

# 東日本震災ボランティア活動と 被災者の法的支援

法学部民法ゼミ  
鳥谷部 茂

## I はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災の被害は、地震とその後の津波及び原発事故によるものである。その被害者数は、死者が15826名、行方不明者が3810名である(平成23年10月20日現在警察庁広報資料)。被災範囲が青森県から千葉県の沿岸及び内陸部までの広範囲に及んでいる。また、福島原発事故も甚大な被害を発生させているが、この点は省略する<sup>(1)</sup>。

震災から6ヶ月を経た9月中旬、岩手県宮古市震災の復興は、被災者の人命救助や救急支援、避難場所・仮設住宅の設置、がれき処理などの第1段階がほぼ終わっただけで、それぞれについて第2段階の復興支援が必要となっている。

本稿は、民法ゼミの学生13名と教員が、震災から丁度6ヶ月目にあたる2011年9月11日から9月16日までの間、岩手県宮古市における計4ヶ所の仮設住宅で実施したボランティア活動等について報告し今後の活動の参考に供するとともに、法的支援制度の課題を明らかにすることを目的とする。

<注>

- (1) 福島原発事故による放射能汚染の法的責任については、鳥谷部茂「福島原発事故における放射能汚染の法的責任」本誌194頁以下を参照。ただし、今回のボランティア活動では、原発事故に関する具体的な被害の声は聞かれなかった。

## Ⅱ ボランティア活動体制

### 1 ボランティア活動全体のスケジュール

今回の活動は、9月11日朝新幹線でJR東広島駅を出発し、JR東京駅経由で、JR盛岡駅に夕方到着、盛岡駅から路線バスで「かわいキャンプ」に到着、宿泊。同12日から14日まで宮古市内の合計4ヶ所の仮設住宅でボランティア活動（いわゆるサロン活動）、15日に被災地（岩手県大船渡市・陸前高田市、宮城県気仙沼市）見学、16日に東広島市に帰着という予定で実施された<sup>(2)(3)(4)(5)</sup>。

### 2 活動支援体制

(1) ボランティアの受入れ・宿泊・送迎 宿泊は、「かわいキャンプ」（旧宮古高等学校川井校）で盛岡市がボランティアの宿泊施設として管理している。この「かわいキャンプ」が今回の活動の宿泊施設であり、宮古市ボランティアセンター（以下、宮古市VC）を經由して被災地の集会所までの送迎等を行っている。

(2) 活動日程 ボランティア活動の日程は、朝6時起床、各自持参の朝食、8時オリエンテーション、8時半マイクロバスで宮古市VCへ集合<sup>(6)</sup>、9時ボランティア受付・ラジオ体操・集会所での必要用具受領、9時半マイクロバスで仮設住宅へ出発（途中でコンビニに寄る）、10時サロン活動開始、12時各自持参の昼食、13時から15時までサロン活動、15時過ぎマイクロバスで宮古市VCへ（用具返却、活動報告書提出）、16時「かわいキャンプ」へ出発（途中でスーパーに寄る）<sup>(7)</sup>、17時「かわいキャンプ」に到着（活動メモを作成提出）、その後、シャワー、調理室で夕食（炊飯・簡単な料理も可能）、22時消灯（時間厳守）でした。寝る場所は、高校の教室に畳が敷いてあり、1畳に1人、日によって一室に10人から15人程度が寝袋に入って寝るものであった。2階2室が女性で3階3室が男性、11日が37名、12日が35名、

13 日が 78 名、14 日が 68 名の合計宿泊者数であった。宿泊者は、北海道から沖縄まで各地からの参加で、宿泊者の年代も学生から 60 代、70 代と多様であった。

### 3 宮古市の状況

岩手県宮古市は、JR 盛岡駅から東へ直線で 90 キロ離れた沿岸部の三陸リアス式海岸の北端に位置する人口約 5 万 8 千人の都市である<sup>(8)</sup>。

