

時 期	応急段階
区 分	応急生活支援
分 野	被害者の権利利益保全
検 証 項 目	被害者の権利利益保全

根拠法令・事務区分	特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律 阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法 阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律 阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律
執 行 主 体	国、財団法人法律扶助協会、県、市
財 源	法律扶助事業：国庫補助
概 要	<p>災害という非常事態の中にあっては、様々な問題が噴出し、時には法的紛争に至る事案も少なくない。このような状況であっても、被災者が自己の正当な権利を実現できるよう、被災者に対する救済措置を講じる必要がある。</p> <p>阪神・淡路大震災では、被災者の権利利益の保全等を図ることを目的に「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」が制定され、行政上の権利利益に係る満了日の延長、履行されなかった義務に係る免責、法人の破産宣告の特例、民事調停の申立ての手数料の特例、応急仮設住宅の存続期間の延長などが実施された。また、震災発生後に法的紛争が急増したことから、国等による法律扶助事業が行われるとともに、弁護士会や任意団体などによる法律相談も実施されたが、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検討すべきとの指摘もあった。</p> <p>震災後においては、国民がより利用しやすい司法制度の実現に資することを目的に、民事法律扶助法が平成12年に公布・施行され、国が民事法律扶助事業の実施に必要な措置を講じることなどが定められたが、抜本的な財政措置を求める声もある。災害が発生した場合を想定すると、特に大都市部が被災した場合は法的紛争も相当量発生することが懸念されることから、そのような場合の法律扶助のあり方について検討することが課題となっている。</p>

阪神・淡路大震災時における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置 法令の整備等</p> <p>【内閣府、総務省、法務省、建設省】 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（平成8年6月14日法律第85号）</p> <ul style="list-style-type: none"> 阪神・淡路大震災に対応するため立法された各種特別措置等を踏まえ、将来、非常に大規模な災害が発生した場合に、比較的定型的に立法措置が必要となると予想される特別措置について、一般制度化することを目的として平成8年6月(第136回通常国会)に制定された。主な内容としては次のとおりである。 <p>-----</p> <p>著しく異常かつ激甚な非常災害であって、以下の措置を講じることが特に必要と認められるものが発生した場合には、当該非常災害を特定非常災害として政令で指定するとともに、当該非常災害に対し適用すべき以下の措置を指定する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ア 行政上の権利利益に係る満了日の延長及び期限内に履行されなかった義務に係る免責 イ 法人の破産宣告の特例 ウ 民事調停法による調停の申立ての手数料の特例 エ 建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例 <p>[『平成10年版防災白書』国土庁,p309]</p>

【国土庁、建設省】

阪神・淡路大震災についての特定非常災害の指定及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令(平成8年12月26日政令第352号)

- ・「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」に基づき、阪神・淡路大震災を特定非常災害に指定するとともに、当該特定非常災害に対し適用すべき措置として、建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例に関する措置を指定した。[『平成10年版防災白書』国土庁,p309]

【総務省】

阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法(平成7年3月1日法律第19号)

- ・阪神・淡路大震災の被災者等について、平成7年1月17日以前に行われた行政庁の許可等であって同日以降にその有効期間が満了するものなどについて、各省庁の大臣等が告示により地域を単位として対象者を指定すること等により、その有効期間等を同年6月30日までの一定期日まで延長する措置、平成7年1月17日から4月27日までの間に履行されるべきであるとされている業務(届出や報告等)が震災により履行されなかった場合でも、その義務が同年4月28日までに履行されれば、行政上及び刑事上の責任(許可等の取消しや罰金等)は問われないこととする措置を講じた。[『平成8年版防災白書』国土庁,137-138][『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災編集委員会,p191][『阪神・淡路大震災 法と対策 ジュリスト臨時増刊1995年6月20日号』有斐閣,p235]

【法務省】

阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律(平成7年3月17日法律第31号)

- ・阪神・淡路大震災に起因する民事に関する紛争の迅速かつ円滑な解決に資するため、平成7年1月17日において、阪神・淡路大震災の被災地区に住所等を有していた者が、同震災に起因する民事に関する紛争につき、同日から平成9年3月31日までの間に、民事調停の申立てをする場合には、申立ての手数料を免除することとした。[『平成8年版防災白書』国土庁,p140][『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災編集委員会,p195][『阪神・淡路大震災 法と対策 ジュリスト臨時増刊1995年6月20日号』有斐閣,p238]

阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律(平成7年3月24日法律第42号)

- ・阪神・淡路大震災により被災した会社その他の法人等の存立に資するため、当該被害により債務超過となった法人について、破産宣告を平成9年1月16日まで留保するなどの特例を設けた。また、当該震災が発生した時に大阪府及び兵庫県の区域内に登録された本店が所在していた株式会社及び有限会社の最低資本金の制限に関する経過措置に係る期間を平成9年3月31日まで延長することとした。[『平成8年版防災白書』国土庁,p140][『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p270-271][『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災編集委員会,p195-196][『阪神・淡路大震災 法と対策 ジュリスト臨時増刊1995年6月20日号』有斐閣,p238]

取組内容

【法務省】

阪神・淡路大震災関係法律扶助事業(法務省と近畿弁護士連合会及び財団法人法律扶助協会の共催事業)

- ・法務省においては、阪神・淡路大震災の発生に伴って急増した法的紛争について、経済的理由により自己の正当な権利を実現できない人を対象として法律扶助事業(訴訟費用等の立替及び法律相

	<p>談)を近畿弁護士連合会及び財団法人法律扶助協会と共催で実施した。[『平成9年版防災白書』国土庁,p425][『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p270]</p> <p>法曹三者震災対策連絡協議会の設置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法務省、最高裁判所、日本弁護士連合会の三者においては、「法曹三者震災対策連絡協議会」を設置した。[『平成9年版防災白書』国土庁,p499] <p>登記事務処理体制の整備等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大阪法務局及び神戸地方法務局内に、被災者を対象とした登記相談所を開設した。[『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて』総務庁行政監察局,p133][『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p270] ・被災者が被災建物及びその敷地についての登記簿の謄抄本等を請求する場合の手数料を無料とした。[『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて』総務庁行政監察局,p133-134] ・阪神・淡路大震災で被災した建物に代わる建物の所有権の保存又は移転の登記等を受ける場合に係る登記免許税を免税とする措置を講じた。[『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて』総務庁行政監察局,p134] ・大量かつ集中的に申請される復興に伴う登記について、迅速な事務処理を行うため、他部署の職員による事務応援及び賃金職員の雇用による処理体制の整備を図った。[『平成9年版防災白書』国土庁,p499][『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて』総務庁行政監察局,p134] <p>【大蔵省】</p> <p>法律扶助事業に係る阪神法律援助センターの開設に際し、物納土地を貸与した。[『阪神・淡路大震災に関する日弁連報告書』日本弁護士連合会阪神・淡路震災対策本部,p60]</p> <p>【厚生省】</p> <p>応急仮設住宅の供与期間の延長</p> <ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅の供与期間は建築基準法の取決めに準拠して2年と定められているが、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律により、建築基準法の特例措置として1年以内の延長が可能となったことから(更新可)これを踏まえ延長措置を講じた(特別基準の設定)。[『阪神・淡路大震災被災者住宅対策等について(平成8年6月20日)』厚生省社会・援護局][『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p147] <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p>阪神・淡路大震災関係法律扶助事業については、3センターあわせて、法律相談12,443件、法律援助1,373件であった。[『阪神・淡路大震災に関する日弁連報告書』日本弁護士連合会阪神・淡路震災対策本部,p62]</p> <p>兵庫県内では、32,166人が阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法の適用を受けた。</p>
<p>県</p>	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>応急仮設住宅の供与期間の延長</p> <ul style="list-style-type: none"> ・設置から概ね2年を経た平成9年4月から、当面1年間期限を延長し、平成10年3月末までを期限としていたが、その後、平成10年7月17日の知事会見のなかで、10月以降の仮設住宅の取扱いについて、「一律の期限延長は行わないが、市町長が個別にその状況を判断して供与の延長が可能であり、かつ、必要と認められた仮設住宅については、さらに6ヶ月以内の供与を行う」という方針を打ち出し、延長措置を講じた。[『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 -』神戸市,p179-180] <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p>応急仮設住宅の供与期間は、阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措</p>

