

## ～ 巻頭言 ～



### 三月に思う～法整備支援の将来形に寄せて

神戸大学大学院国際協力研究科教授

金子 由 芳

2011年3月11日、東日本大震災・津波が襲った直後から、自分のなかで何ものかがゴロツと音を立てて、変わったように思う。この一年、大学の研究・教育面では不要不急の業務を棚上げし、神戸大学都市安全研究センターを拠点とする学際的な震災調査・支援プラットフォームに加わり、災害法制に焦点を当てるべく心がけた。東日本の被災地を数回訪ねるかたわら、インドネシア（アチェ）、ニュージーランド（クライストチャーチ）、EU研究所などへ飛び、日本の災害応急・復興過程を既定する法制度のありようを国際的比較の視点で見つめようと努めた。日本の今が抱える測り知れない問題群を、解きほぐす端緒なりとも見つかるのではないかと考えた。私生活面ではボランティア元年となった。震災後2週間ほどは関西から送り出す支援物資の仕分けを手伝ったが、疑問を感じ、震災1カ月前後に被災地のボラ・センに登録し、ヘドロ掻き出しや炊き出しに駆けつけることとなった。冬場は、趣味の琴・三弦をたずさえて、小学生の娘と親子デュオを組み、仮設住宅団地の集会所をサロン・コンサートで回った。被災地ではなぜか、私同様の年甲斐もない中高年ボランティアが溢れていて、果敢に力仕事に向かっておられる姿が目立つ。若者の姿はけっして多くない。じっさい私のゼミ生たちを誘ってみたが、若干名が1回だけ参加して終わった。単位修得や就職活動のほうに気になるようである。

そうしたなか、夏休み前に、東京の某ロースクールの学生たちが神戸の私の研究室へ訪ねてきて、「司法試験が終わったので合格発表までの手持ち無沙汰な時間を活用して、被災地での法律相談活動をやりたい。ついては被災地の弁護士さんから非弁活動と非難されないためのアドバイスが欲しい」のだという。少しばかり彼らの、上から目線が気になった。被災者の辛苦を知るために、まずは泥だらけのボランティア活動から始めてみてはどうか、被災者の心境を共有できる状態になってから相談活動に移っても遅くないはずだと、示唆してみた。しかしその後ほどなくして、あちこちの仮設住宅で法的相談に練り歩く、自称・法律家の卵たちのことが人々の口の端にのぼり始めたのである。

東北被災地の司法アクセスは、たしかに著しく限定されている。阪神淡路大震災時の神戸と比べれば、一目瞭然である。最近の法テラス法律事務所やひまわり法律事務所等の展開に拘らず、人口あたりの弁護士数は、東北被災地ではいまだ神戸の数分の1である。司法過疎は弁護士過疎の問題として語られがちだが、問題の本質は、裁判所機能の過疎であらう。たとえば岩手県沿岸被災地では、盛岡地裁の宮古支部（宮古・山田・岩泉・田野畑）で常勤の民事担当判事はおらず、釜石地域（釜石・大槌）や大船渡地域（大船渡・陸前高田・住田）ではそれぞれ百キロ以上離れた遠野支部（判事1名）や一関支部（判事

2名)に出向かねばならない。各地域の簡易裁判所には判事は1名、うち釜石では遠野の判事による兼務である。津波で車を流され、公共交通の便も途絶し、裁判所へ足を運ぼうにも便を欠く被災者の実情に鑑みれば、沿岸被災地の司法アクセスはゼロにも等しい。そうした現実のもとで、被災者が法律家に寄せる真のニーズがあるとすれば、それは通常の一方向代理型のプロボノ活動の範疇を超えて、そもそも裁判や調停といった裁判所が本来果たすべき中立的紛争解決機能そのものを代替する、文字通りの裁判外紛争解決制度(ADR)に他ならないと考えられる。

残念ながら、司法試験の結果待ちの法律家の卵たちに、そのようなニーズを任せることはできない。しかし筆者が震災以降インタビューした宮古・釜石・大船渡・遠野在の弁護士の方々も、中立公平な紛争解決を司ることは本来闘争的な弁護士の習性に合わないとする本音を異口同音に語っておられた。たとえ悪徳金融業者相手の過払い請求や、被災者支援制度の支給が滞る行政相手の圧力行使といった一方向代理では、正義感を奮い起こし立ち向かう余力があるとしても、「弁護士だって被災者なのです」と語るこれら被災地の法曹たちに、「司法過疎地における大震災」というまさしく極限状況における司法代替機能を押し付けることはできない。