今回の震災による宮古市の被害状況は、死者 420 名、行方不明者 124 名、負傷者 33 名、家屋倒壊数 4675 棟（8 月 24 日現在）であった<sup>(9)</sup>。また、宮古市内の仮設住宅数は 62 地区 2010 戸が完成しており、ほぼ入居済みという状況であった（ただし、交通等が不便な個所は空室があった<sup>(10)</sup>）。宮古市 V C は、震災直後の 3 月 13 日に宮古市総合福祉センター内に設置され、県内外からのボランティアを受け入れ活動してきた。震災から 6 ヶ月が経過し、ニーズの変化（被災者の不安・負担の軽減、自殺・引きこもり予防への対応、生活復興の支援）に対応するため、9 月 13 日から宮古市生活復興支援センターへと名称を変更し、移行することとなった。

<注>

- (2) 今回の活動は、宮古市ボランティアセンターに電話連絡をし、ボランティアの宿泊・支援を行っている「かわいキャンプ」を紹介していただき、決まったものである。ただし、宮古市ボランティアセンターは、9 月 13 日宮古市生活復興支援センターに移行し、「かわいキャンプ」も平成 24 年 3 月末で支援業務を終了する予定である。各地の支援センターがボランティアの募集・移動・宿泊・活動のマッチング等まで行うことは人的面から困難を伴うようであり（当該支援センターの職員自身が被災している場合、職員の仕事が従来業務に戻っている場合、支援業務が短期間の交代勤務である場合など）、当該支援センターにボランティアを取り次ぎお世話している NPO 等を紹介してもらい、その NPO を通じて当該地域のボランティア活動に参加するのが 1 つの方法である。また、いわて GINGA - NET プロジェクトのように一定期間のボランティア活動プランが設定されている場合もあるので期間と内容が合えば利用しやすい。
- (3) 「かわいキャンプ」は、ボランティアが同施設に到着した場合、ミーティングを行い、施設の利用、ボランティア活動の内容、ボランティア活動の留意事項などについて

て説明を行った。その際、井上令一「揺れる心・支える心―災害時の効果的な心的支援実現のために」という8頁のリーフレットのコピーが配布され、あらかじめ読んで置くように指示があった。そこには、被災者に対するボランティア活動の心構えが記載されていた。

- (4) ボランティア活動保険は、東広島市社会福祉協議会で予め加入した。この保険は、ボランティア活動をする学生に対して大学及び受入先が加入を義務付けている。
- (5) 鳥谷部は事前の打合せの際に、宮古市（田老町）、山田町、大槌町及び釜石市の被災地を見学した。岩手県大船渡市・陸前高田市、宮城県気仙沼市は学生のみで見学を実施した。
- (6) 宮古市VCには他の宿泊地からのボランティアも集合して受け付けを行う。宮古市は明治29年と昭和8年の2回三陸大津波の甚大な被害を受けている。昭和8年の体験を書いた「津波」という紙芝居や宮古市生活復興支援センターへの編成替えの式典が組み込まれていた。その紙芝居の中の「津波でんでんこ」という言葉は、地震が起きたら「でんでんばらばらになっても高いところに逃げろ」という意味で、津波の速さと怖さと非情さを物語っている。末尾の参考文献を参照。
- (7) 行きの途中で飲み物や昼食用の食べ物を購入し、帰りの途中で夕食と翌日の朝食用食べ物を購入する。
- (8) リアス式海岸であることは震災被害に影響を及ぼしている。近海で5メートル程度の津波は入り江から狭まっている河口では7～10メートルにせり上がってきて、容易に堤防を越える様子が映像で確認されている。
- (9) 田老町では、2回の三陸大津波の経験から「万里の長城」と呼ばれる長大な防潮堤を築き、この堤防の周辺が漁業関係者らの居住区域となっていた。しかし、今回の大津波は、いともた易くこの堤防を乗り越え、引き波が防潮堤の一部を破壊してしまった。ほとんどの家屋が津波にさらわれてしまった。
- (10) 仮設住宅は、「グリーンピア三陸みやこ」のように、合計407戸の大規模なものから10戸程度の小規模なものまで多種多様である。1戸の規格は4・5畳が2室とキッチン・バストイレのユニットでほぼ統一されている。