	置法を受け、平成10年3月末、平成10年9月末、平成11年3月末と、3度にわたり延長した。
市 町	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置 神戸市においては、平成10年度以降についても供与期限の延長を県に要請した。</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 （「県」参照）</p>
そ の 他	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【日本弁護士連合会】 阪神・淡路大震災関係法律扶助事業（法務省と近畿弁護士連合会及び財団法人法律扶助協会の共催事業）</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成7年5月15日に法律扶助協会近畿地区協議会管内に「震災被災者援助対策本部」を設置し、法律扶助協会近畿協議会が実施主体となり、7月から事業を実施した。[『阪神・淡路大震災に関する日弁連報告書』日本弁護士連合会阪神・淡路震災対策本部,59-60] 被災者法律扶助の内容は次のとおりである。[『阪神・淡路大震災に関する日弁連報告書』日本弁護士連合会阪神・淡路震災対策本部,59-60] <ul style="list-style-type: none"> 弁護士による無料法律相談 示談交渉等における弁護士の援助と費用の立替 弁護士会の行う示談・斡旋・仲裁に要する費用の立替 調停・訴訟（民事）における弁護士会の援助と費用の立替 神戸市弁護士会内に「神戸法律援助センター」、大阪弁護士会内に「大阪法律援助センター」と「阪神法律援助センター（西宮）」を設置した。[『阪神・淡路大震災に関する日弁連報告書』日本弁護士連合会阪神・淡路震災対策本部,59-60] <p>無料法律相談の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> 神戸弁護士会、大阪弁護士会、西宮市役所、宝塚市役所、芦屋市役所、尼崎市役所、豊中市役所、伊丹市役所の7箇所において、法律相談及び弁護士による示談・斡旋・仲裁を行った。[『阪神・淡路大震災に関する日弁連報告書』日本弁護士連合会阪神・淡路震災対策本部,p60] 大阪法務局堺支局、豊中市役所において、無料法律相談を行った。[『阪神・淡路大震災に関する日弁連報告書』日本弁護士連合会阪神・淡路震災対策本部,p60] <p>【近畿弁護士連合会】 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とは別に、1月26日から特別法律相談を実施した（面接相談無料）。[『阪神・淡路大震災に関する日弁連報告書』日本弁護士連合会阪神・淡路大震災対策本部,p11]</p> <p>近畿弁護士連合会の各弁護士会で「地震電話110番」を開設した（1月26日～3月末日まで。神戸・和歌山・滋賀は2月末日まで）[『阪神・淡路大震災に関する日弁連報告書』日本弁護士連合会阪神・淡路大震災対策本部,p11]</p> <p>被災地域で2日間にわたり緊急一斉相談を実施した。（2月12日：16箇所・弁護士77名、3月19日：19箇所（避難所4箇所含む）・弁護士65名）[『阪神・淡路大震災に関する日弁連報告書』日本弁護士連合会阪神・淡路大震災対策本部,p12]</p> <p>緊急の法的紛争について弁護士が斡旋・仲介担当者となり、申立後2カ月以内の解決を目指すために、4月17日から「罹災都市示談斡旋・仲介センター」を設置した。[坂本秀文「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」『ジュリスト1995年6月20日号 阪神・淡路大震災 法と対策』,p186]</p> <p>【その他】 自由法曹団、弁護士個人、建築士・公認会計士等と共同したグループ、大学法学部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</p>

施された。[坂本秀文「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」『ジュリスト1995年6月20日号 阪神・淡路大震災 法と対策』,p183]

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果
 阪神・淡路大震災関係法律扶助事業

- ・3センターあわせた実績(成果「国」参照)
- ・法律扶助のうち、68.5%にあたる949件が弁護士からの持ち込み事件であった。[『阪神・淡路大震災に関する日弁連報告書』日本弁護士連合会阪神・淡路震災対策本部,p62]

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果

国

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組
 民事法律扶助法(平成12年4月28日法律第55号)

- ・国民がより利用しやすい司法制度の実現に資することを目的に、民事法律扶助法が平成12年4月28日に公布、平成12年10月1日に施行された。本法において、国は、民事法律扶助事業の統一的な運営体制の整備及び全国的に均質な遂行のために必要な措置を講ずること及びその周知のために必要な措置を講じることが明文化されるとともに、地方公共団体は、その地域において行われる民事法律扶助事業に対して必要な協力をすることができることとされた。[民事法律扶助法]
- ・本法による法律扶助事業は、従来通り財団法人法律扶助協会が実施主体として指定されている。

