

# 阪神・淡路大震災における法律相談

## 被災者救済活動の一つとして

大阪弁護士会・総合法律相談センター  
委員会委員長／弁護士

坂本秀文

### 一 はじめに

近畿弁護士会連合会では、今回の大震災に当たり、震災直後から事態の深刻さを考慮して、阪神大震災緊急対策本部を設置（正式発足は一月二六日）して各種の活動を開始した。

その活動の一つとして、被災地に生ずる多くの法律問題に対応すべく緊急法律相談体制を組み、多くの法律相談に対応して来た。本稿は、三月末までの法律相談活動の内容の概要についての報告である。

### 二 近弁連の緊急法律相談体制の発足

一月二六日からの緊急特別法律相

談は、各単位弁護士会が日頃実施している各弁護士会館及び委託自治体における法律相談の他に、特別に実施した法律相談である。

また、被災地の神戸弁護士会（会員数三四七名）では、弁護士士の自宅全壊が二〇名、事務所全壊が三七名に及んだこと、会館内に隣住民約六〇〇名が避難したこと、交通網が寸断されたこと、相談件数が多数に及ぶことが予想されていたこと等から、近弁連の大阪を始めとする全単位会、岡山・徳島などの中国・四国弁連の会員が右特別相談に参加した。司法改革運動の一環として相談過疎を解消するためブロック内での法律相談の相互支援体制が検討されていたが、結果的にせよ今回の震災を機会に支援活動が実現したことは特筆すべきである。

正確な実数は未だ把握していないが、次の特別法律相談が実施された。

#### 1 面接相談の無料化

各弁護士会で行われた面接相談は、地震関連は全て無料とした。

#### 2 地震電話一〇〇番の開設

近弁連内の各弁護士会で「地震電話一〇〇番」を実施した（二月二六日から三月末日まで。神戸・和歌山・滋賀は二月末日まで）。

神戸・姫路は、延三四日間で四七八二件（一日平均一四〇件）、大阪約三八〇〇件、京都約二三三五件、滋賀八五件など約一万一〇〇〇件強を数え、延約一五〇〇名強の弁護士が対応した。一月三一日には、相談開始時迄と昼休時の留守番電話に合計一〇〇九件という電話がかかっていた（大阪弁護士会）。

#### 3 各自治体の要請による地震特別相談所の開設

甚大な被災地を抱える豊中、芦屋、尼崎、西宮の市役所・出張所、神戸の東灘・灘区、兵庫県災害対策本部や中小企業庁及び県庁商工部主催の西宮商工会議所等では一月末から二月一杯の間、土日を含め毎日特別相談所が設置された。三月中旬まで開かれた相談所もある。また、大阪の四区役所、箕面・川西市等で臨時相談所が二～三日開設されている。さらに、池田・吹田市等では常設相談への増員派遣が行われた（以上の派遣延三九八名。二月上旬の上の派遣延三九八名。二月下旬の土日には、淡路島の相談に四国弁護士会（派遣延一四名）が、長田区等の神戸西部地区の相談に岡山弁護士会（派遣延三五名）が協力した。

#### 4 神戸弁護士会への他府県弁護

士会の応援（刑事当番弁護士）

普段は神戸弁護士会の常設相談所である伊丹・宝塚・川西等五カ所の法律相談を大阪弁護士会が応援派遣した。加うるに、神戸弁護士会の担当する相談所にも約二〇〇名が応援に参加している。また、四月から九月までの六ヵ月間は、芦屋以東の市町の常設相談所を、大阪・京都・奈良・和歌山弁護士会がそれぞれ分担することが決まっている。

また、伊丹・宝塚・川西・三田の刑事当番弁護士を大阪刑弁センターが対応している。

### 5 緊急一斉法律相談

近弁連では、被災地の中心で、日曜日の二月一二日（二六カ所、弁護士七七七名・件数五二六件）と三月一九日（四カ所の避難所を含む一九カ所、弁護士六五五名・件数未集計）の二日にわたり、緊急一斉相談を実施した。