### Ⅲ サロン活動の内容

#### 1 事前の準備

民法ゼミでは、9月上旬に「大震災と法」という共通テーマのもとに、14の小テーマに分け、レジュメ集を作成した。14テーマとは、罹災法と借地権、

罹災法と借家権、罹災法の改正、区分建物の再建、同時死亡と相続、被災地と担保制度、筆界確定、耐震基準と建築確認制度、被災者の財産管理、ペット・家畜などに関する対策、原発事故責任、地震保険、震災相談事例の紹介である。私たちは、このレジュメ集とあわせて、仙台弁護士会が作成した「震災関係 Q & A」を読んでボランティア活動に参加した<sup>(11)</sup>。

## 2 サロン活動

私たちが実施したボランティア活動は、いわゆるサロン活動と呼ばれるものであった。サロン活動とは、被災者が居住する仮設住宅の集会所などで、被災者との交流を行うものである<sup>(12)</sup>。交流の内容・形態にはさまざまなものがあるが、私たちの活動は、被災者の方々とお茶を飲みながら、ボランティアの自己紹介、被災当時の状況、現在の生活上の問題、法律問題などについて話をするという内容であった。9 月以降は、がれき撤去などの活動は少なくなっており、花壇の整備（種や苗を植える）やサロン活動に移行する時期であった<sup>(13)</sup>。

## 3 参加者数

私たちは、3 班に分かれて 3 ヶ所の仮設住宅に到着し、集会所の鍵を明け、お茶の準備をし、被災者が参加されるのを待った（後にふれるように、宮古市内の仮設住宅では、管理人が決まっていないところ、自治会がないところが多かった）。同時に、各戸を回って市の広報と一緒にサロン活動のチラシを郵便受に配布した。

今回のサロン活動に参加された被災者の数は以下の通りである。

	磯鷄地区 (90 戸)	藤原地区 (28 戸) ・ 荷竹地区 (82 戸)	浄土ヶ浜地区 (30 戸)
12 日	13 名	2 名 (藤原地区)	0 名
13 日	10 名	3 名 (藤原地区)	0 名
14 日	6 名	10 名 (荷竹地区)	4 名

#### 4 被災体験

当初、被災者がその体験を語ってくれるかどうか不安であったが、少なくともサロン活動に参加された方々は積極的に自分たちの被災体験を話してくださいました<sup>(14)</sup>。

被災者の体験談としては、以下のようなものがあつた。

- ①妹と一緒に逃げていたが波にのまれて、柵にしがみついていた。そのまま波にのまれ、波の底に沈んだが波が引くまで凌ぎきつた。（70代後半、女性）
- ②家が流されなかった人は、避難してきた人に服などを提供して助け合い、最初の数日をすごした。（50代、女性）
- ③波が引いたときに家に戻ったが、山のふもとにあつたはずの家の位置が集落の真ん中に移動していた。（60代、女性）
- ④漁の道具が流されてしまったのが一番の痛手で漁師をやめてしまった。（30代、男性）

#### 5 行政への要望

行政への要望としては、以下のようなものがあつた<sup>(15) (16) (17)</sup>。

- ①元の土地に家を建て直してよいのか、方針を早く決めてほしい。
- ②津波にあつた元の土地は行政に買い取ってもらえるのかどうか。
- ③仮設住宅が高台にありバス停が遠い。交通の便が悪い。
- ④近くに店がなく、買い物に困る。店にも肉や魚がなかなか入手できない。
- ⑤簡単な仕事でもいいから用意してほしい。
- ⑥仮設住宅の屋根のひさしが短く、雨の日は濡れてしまうので、ひさしを伸ばしてほしい。
- ⑦仮設住宅は2年間の期限が定められているが、その後どこへ行けばよいのか。災害公営住宅に入れるのか。
- ⑧仮設住宅の集会所が利用しにくい。管理人もいないし、集会所の鍵も渡されていない。

⑨仮設住宅の隣室の音がよく聞こえる。プライバシーが十分に守られない。

## 6 法律関係の相談

(1) 相談件数 法律関係の相談は、5 件であった。ただし、1 人の被災者が複数の問題を抱えている場合が多かった。相談者が少なかったのは、すでに岩手弁護士会等が宮古市役所等で無料法律相談を毎週実施していること、一般の市民には自分の抱えている問題が法律問題なのかどうか解からないという方も多いこと、等が考えられる。後者については、あらかじめ震災に共通する一般的な法律問題の一覧などを配布しておくという方法が効果的ではないかと思われる。