ではいったい、他にどのような形で、ポスト大災害の被災者の法的ニーズに、関係者は報いていくことができるのだろうか。筆者はとくに被災者へのヒアリングのなかで、津波災害の特色ともいえるべき一つのテーマとして、復興計画の策定が遅れる間の、生業被災者の問題の深刻さを思い知らされるようになった。その構造は少し複雑である。第一に、現行の日本の被災者支援制度は、自助よりも公助に比重を置くものの、生命身体の応急救済の延長線上で住宅被災者の救済を対象と、生業被災への支援措置が不足する。被災者支援の基本法である1947年災害救助法はもっぱら狭義に運用され、阪神淡路大震災後

に被災者生活再建支援金制度が導入されたものの、これも配分対象は住宅全壊・半壊解体世帯であって、生業被災には及ばない。義援金配分も同じく住宅被災者に向かう。阪神淡路大震災のような都市型災害ではたしかにサラリーマンの住宅被災が主で、生業支援が重視されなかったとしても、今次災害の被災者は圧倒的比重で漁業・水産加工業・小規模商店といった零細事業者である。高台の住宅が流失を免れたために支援金・義援金は支給されないが、海浜に立地した生業設備を津波で流され、すべての所得源泉を失って窮地に立たされた被災者は、予想以上に多数にのぼるとみられる。筆者の試みたささやかなアンケート調査では3割がこのような生業被災者であったが、その多数は、残った家屋を意識的に解体する苦しい選択によって辛うじて支援金・義援金の受給資格を得て、食いつないでおられた。第二に、こうした生業被災者の多くは支援不足に苦しむのみならず、生業再建活動にストップをかけられたまま、1年余も無収入状態で待機を余儀なくされている事実である。阪神淡路大震災のような地震・火事災害では震災2か月で都市計画事業を固め、その該当地域では工事期間中の所得補償が開始し、非該当地域では元地での早期の再建活動が可能だった。しかし津波災害後の復興ではそのような自由は効かない。津波浸水地域の防災対策(高台移転・土盛り・堤防建設など)を含む土地利用が地区別の復興計画によって固められるまでは、元地での自由な生業再建は禁止ないし自粛を迫られざるを得ない(建築基準法39条ないし被災市街地復興特別措置法)。問題は、この復興計画の策定が(政治の混迷や事前復興計画の不在から)遅れに遅れていることである。津波災害の特殊性をいう声が随所で聞こえるが、しかしかつて北海道南西沖地震の奥尻島では震災3箇月で復興が動き出していたこととの対比で、1年経って復興の形も示されないこの現実には悲憤をもってしか語るができない。このような異様な遅れの間、生業をすべて流失しながら、その再建を停止・自粛さ

せられ、にも拘らず現行制度上の支援・補償の対象外とされた多くの生業被災者の問題が、今次災害の最大の問題として浮かび上がっている。

関係諸機関は、生業被災者問題に手を打ってこなかったわけではないが、ニーズと措置との乖離は歯がゆいばかりである。漁業者に関しては、夏場までにはようやく激甚災害法を介する補助金が流れ込むようになったが、しかしいかに漁業が復旧しても、それを加工し消費ルートへとつなぐ水産加工業や関連川下産業の復興なくしては、獲った魚を腐らせるだけで意味がない。二次・三次産業向けには、中小企業庁のグループ化補助金制度が新設され、政府系の特別融資制度や旧債務整理スキームも動き出したが、しょせん中堅企業向けの運用となり、再建可能性の見えない零細事業者は蚊帳の外である。そうしたなか注目されたのが、阪神淡路大震災時に有償措置として実施された仮設工場・仮設店舗が、今次災害では無償事業として導入された点だが、しかし様々な制度的障害に直面し、生業被災者の苛立ちは募った。またたとえこれら仮設施設で暫定的な営業再開が可能となっても、その営業はあくまで閉じられた被災地内部での再開なのであり、被災者が被災者の懐の支援金を当てにする世知辛い閉鎖経済である。