### 6 法律扶助協会の法律相談

法務省・法律扶助協会でも、大阪法務局、神戸地方法務局・二支局でも、大阪・神戸の弁護士が法律相談に当たった（延四九名）。

7 新聞社の移動法律相談への派遣

読売・毎日新聞社の神戸支局や現

地取材バスに弁護士が同乗し、被災地の避難所での法律相談を行った（延九〇名）。また、現地での具体的な相談がQ&Aの形式で連日記事となった（しかし、短いスペースで個別的事情を拾象した回答が示されるため、被災者に混乱を与える場面もあった）。

### 8 その他の法律相談

以上に述べた他にも、自由法曹団、弁護士が個人で、又は建築士・公認会計士等と共同したグループで、大学法学部のOBグループで、多くの法律相談が行われており、司法書士・行政書士・税理士等の団体による無料法律相談も実施されている。

## 三 Q&Aの発行と

### リーフレットの作成

#### 1 地震法律相談Q&Aの発行

地震に伴う法律問題は非日常的で、弁護士自身が体系的な知識を持ち合わせていないことから、前述の特別法律相談を実施するに当たり、相談を担当する弁護士と被災自治体の担当者のために、相談マニュアル

が必要との判断から、「地震に伴う法律相談Q&A」の編集を行った。

三日間で作成した第一版、二月六日に近弁連管内弁護士全員に配付した第二版（一六頁）を経て、これらを増補した第三版ともいべき商事法務研究会刊行のQ&A（三七六頁）に至っている。

#### 2 また、各自治体から一般被災者向けに交付する簡単なリーフレット作成の依頼があり、借地借家・臨時処理法を中心とした「ここが知りたい借家借地―緊急震災対策」を一〇万部作成して各自治体に配付した（作成費は近弁連が負担）。

3 また、近弁連では、法務省参事官による臨時処理法を中心とした説明会を二回開催し（二月一〇日と三月二三日）、三月一〇日、日本土地法学会主催の「震災復興と私権制限」と題する緊急シンポを後援した。

## 四 NHK等のテレビでの

### 広報活動

地震後一週間ぐらいからマスコミ各社の取材が相次いだ。NHK大阪放送局の依頼に基づき、大阪弁護士

会の相談センター及び広報の両委員会が担当し、一月末から二月一杯の月水金の震災生活相談、土曜日の生活相談、朝のおはようジャーナル等に弁護士を出演させ、震災に伴う法律問題の解説を行った。

## 五 法律相談の内容

### 1 法律相談の内容の概要

これらの法律相談において圧倒的に多い相談は、借地借家関連の問題である。大阪弁護士会館で実施した一月二六日から三月末までの電話・面接相談件数四〇九五件中、借家関係が五〇%、借地関係が一五%と両者で相談総件数の六六%を占めている。これに、マンション関連五%、倒壊家屋に関する解体撤去・工作物責任・請負・境界問題の九%を加えると全体の八〇%が不動産関連の相談である（図1参照）。被災地神戸地区での相談でも全く同じ割合を示している。

兵庫県・大阪府において、全壊・半壊した住家被害数（世帯）が二八万四〇〇五戸（全半壊した七六〇〇世帯を含む。三月六日現在発表数）に及んでいることを考えると、被災者

2 双方の立場の被災者からの相談  
 今回の大震災は、経済的に必ずしも恵まれない階層・高齢者・身障者等を直撃し、深刻な影響を及ぼしている。しかし、今回の震災での相談では、持つ者と持たざる者とに単純に区分することができない性格を持っている。