### (2) 相談内容

- ①各種税金の還付請求ができるか。
- ②地震による私有地の一部（土手や橋）が崩壊したが、公的補助があるか。
- ③土地の借主が建物を建て居住していたが他人に貸し、借主の住所不明。現在の居住者が誰かも不明。今年の地代は未払い。借地契約を解除して土地を返してほしい。
- ④貸地上の建物が津波により倒壊したが、国がこの土地を買い上げる場合、補償は所有者と借地権者のどちらがもらえるのか。国が土地を買い上げない場合はどうか。
- ⑤津波により建物が崩壊した場合、J A 共済（総合保険）の保険金が支払われるか。
- ⑥土地の権利証が津波で流された場合に再発行が認められるか。その公的補助があるか。
- ⑦貸金の借主は自宅や自動車を所有しているが、他からの借入も多数ある。貸金の回収はどうすればよいか。
- ⑧自動車やバイクを所持できないということで生活保護を辞退したが、健康保険証が返還されていない。仕事を探すため・働くための交通手段がない。
- ⑨土地の権利証、国民年金の関係書類が津波で流された場合に再発行が認め

られるか。

### (3) 対応

法律問題については、以下のような方針で対応した。

「サロン活動の中での法律問題に関する相談は、具体的な法律問題を解決することを主な目的とするのではなく、実際に社会で起こっている問題について学生の理解を深めるという趣旨で実施しております。被災者が抱える問題をお聞きし、どのような法律問題が含まれているかを整理し、その法律関係を丁寧に説明する能力を養うためのものです。

また、十分な時間も資料もないため、必ずしも正確で適切な説明ができないことが多いと思われます。ご自分の抱える法律問題について、専門の弁護士に相談したい方は、下記にご連絡ください。〈省略〉

<注>

- (11) 今回の大震災の被災者からの質問について、仙台弁護士会が「震災関係 Q & A」をインターネットで公開していた。東京第1弁護士会も「震災法律相談 Q & A」を公表している。その他、末尾の参考文献を参照。
- (12) 集会所は、9月中旬の時点では、管理人も代表者もない状態であり、運営・利用について十分に機能していない状態であった。
- (13) ボランティア活動の内容については、それぞれの属性や技能を生かしたさまざまな活動が可能であると感じた。ただし、商品を販売する目的でボランティアや講座と評して活動する悪質商法の例も問題となっている。
- (14) 仮設住宅には、今回の震災によって家屋が全壊又は大規模半壊の被災者が入居している。その中には、家族が亡くなっている方も少なくない。サロン活動に参加される方への対応と同時に、精神的ショックから立ち直っていない方や部屋に閉じこもってしまわれる高齢者などへの対応が急務であると感じた。
- (15) 仮設住宅は緊急時の応急措置であるが、居住者に対する配慮が必要であると感じた。無料で快適な仮設住宅というのは実現に困難を伴うかもしれないが、容易に改善するものも多数あるように思われる。
- (16) ③④について、冬季には高齢者が多いことから、入居者には一層厳しいものとなることが予想される。雪おろしなどの支援も必要である。
- (17) これらの入居者の要望は、ボランティア活動後の宮古市 V C への報告書に記載して提出している。

## Ⅳ 法的支援制度と課題

大震災が発生した場合の活動として、大震災直後の被災者・被災を免れた者・行政などの地元関係者の活動、全国各地（個人、団体、NPO、海外等を含む）からの支援活動、政府や自治体による法支援を含めた活動など、多くのさまざまな活動がある。ここでは、今回の被災者支援に関連する法制度等に限定する<sup>(18)</sup>。

### 1 公法的支援

#### (1) 災害対策基本法（昭和 36 年法律 223 号）

国、都道府県、市町村、その他の公共機関は、非常災害が発生した場合において、国土及び国民の生命・身体・財産を守るために、あらかじめ作成した防災計画に基づいて、非常（緊急）災害対策本部を設置し、的確かつ迅速な災害応急対策を実施することを目的とする法律である。今回の震災との関係では、災害発生時の災害応急対策及び災害復旧（応急公用負担や交通規制など）、激甚災害における地方公共団体に対する国の財政的支援、災害緊急事態に対する国の措置などを規定している。