災害復興、ことに津波災害からの復興という危機を、他の諸国はどのように生き抜いてきたのだろうか。2004年スマトラ沖地震津波で被災したインドネシアのアチェ特別州をこのほど訪ね、学際的な国際災害学会に出席し、一つの示唆を得ることができた。アチェには数多の国際援助が流れ込み、これを取り込む才覚のあるなしで被災自治体は区々ばらばらの復興過程を歩み、これを統率せんと焦る中央政府が集権色を強め、それが被災自治体の行政力を鈍らせた。発災数年を経てドナーが立ち去っていった今、改めて自力の復興が課題となっている。いつ津波が再来してもおかしくない危険地域に、復興住宅が無計画に点在し、人々は何ごともなかったかのように

一時の建設バブルに踊ったが、いまや心に虚しい風が吹いている。ただし心強いことに、このようなバブルの間にも、新たな若い人材層がしっかりと育っていた。地元ジャクアラ大学の若者たちは、地域に根ざし文化伝統を受け継ぎながらも、それぞれの専門性を活かして実践的な災害研究に取り組み、ドナーや NGO と渡りあえる語学力を駆使していた。工学や農林水産学の専門家たちに混じって、若い法律家たちの姿もあった。彼らは2007年に登場した災害管理基本法が掲げる地方分権路線を、いかに現実のものとしていくかを課題とし、小さな被災自治体を足で回って行政担当者や被災者の悩みに一つ一つ耳を傾けるところから出発し、地方条例の改革に対する提言をめざしていた。地元を愛し、地域に根ざした研究を深め、国際会議を誘致してその成果を世界へ発信していこうとする若者たち。彼らの澄んだ目に見惚れていると、東日本の若者達の姿が重なり、混迷のかなたに希望が見える気がした。筆者はさっそく彼らアチェの法律家らと連携し、近隣アジア諸国の研究者とのネットワークを築きながら、国際共同研究を進める約束をした。2012年度はこの共同研究の初年度である。具体的な成果が得られた暁には、その成果を還元する国際ワークショップやアジア太平洋地域での研修訓練プロジェクトに結びつけていく方向で関係者が話し合っており、ぜひ法務総合研究所国際協力部ほか関係機関にもご協力いただきたいと期待している。

東日本の被災地域には、アチェにおけるジャクアラ大学のような被災渦中の研究教育拠点が少ない。地域の中核的な大学は内陸部に位置し、温度差は否めず、被災地神戸から見ているともどかしい思いがする。おそらく域外から心ある法曹や研究者が通いつめて、地元の距離感を補っていく必要があるように思われる。たとえば私たちは上記の国際研究成果を、神戸大阪地域だけではなく、東日本被災地へ出張シンポジウムとして運んでいきたいと考えている。同じような思いで、被災地に足を運んでおられる法

曹・研究者は、じつは法整備支援関係者のなかに少なくない。2012年5月には京都の日本法社会学会年次大会で関係者のミニ・シンポジウムを企画している。なかには、奇しくも、スマトラ地震津波後に日本の法整備支援の一環として実施されたインドネシア民事和解・調停支援で活躍された先生方が、東日本被災地においてインドネシアでの経験を活かした巡回型メディエーションを実践しておられる姿もあり、宿命のようなものを感じさせられる。法整備支援のもたらす縁しである。日本からの支援が、のちに日本みずからの苦境を救う力となって戻ってくる感覚である。

思えば関東大震災後に裁判所付属型の調停制度が活用され、今日、その民事調停制度の成功経験がアジア諸国向けの法整備支援で伝えられようとし、アジア諸国はそれを慣習的な村落調停の現代化の文脈で受け入れつつ、公的な裁判手続への結びつけを模索している。そのようなアジア諸国の努力に学ぶべき点は、司法過疎に悩む東北被災地において少なくあるまい。上述のように復興計画が大きく遅れ、生業被災者が支援・補償を得られず長期の再建自粛を迫られる理不尽な現況のもと、民事紛争だけではなく行政紛争についても、アジアの代替的紛争解決制度の展開から学ぶべき点は多いに違いない。東日本大震災は、日本社会のあらゆる側面で内省を迫っているが、日本の法整備支援にとっても、与える側としての目線を超えて、与えつつ与えられる水平的な連携へと歩み出していくべく、貴重な内省機会をもたらしているように思われる。