2 双方の立場の被災者からの相談  
 がいかに深刻な住宅問題に直面しているかを物語っているし、不動産関連の相談の多さも理解できよう。

図1 相談の内容割合

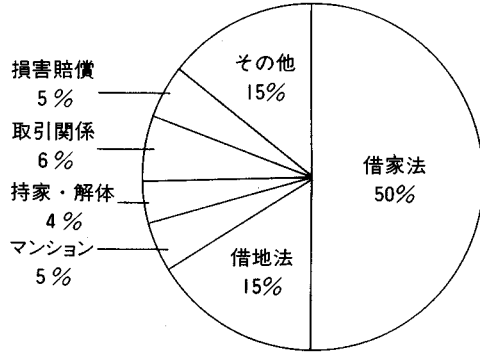
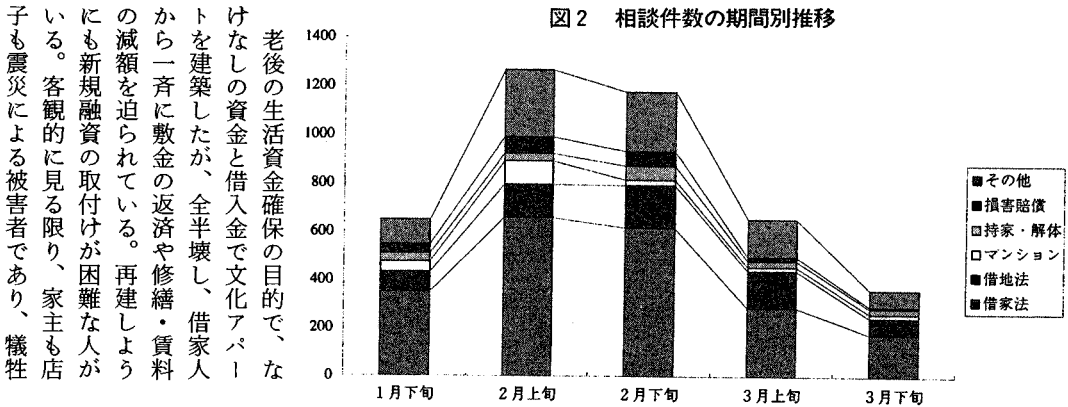


図2 相談件数の期間別推移



老後の生活資金確保の目的で、けなしの資金と借入金で文化アパートを建築したが、全半壊し、借家人から一斉に敷金の返済や修繕・賃料の減額を迫られている。再建しようにも新規融資の取付けが困難な人がいる。客観的に見る限り、家主も店子も震災による被害者であり、犠牲

者である。それぞれが自己の立場を法律的に貫徹することは、徒に紛争を激化させ、解決を遅らせるだけである。双方が相手の立場にも理解を持ち、可能な限り譲歩して話し合いにより妥当な解決を図ることが必要である。

3 相談内容の変遷  
 震災発生から既に三ヶ月が経過した。相談内容にも時期的な変化が見られる(図2参照)。

震災直後二週間程は、被災者は建物倒壊やライフラインの停止等から避難所生活を強いられていて、先行きの不安から元の家に住めるのか、災害弔慰金・義援金の支払等の単純な相談が中心であった。

二月に入って、住宅倒壊に伴う賃貸借の解消・修繕義務・賃料の増減・敷金の返還、借地上的建物再築、建物の解体撤去、罹災証明書、不動産売買契約の処理など、被災者が現実的に直面している身近な問題の法律関係がどうなるかの相談に移行して来た(生存から生活へ)。二月六日の臨時処理法の適用が決定して以来、右法律の説明を求める相談が増えたことは当然である。

次いで、今までは、自分の問題に

ついて知識を得て不安感を解消するに止まっていたが、三月からは、現実の処理・対応が始まった。解体撤去作業の進展による家主・借家人との対立(解除、修繕、営業再開等)、逆に右作業の遅れによる工作物責任の追及やその回避措置、マンションの復旧・建替え、雇用・労災問題など、知識から実行へと移行している。

今後は、震災に伴う特別立法・措置が出揃い、各種融資制度の全容が明らかになるにつれて、それぞれの問題の具体的処理と対応方法に関する相談が増えるであろう。協調から対立への変化である。したがって、紛争が逐次顕在化することが予想される。

4 典型的な具体的相談  
 (一) 借家借地関係  
 最も多い相談は、借家(マンションを含む。以下同じ)が全半壊したことに伴う諸問題である。

基本的には、建物が全壊したか、半壊で修繕可能か否かという事実認定の争いがある(全壊ならば賃貸借契約は終了することから)。そして、それぞれの立場から、①敷金返還は全額か敷引きを認めるべきか、②敷