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果
 平成14年度における民事法律扶助の実績は、代理援助30,600件、書類作成援助1,600件、法律相談援助51,650件であり、年々増加する傾向にある。

	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度
代理援助	12,744	20,098	29,855	30,600
書類作成援助	-	163	1,063	1,600
法律相談援助	22,362	35,505	47,777	61,650

(財団法人法律扶助協会調べ <http://www.jlaa.or.jp/index.html>)

県

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組
 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果

市 町

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組
 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果

その他

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組
 財団法人法律扶助協会においては、民事法律扶助法の成立を受けて、法律扶助事業の改善に取り組んでいる(相談登録弁護士制度の創設、書類作成援助の開始、申込から審査決定までの迅速化、免除制度の改善、不服申立制度の整備等)。[財団法人法律扶助協会 <http://www.jlaa.or.jp/index.html>]

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果

これまでの各方面からの指摘事項

「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置法」が、平成8年6月から施行され、この法律により仮設住宅の供用期間の延伸が可能となった。しかし、仮設住宅の基礎の大半が木杭基礎であり腐食化が懸念されたため、公社が木杭基礎の点検を行い、腐食の著しい137団地で杭補強を行った。(岡田耕作「神戸市住宅供給公社における震災復興の取り組み」『都市政策 no.97』(財)神戸都市問題研究所)

日本建築学会兵庫県南部地震特別研究委員会の「被災地域の復興および都市の防災性向上に関する提言 - 阪神・淡路大震災に鑑みて - (第二次提言)」(1997年1月16日)の提言の1つ「提言10 避難所や応急仮設住宅などの環境水準・性能確保のための制度の整備」において、「応急仮設住宅については、特定非常災害被災者権利利益特別措置法(1996)により2年の限度を越えて長期居住が可能となったが、そこでの人間らしい生活を維持できる施設環境整備が大きな課題となってきた。非居住用の建築物を避難所として利用する場合を含んで、長期に避難居住の場として応急仮設住宅を利用するために、その環境水準・居住性能の確保のための制度の検討が急がれる。」ということが指摘されている。

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4箇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、今後激増する申立に対応できないのではないかと懸念されている。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いう観点を踏まえつつ、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。(坂本秀文「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」『ジュリスト1995年6月20日号 阪神・淡路大震災 法と対策』)

訴訟が長引くことによる弊害はさまざまな事例で指摘されているが、震災に関連する訴訟での審理長期化の不幸は特に際だっている。多くの場合、当事者は被災者であり、被災者にとって、訴訟の遂行は震災に引き続く第2の苦しみであり、それ自体がまさに「震災」であるからだ。被災者の多くにとっては、訴訟のために時間が経過していくこと自体が新たな被害であり、場合によっては、カネで済む問題ではない。(奥山俊宏「震災に関連する訴訟の事例」『季刊 都市政策 第104号』(財)神戸都市問題研究所)

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。...(中略)...臨時処理法、区分処理法等は不備が多く、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。(坂本秀文「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」『ジュリスト1995年6月20日号 阪神・淡路大震災 法と対策』)

日本弁護士連合会は、「民事法律扶助事業に対する抜本的財政措置を求める緊急決議」(2002年5月24日)において、年度途中で財源不足のために申込受付を中止せざるをえない深刻な事態となることが予想され、このままでは民事法律扶助制度は破綻し、経済的弱者の司法へのアクセスが閉ざされることとなること、司法制度改革審議会が「民事法律扶助制度については、対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等について、さらに総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実すべきである」「今般の司法制度改革を実現するためには、財政面での十分な手当が不可欠であるため、政府に対して、司法制度改革に関する施策を実施するために必要な財政上の措置について、特段の配慮をなされるよう求める」とあることなどから、民事法律扶助事業に対する抜本的財政措置を求めている。(詳細は日本弁護士連合会「民事法律扶助事業に対する抜本的財政措置を求める緊急決議」(2002年5月24日)参照)

課題の整理

被災者の権利保全及び自立支援のための関係機関との連携
災害時における法律扶助事業に対する支援措置

今後の考え方など

状況に応じた対応ができるよう、今後も国や県と連携を図りながら進めていく。(神戸市)
関係機関との連携が必要であり、今後も連携強化に努める。(尼崎市)