とも聞いています。1000万円かけるのであれば、それを被災者の敷地内に建ててそのまま住めるようにしてしまえば、撤去費用は不要になる上に、被災者は住居を手に入れ生活の再建がぐっと楽になります。生活再建が早期にできれば地域の復旧も早くなります。こういった提案は、阪神淡路大震災の頃からずっとなされているようですが、未だ実現はされず、無駄にお金だけが消費されていき、被災者の負担もそのままに残されていきます。「個人の財産の形成に公費は使うことはできない」という厳然たる原則が邪魔をしているとも聞きます。しかし、住民個人々の早期復旧が地域の復旧につながることは自明のことですし、プレハブの仮設をもって「個人の財産」であるとして反対する人がどれほどいるというのだらうと思います。仮に異を唱える人がいたとしても、現在のやり方はいかに無駄が多いか、被災者に負担が大きいかを説明すれば、理解を得ることは可能なのではないのでしょうか。

[3] 高齢者、障がい者等への配慮

——バリアフリーの一般化の必要性

さらには、避難所や仮設に関して、高齢者や障がい者への配慮ということも、熊本地震で問題となりました。熊本地震では、被災者の要請を受けて熊本学園大学（熊本市中央区）が場所を提供したことで、バリアフリーの避難所が実現しました。これは全国で初めてのことだそうです。

車椅子がなければ動けない人たち、大勢の人がいる中では過ごせない人たち、医療的な介護が必要な人たち等、社会には様々な人たちがいます。災害はこれらの人たちにも平等に襲いかかります。色々な問題を抱えた人たちが、みんな一緒に避難して安心して過ごすことができる場所に、避難所や仮設住宅を変えていくべきだと思います。地域で生活してきた高齢者や障がい者は、地域の人たちと一緒に避難することで安心して生活を送ることができます。バリアフリー避難所は素晴らしいことですが、バリアフリー避難所が特定の場所にしかなく、地域から切

り離された形でしか避難できないような状況は、地域で生きてきた障がい者や高齢者にとって不安でしかありません。バリアフリーの避難所や仮設住宅は、だれにとっても生活しやすい場所であるはずですが、そうであれば、今後は、これを避難所や仮設住宅の標準型として考えていくべきではないのでしょうか。そして、その前提として、通常的生活環境においてもまた、高齢者や障がい者等いろいろな人たちが混在して生活しているのが当たり前の社会にしていく必要があると思います。

[4] 仮設住宅からの退去と新居確保

——保証人、身元引受人の問題

法律上、仮設住宅に移ってから2年で仮設を出ることになっています¹⁾。熊本地震の場合、すでに1年ほどが経過し、みなし仮設（民間賃貸住宅借上げ制度）等に早い時期に入居した人たちは、1年後には退去して新たに住居を見つける必要がでてきます。

現在の社会においては、一方では高齢化や貧困化が進み身寄りのない方も多くなっているのに、他方では、様々な場面で保証人や身元引受人を要求されます。

熊本地震では、^{ましき}益城町など被害のひどいところはもとより、そうでないところでも古い家屋は軒並み倒壊し、それらの家に住んでいた高齢者や貧困層の方々は転居を余儀なくされることになりました。今は仮設住宅で生活できていますが、これらの方々が仮設の退去を迫られた時、保証人や身元引受人の問題が浮上してきます。身寄りのない方々や親戚付き合いが断絶している方々、貧困層で保証会社に依頼するお金もない方々は、どのようにして生活再建への一歩を踏み出すことができるのでしょうか。

熊本市社会福祉協議会は保証代行の事業を立ち上げようとしていますし、ほかにも民間の会社が同様の事業を始めようとしているとも聞いています。しかし、この問題は、社会全体の問題として考えるべきではないのでしょうか。少子・高齢化は避けようもない社会問題です。貧困問題もしかりです。非正規社員が増え、雇用が不安定化していくなかで、貧困問題を個人の問題だと切り捨てることは難しいと思います。住まいという生活の大本の安定は社会の安定につながる問題なので、行政等の公的な機関が保証代行業の支援を考えてもよいのだらうと

思います。

[5] 災害で繰り返される問題

— 普遍法としての整備 —

このように、残された問題は多くあります。

これらの問題を、災害の度に繰り返すのは本当に空しいことだと思います。熊本地震では、東日本大震災のときのように特別措置法が作られなかったために、これら一つひとつの問題に対し、復興基金を活用し、民間の努力で対応する等して、解決をしていくしかありません。

ここに記載した問題は、熊本地震で初めて明らかになった問題ではありません。今後近い将来に日本が大きな地震災害に見舞われることは明らかなようですから、一刻も早く、普遍法として整備して、熊本地震で再現された問題が今後また再現されることのない社会にしていく必要があると思います。

5 大学の役割

熊本地震後、先述のように、熊本県弁護士会では様々な相談事業に取り組みました。

その結果の報告などもかねて、熊本県や熊本市と協議する機会が何度もありました。熊本県や熊本市は、地震後の様々な問題を抱えて、法的アドバイスを欲していました。しかし、熊本県弁護士会としては、弁護士個人々の考えがあるなかで、弁護士会としての意見を伝えることはできませんでした。なんとも空しい想いでしたが、やむを得ないところでした。

今回、熊本地震をテーマとする熊本大学でのシンポジウムに参加して、大学という存在を忘れていたことに気づきました。大学には、その分野の専門家が集まっています。彼らは、それぞれの分野で研究をし、中立の立場で真理を追究しています。大学こそが、行政に法的助言をすることができる機関であったのではないかと思います。先ほど、弁護士会として法制度等の提言をしようとしていたことや、私自身はそのような余裕がなくできなかったこと等を書きましたが、そういった提言も、大学であれば、議論に値するものを提案できたのではないのでしょうか。

なぜ大学の存在を忘れていたのか。それは、大学

が社会に自身の存在価値を主張してこなかったからだと思います。大学のなかで、どのような研究が行われているのか、どのような研究者がいるのか、などが外の社会にはほとんど見えてきません。これでは、専門分野のせっきくの知識の集合体を活かすことができず、本当にもったいないことだと思います。

まだまだ熊本地震の後で熊本が抱える問題は多くあります。

ぜひとも大学にも積極的に関与していただき、より良い社会を作り、熊本がより良く復興できるように、ともに歩んで行くことができたら素晴らしいことだと思います。

- 1) 熊本県弁護士会ウェブサイトから、PDF版をダウンロードすることができます。<http://www.kumaben.or.jp/soudan/jishin/public/>同ウェブサイト内「熊本地震相談」ページでは、関連する情報をご案内しています。
- 2) 一般社団法人全国銀行協会ウェブサイトから、PDF版をダウンロードすることができます。<https://www.zenginkyo.or.jp/abstract/disaster-guideline/>
- 3) 一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会ウェブサイトから、PDF版をダウンロードすることができます。<http://www.kgl.or.jp/guideline/>
- 4) 災害救助法施行令3条1項、内閣府告示228号2条2項ト、建築基準法85条4項。

(まつむら・なおみ)