この他に、がれき（災害廃棄物）処理については、解体後は、廃棄物として市町村が処理し、国は、市町村が行う処理に要する費用の 2 分の 1 を補助する（廃棄物処理法 22 条 2 号）<sup>(19)</sup>。

#### (2) 災害救助法（昭和 22 年法律 118 号）

災害が発生した場合に、応急的に必要な救助を行い、被災者の保護と社会秩序の保全を目的としている。今回の震災では、被災者のための収容施設（避難所・応急仮設住宅）の供与、炊き出しその他の食品・飲料水の供給、被服・寝具等の貸与、医療及び助産、被災者の救出・応急手当、学用品の給付、埋葬、その他政令で定めるものが被災者に手当てされている。ただし、応急仮設住宅については、前述のような、改善の要望が寄せられている<sup>(20)</sup>。

（3）激甚災害法（昭和 37 年法律 150 号）

地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成を行うことが特に必要と認められる災害に対して適用される。激甚災害に指定された場合には、災害復旧事業などに関する国の財政的支援が与えられる。今回の震災に関しては、①河川・道路・福祉施設・公立学校などの災害復旧事業、②農地等の災害復旧事業、③事業再建を図る中小企業者の中小企業信用保険の保険料率引き下げなどの措置が実施された<sup>(21)</sup>。

（4）特定非常災害特別措置法（平成 8 年法律 85 号）

特定非常災害の被災者の権利利益の保全のための特別措置法である。例えば、特定非常災害によって、国税債権の納期限までに履行できなかった場合、一般債務が期限までに履行できなかった場合などに、その期限を一定期間猶予するものである。今回の震災に関しても施行された。

（5）被災者生活再建支援法（平成 10 年法律 66 号）

災害によって著しい被害を受けた者で、自立して生活を再建することが困難なものに対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出基金の支給によって自立生活の開始を支援する<sup>(22)</sup>。今回の震災にも実施されている。基礎支援金として、自宅が全壊の場合は 100 万円、大規模半壊（解体）の場合は 50 万円等が支給される。加算支援金として、住宅を再建又は購入する場合に 200 万円、補修の場合は 100 万円、賃借の場合は 50 万円等が支給される。

（6）災害弔慰金法（平成 3 年法律 88 号）

災害により、死亡した者の遺族に対して災害弔慰金、又は精神・身体に障害を受けた者に対して災害障害見舞金、及び被災者の世帯主に貸付けを行う災害援護資金について定める。災害弔慰金として、生計維持者が死亡した場合には最高 500 万円、その他の者が死亡した場合には最高 250 万円等が支給される。

## 2 私法的支援

（1）民法（不動産・境界・賃貸借・預金・融資等の各種契約・損害賠償・

相続等)

民法は市民生活の基本法であるが、行方不明者の財産管理、相続（離婚）、同時死亡の推定など災害にも対応する規定を置いている。今回の震災でも、他の地域の Q & A にはこれらに関する質問が多数含まれている。また、認定死亡は、津波による行方不明者について、地方自治体が便宜的措置として行っているものであり、裁判所が行う失踪制度（特別失踪）と異なる。

質問で最も多いのは財産関係に関するもので、土地建物（不動産）の権利証、倒壊建物の撤去、境界の確定、地盤沈下、不動産賃貸借契約など各種契約、預金、自動車、ローン・融資・損害賠償・相続等等、民法のほとんどの問題が災害時にも問題となっている<sup>(23)</sup>。

災害後の復興のために融資・保証が必要な場合についても支援制度が用意されている。ただし、被災前に抱えた住宅ローンなど各種のローン契約の支払い（二重債務の問題）については、後述のように、債権者である金融機関との交渉（私的整理等）に頼るしかない。