ついて知識を得て不安感を解消するに止まっていたが、三月からは、現実の処理・対応が始まった。解体撤去作業の進展による家主・借家人との対立(解除、修繕、営業再開等)、逆に右作業の遅れによる工作物責任の追及やその回避措置、マンションの復旧・建替え、雇用・労災問題など、知識から実行へと移行している。

今後は、震災に伴う特別立法・措置が出揃い、各種融資制度の全容が明らかになるにつれて、それぞれの問題の具体的処理と対応方法に関する相談が増えるであろう。協調から対立への変化である。したがって、紛争が逐次顕在化することが予想される。

4 典型的な具体的相談  
 (一) 借家借地関係  
 最も多い相談は、借家(マンションを含む。以下同じ)が全半壊したことに伴う諸問題である。

基本的には、建物が全壊したか、半壊で修繕可能か否かという事実認定の争いがある(全壊ならば賃貸借契約は終了することから)。そして、それぞれの立場から、①敷金返還は全額か敷引きを認めるべきか、②敷

金全額の返還を受け合意書を交付した場合に、臨時処理法の優先借家借地権はどうなるか、③修繕可能と思われるが家主が修繕してくれない、自分で修繕した場合の請求・賃料との相殺の可否、④賃料の増額・減額の可否、⑤借家人の家財道具の取扱いなどの問題である。家主側からは倒壊を機会に借家関係を解消したいとの明渡請求が多く、借家人側は生活と営業の本拠を失うことになるからと対抗手段の相談が多かった。

借地関係では、①借地上の建物が損壊したが再築が可能か、②存続期間は何年か、更新時に正当事由で拒絶されないか、③既存ローンの猶予は可能か、④住宅再建資金の調達方法等である。

また、借地借家の場合も、それぞれの立場から、①建物の解体撤去の費用負担、②公費負担による自治体の解体作業の遅れと自分で立替えて解体した場合の問題、③これらの時期が不明確なことによる責任のなすり合い(自力救済としての一方的解体の可否等)、④半壊家屋等が倒壊する危険を目前にして、予防措置の要求・工作物責任の回避のためにとるべき措置等の相談も多い。

(二) 罹災都市借地借家臨時処理法  
右恒久特別法の適用が決まって以来、右法律に基づく優先借家借地権の内容や対応方法に関する相談が増加したことはいうまでもない。しかし、未だ知識を得るための相談の段階で、いずれこの法律の適用をめぐる問題が顕在化しよう。

臨時処理法が関東大震災や戦後の混乱期における比較的単純な法律関係を前提にしているだけに、法律関係が複雑化した今回の震災の現実にも有効に対応できるのかという点は、今後適切な具体的な対応方法を確立しない限り(新借家借地の条件、借地の割当方法等)、画餅に帰することが懸念されている。

また、臨時処理法が適用されるためには、建物の滅失が前提となるが、今迄修繕可能だと主張していた借家人が一転して全壊していると優先借地権の申出を行うや、全壊であると主張していた地主・家主が反対の主張をすることに、解決を困難にしている側面もある。

### (三) マンション関係

今回の震災により阪神間の多くのマンションが、倒壊、一階や中間階での滅失、階段などの共用部分の大

規模損傷等の被害を受けている。しかし、そもそもマンション法が今回の事態を予想した規定を置いていなかったことや利害関係人が多いことから、本格的な相談はこれからである。

大小規模滅失の場合の各復旧工事、全壊マンションの建替え問題に関する相談も個人的に知識を得るといふ相談が大半である。既存ローン債務の処理、建替えのための法的仕組み、住宅供給公社・大手開発業者等の共有敷地買取り等への積極的関与、融資制度の拡充等が明らかになるについて、これらの法的処理が大きな課題となる。

### (四) 雇用・労災問題

震災により打撃を受けて営業の縮小を迫られた企業による従業員、特にパートタイマーの解雇、内定者の採用取消、雇用調整助成金・失業保険、阪神高速道路の崩落などの事故による労災事故等数多くの雇用関係の相談が見られたが、関係企業や財界の協力、行政の弾力的措置でかなりの部分がカバーされている。

