

## 東日本大震災復興支援継続宣言

2021（令和3）年7月3日

### 宣言の趣旨

2021（令和3）年3月11日をもって東日本大震災の発災から10年が経過し、国が策定した復興・創生期間が終了することになった。しかしながら、今なお福島県を中心に約4万人が避難生活を余儀なくされている現実があり、また、親しい人を喪った心の傷は10年経っても消えるものではない。

法友会は、過去10年に亘る東日本大震災の復興支援活動で得た知見と被災地訪問を通じて育んだ被災者や支援者との縁を生かし、引き続き残された東日本大震災復興への課題をすくい上げる努力を続けるとともに、大規模自然災害が日常化する本邦において、災害法制改善の提言、災害法制に明るい法律専門家の育成・輩出並びに防災・災害法制に関わる知識の普及に向け、取組みを今後も継続することを宣言する。

### 宣言の理由

#### 第1 はじめに

- 1 私たちは、従前2011（平成23）年の東日本大震災発災を機に設立した単年度毎の「東日本大震災等復興支援特別委員会」（2016（平成28）年の熊本地震発災を機に「等」の文字が加わった。）で、東日本大震災の復興支援を目的とする活動を続け、東北3県だけで20回余に亘る被災地訪問を重ねてきたところ、今年度より「災害対策復興支援委員会」と改称したうえ、広く東日本大震災以外の災害も視野に入れた復興支援と将来の防災・減災を目的とする活動の双方を永続的に行ってゆくこととした。
- 2 毎年のように訪れていた東北の被災地では、いつも温かく迎えていただき貴重なお話を聞かせていただいたが、災害を忘れられるのが不安であるとの声は何より大きかった。  
また、5年、10年経ってようやく話せるようになったという肉親を喪った話を聞くこともあれば、当時「被災者の尊厳を傷つける」との理由で封印されてしまった避難所における性暴力の問題などは、ようやく最近知ることになったところである。
- 3 2011（平成23）年7月に国によって策定された「東日本大震災からの復

興の基本方針」による2021（令和3）年まで10年間の復興・創生期間が経過し、人々の震災の記憶の風化は避けがたい。え、昨年からの新型コロナウイルス感染症蔓延により一層被災者・被害者へ目が届きにくくなっている。

一方で、全国の避難者数は未だ約4万人、自県外への避難者は、福島県から2万8226人、宮城県から3582人、岩手県から822人（2021（令和3）年5月12日現在 復興庁同月28日発表）<sup>1</sup>と高止まりの傾向がみられ、多くの人々が災害前の生活を取り戻せていないことは、数字上も明らかである。

- 4 近年、災害の日常化が叫ばれ、毎年のように各地で風水害や地震被害に見舞われている本邦であるが、死者1万5899人、行方不明2526人（警察庁緊急災害警備本部2021（令和3）年3月10日発表）<sup>2</sup>を出した東日本大震災が、未曾有の大災害であったことは、何ら揺るぐことはない。

私たちは、この未曾有の大災害とその被災者・支援者を通じて得た知見とご縁を決して忘れてはならないと思う。

そして、徒に10年という数字で支援を打切るのではなく、引き続き残された課題から目を背けずに救済の策を探ること、加えて、東日本大震災を通じて得た知見を将来の首都直下地震等将来の防災に役立てるべく、災害法制改善の提言、災害法制に明るい法律専門家の育成・輩出並びに防災・災害法制に関わる知識の普及といった活動を通じて社会に還元することが、私たちに求められる使命であると自覚し、委員会名の改称を機に、決意をここに宣言する次第である。

## 第2 支援を継続すべき対象・残された課題

- 1 以下では、私たちが既に把握し、今後も継続して取り組むことを予定している東日本大震災に係る支援対象ないしは残された課題を述べる。

### 2 原子力損害賠償問題

#### (1) 損害賠償請求権の消滅時効の問題

法友会においては、2019（令和元）年度の忘年総会において、当委員会が提出した「原子力損害賠償請求権の時効再延長を求める意見書」を決議し、東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故（以下「原発事故」という。）の発生日から10年を経過する2021（令和3）年3月12日以降においても、原子力損害賠償請求権の行使が妨げられないようにするための立法的手当をすることを求めた。

しかし、現実には再度の立法の手当てがなされることはなく、原発事故の発生日から10年を経過するに至った。

しかしながら、2020（令和2）年に原子力損害賠償紛争解決センターに申し立てられた和解仲介申立て（862件）のうち、初回申立て件数は39.

<sup>1</sup> [20210528 houdou1.pdf \(reconstruction.go.jp\)](https://www.reconstruction.go.jp/houdou/20210528_houdou1.pdf)

<sup>2</sup> [higaijokyo.pdf \(npa.go.jp\)](https://www.npa.go.jp/higaijokyo.pdf)

0%に及んでいる。この数字から、原発事故の発生から9年経ってもなお、賠償がなされていない損害が発生しているとしてその賠償を求める被害者が少なからず存在するといえる。また、原発事故から10年経過を前に、行政や原子力損害賠償・廃炉等支援機構などによる消滅時効についての積極的な広報がなされた結果、2021（令和3）年に入り駆け込み的な和解仲介申立てがあったと考えられる。