## （2）商法（会社・保険）

罹災中小企業に対するさまざまな金融支援、定時株主総会の開催に関する柔軟な対応、倒産防止のための制度が用意されている。また、生命保険、火災保険、地震保険、自動車保険、保険契約における地震免責条項に関する質問が多い。これらについても、弁護士会の Q & A が対応している<sup>(24)</sup>。

## （3）雇用問題

雇用関係では、内定取消、整理解雇、給料の不払い、労働時間の変更、労災の適用や休業手当の請求などに関する問題などが生じている。概して、使用者側に正当で合理的な理由があるかどうかが基準となる場合が多いが、それぞれ特有の事情もあるので、詳細は省略する<sup>(25)</sup>。

## （4）その他の問題

その他に、船舶等の所有権、税務などのトラブルも散見される。法律問題以外に特に留意すべき問題として、後述のような、被災者の精神的障害又は

高齢者等の孤独死の予防等に対するケアの問題がある。

### 3 今後の課題

以上では、震災にかかわる法律問題について、公法的支援、私法的支援等に分けて整理したが、それらの多くの問題については、すでに末尾の参考文献及び弁護士会等のQ & Aが一定の回答を提示している。ここでは、さらに留意すべき問題について若干のコメントを付するにとどめる。

#### （1）行政による各種認定・給付

仮設住宅への入居、罹災証明の被害認定、各種支援金対象者の認定、資産の認定などに関する被災者の不満が少なくない<sup>(26)</sup>。行政の認定などに不服がある場合には、当該市町村に再調査を申請することになる。被災者向けの支援制度も、被災後の経済・生活状況に関するものや住宅の被害状況に応じた支援など多種多様な支援が用意されている。しかし、被災者の状況、自治体の状況は千差万別であり、被災者に必ずしも十分な支援が行き届くとは限らない。自治体の施設や職員が被災している場合も多く、国・県、周辺自治体、NPO・ボランティア、被災を免れた住民等の連携が重要であることはいうまでもない。被災者が他に気づかれないまま孤立しないような備え（制度・仕組み）が必要である。

#### （2）応急仮設住宅問題（管理人・自治会・住環境）

ボランティア活動からも明らかなように、仮設住宅は応急的に建築されるが、集会所の管理人や住民の代表者が決まっておらず、仮設住宅の自治会などが結成されていない場合が多い。住民の意見を受け付け、取りまとめ、伝達する仕組みが必要であり、行政は、このような仕組みの構築をバックアップすべきである。ただし、行政にも当然限界があるので、そのような仕組みを利用した、住民・ボランティア等による自主的・自治的協働が必要である<sup>(27)</sup>。

#### （3）居住権の保護

わが国では、借地借家法や被災マンション法、罹災都市借地借家臨時処理法（罹災法）等によって居住権が保護されてきた。ところが、バブル崩壊後

の金融機関の機能不全・不良債権の回収を最優先課題としたことから賃借権の保護が後退した。阪神淡路大震災後の都市再開発との関係では、賃借権の保護が危険にさらされた。国民の安定的な生活のためには、居住権の保護の一貫性が必要である。今回の東日本大震災に罹災法が適用されないことが決定された<sup>(28)</sup>。悪質な賃借権は当然排除されるべきであるが、正常な賃借権の法的保護が後退するならば、社会的弱者の居住権・生存権を侵害する虞がある。また、被災者生活再建支援法による加算支援金制度の趣旨にも合致しない。

#### (4) 二重ローン問題・中小企業・農漁業者対策

二重ローンは、阪神淡路大震災や建築の耐震偽装事件でも問題となった。その教訓から、災害によって生じた二重ローンを救済すべきであるとの世論が高まったが、最終的には関係金融機関との交渉によることになった<sup>(29)</sup>。これに対して、被災した中小企業や農漁業者などに対する震災前の貸付債権を国が金融機関から買い取り、最長 15 年間返済を猶予するなどの支援案が検討されている<sup>(30)</sup>。