### (五) 行政庁関連の各種相談

災害と税金、罹災証明書の発行、解体撤去の公費負担、災害弔慰金・

義援金等の支給に関するクレーム等行政庁の細かい処理に対する相談も多かった。

### (六) その他の問題

今回の震災に際し予測された法律問題の殆どについて相談が行われている。しかし、損保・生保の保険金支払い、住宅やマンションの売買・瑕疵担保などの問題は、大手企業に関する限り、企業が社会的信用の維持等の観点から、ある程度に対応が行われているのか紛争は今のところは少ない。しかし、火災保険・取引先倒産等今後深刻な相談が増加する余地が残されている。

また、弁護士会の無料法律相談という性格上、企業からの相談は少なく、取引関係の諸問題は他の相談ルートで処理されていると思われる。今後は、神戸・西宮・芦屋・宝塚の各市で実施される土地区画整理事業等の都市復興に伴う問題が多くなることが予想される。

## 六 激増が予想される

### 法的紛争の解決

今後、臨時処理法の適用を含めた借地借家をめぐる紛争、マンション

の修繕や建替えの費用負担と買取価格の当否等に関する紛争、復興計画と私権制限関連の紛争などが顕在化して、法的解決が求められる局面が多くなることは必至である。若干遅れて、各種の損害賠償、火災保険、瑕疵担保責任の追及等の事案も紛争となる可能性が多い。

### 1 調停制度の積極的活用

これらの紛争のうち、借地借家をめぐる諸問題は、居住できる住宅の確保が緊急の課題であるだけに、一定の時間がかかる本訴よりは、簡易迅速に円満な解決を図る調停制度が積極的に利用されるべきであろう。

既に、震災関連の案件に関する調停に備えて、申立手数料を免除する特別法が施行され、調停担当裁判官と調停委員の増員、被災地内の四カ所の簡易裁判所で調停特別相談コーナーが設けられている。

しかし、従来のように当事者の主張を丹念に聞いて冷却期間を置きつつ当事者の自主性に依存して解決に導くという手法では、今後激増する申立てに対応できないのではないかと懸念される。

今後は、不動産に関する専門家（不動産鑑定士・建築士・土地家屋調

査士・建築業者等）の意見を集約して、当事者双方が被災者であるとの観点を踏まえつつ、裁判所主導型の積極的な対応が必要ではなからうか。運用上の工夫が望まれるところである。

### 2 近弁連の罹災都市示談斡旋・仲裁センターの開設

近弁連では、右に述べた緊急の法的紛争を、簡易・迅速・適正かつ低額で解決し、被災地の復興を支援することを目的として、四月一七日から、「罹災都市示談斡旋・仲裁センター」を設置した。これは、従来大阪弁護士会に置かれていた仲裁センターの過去の経験を生かしつつ、神戸・大阪の弁護士会館、西宮・芦屋・宝塚・豊中市役所の六カ所に、毎週三日間、右センターを設置し、経験豊富な弁護士が斡旋・仲裁担当者となり、申立後二ヵ月以内の解決を目指すものである。申立手数料は生活困窮者は無料とし、成立手数料も紛争解決額が一〇〇万円未満の場合は一〇万円が基準となっている。一年間の予定である。

## 七 今回の大震災が惹起した法律問題と今後の課題

今回の震災は、災害危機管理対策、基本的な防災・復興計画、ボランティア制度、被災者の救済措置等に存在する数多くの問題点を一挙に白日のもとに晒すことになった。

行政・私法における法律問題も例外ではない。現実の具体的法律相談に携わっていて現行法によっては抜本的な解決ができない場面が多いことを痛感させられている。臨時処理法、区分所有法等は不備が多く、現実問題の解決の具体的指針とすることができない場合が多い。

今回は未曾有の大震災であっただけに国・地方自治体の被災者に対する支援措置はそれなりに取られて来ている。しかし、行政・民間側の行政的・経済的な対応と一体化した、法的紛争の解決方法を真剣に考えることが必要である。今回突きつけられた法的問題について具体的解決を図りつつ、将来に備えた分析と対応方法の確立が最大の課題である。

(さかもと・ひでふみ)