#### (5) 被災地の復興、都市再開発問題、農業・漁業水産業対策

防潮堤近くの旧居住区域を商業・工業地域として再開発し、高台に新たな居住区域を建設するという復興事業が多くの自治体によって計画されている。これを同時に行うというツイン区画整理事業は、何百年先を見通した都市（街並み）計画のもとに慎重に実現するためにはきわめて有効な実施方法である。ただし、この事業の場合には一般的に多くの時間がかかる。一般論としては、公共事業計画に基づく不動産の任意売却又は土地収用制度が機動力を有するといわれている。地盤沈下による漁港の機能不全について、岸壁の嵩上げか住民のための堤防かで利害が衝突し、自治体が足踏みの状態に陥っている例もある。いずれにしても事業用地の確保と関係者の同意の双方が不可欠である<sup>(31)</sup>。

#### (6) 2 次仮置き場のがれき処理

今回の大震災で発生した各市町村のがれきは、各自治体の処理能力を超えるものである。がれきの最終処分場が不足している。全国各県での受け入れは、総論には賛成でも各論になると反対に合ってしまう、あまり進んでいない。仮置き場は公園や運動場など未利用の公有地の場合が多く、長期間に及んでいるため衛生・環境上の問題が生じている。早急に処理を促進させるには、災害等廃棄物処理事業費の国庫補助を整理し直し、災害廃棄物の処理を国直轄でできるようにすることが望まれる<sup>(32)</sup>。

#### （7）被災者への精神的対応

津波等によって家族を失った場合、被災者は大きな精神的ショックを受け、PTSD（心的外傷後ストレス障害）などの障害に陥る場合がある。また、高齢者などの被災者は自室に閉じこもる傾向にあり、引きこもりや自殺（孤独死）が多い。震災から6ヵ月を経た9月13日、前述のように、宮古市ボランティアセンターが宮古市生活復興支援センターに衣替えしたのは、このような問題に対応するためである。このような問題については、阪神淡路大震災の経験でも多くの有益な指摘が行われている。行政、精神医療の専門家、家族、地域住民、ボランティア等による連携が必要である。<sup>(33)</sup>

<注>

- (18) 東日本大震災と法制度全体については、「特集・東日本大震災 法と対策」ジュリスト1427号（2011年）を参照。また、阪神淡路大震災における法制度等の問題については、「阪神・淡路大震災—法と対策」ジュリスト1070号（1995）年、神戸弁護士震災復興対策本部編『震災復興のまちづくりと法』（三省堂、1996年）など参照。また、被災認定、支援金、その他被災者向けの各種の公的支援等に関する質問に対する回答が、Q&Aとして各種弁護士会などから公表されている。
- (19) 荒木修「震災と廃棄物—災害廃棄物行政の現状と課題」ジュリスト1427号40頁参照。
- (20) 仮設住宅については、期間が最長2年3月と定められているが、特定行政庁の許可を受けることによりさらに1年ごとの存続期間の延長を可能とする措置を行うものとされている。仮設住宅については、北村喜宣「仮設住宅の供与と運用」ジュリスト1427号46頁などを参照。
- (21) 大規模震災の処理に関する国と自治体との連携については、前掲ジュリスト1427

- 号 3 頁～ 34 頁までの各論文を参照。
- (22) 生田長人「被災者・被災地に対する再建支援の法制度についての考察」法律時報 81 卷 9 号 20 頁 (2009 年) 参照。
- (23) 本稿末尾の参考文献のほかに、日本弁護士連合会において集約・分析を実施した約 17300 件の分析データが公表されている。
- (24) 荒井正児ほか編『震災法務 Q & A』76 頁、282 頁以下、山本哲生「大規模災害と保険」ジュリスト 1427 号 72 頁など参照。
- (25) 野川忍『Q & A 震災と雇用問題』(商事法務、2011 年)、皆川宏之＝原昌登「雇用契約と大規模災害」ジュリスト 1427 号 79 頁など参照。今回の被災地の雇用状況については、朝日新聞 9 月 6 日朝刊などを参照。
- (26) 災害関連法に関する問題については、東京第一弁護士会『震災法律相談 Q & A』第 8 行政のほか、荒井正児ほか編『震災法務 Q & A』16 頁以下、弁護士法人淀屋橋・山上合同編『震災の法律相談 Q & A』2 頁以下など参照。最近の報道では、災害関連死などの認定が遅れているとの指摘がある(朝日新聞 10 月 17 日朝刊)。
- (27) 山岡義典「救援期から生活再建期に向けての民間支援の課題」ジュリスト 1427 号 87 頁など参照。仮設住宅の自治会組織率は、福島が高く岩手や宮城は低いとの報道がある(朝日新聞 10 月 12 日朝刊)。
- (28) 法務省が国土交通省住宅局住宅政策課との協議の上、罹災法を適用しないことと決定するとの平岡法務大臣の記者会見が 9 月 30 日に行われた。当該地域の賃借権者に対する配慮が欠けているのではなかろうか。
- (29) 前者は居住権・生存権にかかわる問題であるのに対して、後者は経済復興支援の問題として位置づけることができるが、前者の支援も必要であろう。
- (30) 朝日新聞 10 月 19 日朝刊参照。
- (31) 神戸弁護士会震災復興対策本部編『震災復興のまちづくりと法』(三省堂、1996 年)などを参照。今回の震災では、被災 3 県の沿岸 37 市町村のうち 7 割以上で高台の用地が不足し、津波浸水地に再居住の可能性があるという(朝日新聞 10 月 10 日朝刊)。
- (32) 荒木修「震災と廃棄物―災害廃棄物行政の現状と課題」ジュリスト 1427 号 45 頁参照。
- (33) 近畿弁護士連合会編『阪神・淡路大震災人権白書(高齢者・障害者・子ども・住宅)』(明石書房、1996 年)などを参照。

## V むすび

多くの被災地では、ボランティア活動によるがれき処理などのハード面の処理が 1 段階を終えた。しかし、仮設住宅住民への対応、被災地の復興、2

次仮置き場のがれきのリサイクル・処分などの対応は、これからである。

仮設住宅は、制度上2年間の被災者支援対策になっている。前述したように、被災者は多くの問題や不安をかかえており、これらに合致した継続的な支援が必要である。

今回の活動は、移動日が2日間、ボランティア活動が3日間、被災地見学が1日間の合計6日間の活動にすぎない。被災者への対応に関する準備が十分でなかったこと、被災地や集会所の現状を事前に十分に把握していなかったこと、など反省すべき点も少なくない。しかし、同時に、今回のボランティア活動を通じて学んだことも少なくない。これまで経験をしたことがない被災者から震災時の体験を聞くことができたこと、西日本に位置する広島の子が東北三陸宮古の方々と心が通じ合ったこと、ボランティア活動にかかわるさまざまな方々にご支援をいただいたこと、これらは学生時代の貴重な経験であり、今後の人生においてどこかで役立つことがあるのではないかと期待している。

#### <参考文献>

- 田畑ヨシ『つなみ』産経新聞出版（2011年）
- 山下文男『津波でんでんこー近代日本の津波史』新日本出版（2011年）
- 弁護士法人淀屋橋・山上合同編『震災の法律相談Q&A』民事法研究会（2011年）
- 荒井正児ほか編『震災法務Q&A』金融財政事情研究会（2011年）
- 小倉秀夫ほか編『震災の法律相談』学陽書房（2011年）
- 曾我陽一『Q&A震災と住まいの法律相談』商事法務（2011年）
- 津久井進『Q&A被災者生活再建支援法』商事法務（2011年）
- 野川忍『Q&A震災と雇用問題』商事法務（2011年）
- 生田長人ほか「特集・東日本大震災」ジュリスト1427号（2011年）
- 東日本大震災復興対策本部事務局ほか「特集・東日本大震災をめぐる動向と復興へ向けた対応」法律のひろば64巻9号4頁（2011年）
- 塩崎勤＝澤野順彦編『震災関係訴訟法（裁判実務大系第28巻）』青林書院（1998年）
- 仙台弁護士会『震災関係Q&A』仙台弁護士会ホームページ
- 東京第一弁護士会『震災法律相談Q&A』東京第一弁護士会ホームページ

消防庁防災課編『逐条解説災害対策基本法 (第 2 次改訂版)』ぎょうせい (2002 年)

木幡浩=猿渡知之=前葉泰幸『災害と安全』ぎょうせい (1999 年)

(2011 年 10 月 25 日脱稿)