また、中間指針等や東京電力の直接請求の賠償項目に含まれていない損害については、裁判所の判断を参考にしたいと考える被害者も存在するが、各地において提起されている東京電力ないし国に対する損害賠償請求訴訟は、先行するものでも高裁判決に至ったものは3件のみであり、しかもいずれも上告がなされており確定していない。

以上から、法律上原子力損害賠償請求権の消滅時効期間が経過したとしても、消滅時効制度の根拠の一つである「権利の上に眠る者」という点は、原発事故被害者には必ずしも当てはまるものではないといえる。それゆえ、消滅時効を延長する立法的手当がなされなかった現状においても、東京電力が安易に消滅時効を援用することがないように、適正な損害賠償の実現の観点から働きかけを行っていくべきである。

## （2）原子力損害賠償和解仲介手続（ADR）の維持

上記のとおり、原発事故から10年を経過してもなお、その賠償・救済を求める被害者が相当数存在する。

これまで原子力損害賠償のための法的手続として、原子力損害賠償紛争解決センターによる和解仲介手続が、手続利用における負担が少ないこと、解決までの期間が訴訟に比して短いことなどから、一定の意義を有するものとして役割を果たしてきたところである。

期間の経過により、申立件数や原子力損害賠償紛争解決センターの人員が減少しているが、未だ求められる役割は小さくない。また、長期間の経過により主張・立証が困難になっている案件も存在すると考えられ、このようなケースでは衡平のために被害者側の負担をより考慮される必要が生じることも考えられる。

したがって、訴訟提起・追行が困難な被害者にとって、原子力損害賠償紛争解決センターによる和解仲介手続（ADR）の果たすべき意義は現在も大きいといえるから、今後もその機能が維持されるような取り組みを継続すべきである。

## （3）新たに生じうる風評被害に対する対応

近時、原発事故によって生じた放射性廃棄物（いわゆる「汚染土」等）の公共事業利用の検討や、処理水の海洋放出の政府決定など、これまで溜め続けることしかできなかった汚染土・処理水の処理の方針が決められつつある。

しかしながら、これらの処理方針による健康被害の有無や環境への影響につ

いては、科学上も必ずしも見解が一致している状況になく、人々によるその受け止め方も意見が分かれています。

このような状況において、汚染土の利用や処理水の海洋放出がなされると、新たに風評被害が発生することが想定される。しかし、かように発生が想定される風評被害について、現時点において東京電力や国により適切な対応がなされると約束されるに至っていない。また、過去において原発事故の風評被害に基づく損害賠償請求を東京電力が拒否したケースや、損害額を争い解決が容易になされなかったケースも存在する。

したがって、今後汚染土処理に関する国民・住民の理解を求め、処理水の海洋放出に関する漁業従事者の懸念に最大限配慮し、また風評被害に対する適切な損害賠償・生活補償等がなされるかを注視し、また必要な支援を行うことが検討されるべきである。

### 3 津波被災地における課題

#### (1) 住宅再建支援について

復興庁によると、被災3県全てで、2020（令和2）年12月末時点で民間住宅等用地宅地事業（防災集団移転促進事業及び土地区画整理事業を含む。）の進捗率が100%に達し、災害公営住宅も計画戸数の全てが完成したとのことである。

一方、仮設住宅に入居している被災者は、岩手県、宮城県においては解消したものの、土地区画整理事業が完了した土地で有効利用されている土地は、岩手・宮城・福島三県平均で68%（2020（令和2）年5月）にとどまり、災害公営住宅においては6.9%が空室で、一般の公営住宅の空室率の3倍以上であり、10年後（2031（令和13）年）には20%の空室が生じると見込まれている<sup>3</sup>。結果として支援制度の実効性の不十分さを示している<sup>4</sup>。

また、避難所や仮設住宅等への入居困難な高齢者、障がい者、要介護者等の在宅被災者については、2013（平成25）年の災害対策基本法の改正により「生活環境の整備に必要な措置を講ずる」とされたが、その実態把握、情報の共有化や集約化を可能とする仕組みの構築、支援の実施内容や方法等、課題が多い。

すなわち、住宅用地や災害公営住宅が整備されたにもかかわらず、生活再建支援の効果が行き届かない現状があり、被災者生活再建支援法の見直し、災害

---

<sup>3</sup> [（災害公営住宅、10年後2割近くが空室に 東日本大震災：朝日新聞デジタル \(asahi.com\)）](https://www.asahi.com/articles/ASP336FL7P31UTIL04V.htm)

<sup>4</sup> <参考>

<https://www.asahi.com/articles/ASP336FL7P31UTIL04V.htm>

<https://kahoku.news/articles/20210402khn000055.html>

公営住宅の賃料制度の改善、在宅被災者に対して、応急修理制度や被災者生活再建支援制度の利用や生活状況等を考慮して災害公営住宅への入居の勧奨といった支援、住居再建支援制度を上積みしてより充実した支援が必要である。

## (2) 個人や中小企業の二重ローン問題について

災害により生活基盤である居住用不動産や事業用資産を失ったにもかかわらず、住宅ローンや事業用借入などの既往債務が残る一方、被災者が住居や事業を再建するためには、新たにローンを組む必要がある。

この場合、新たな借入れ自体が困難であり、仮に借入れが可能としても二重にローンを支払わざるをえなくなり、過重な負担を負うことになり、被災者の生活の悪化と被災地からの人口流出や産業の衰退を招き、被災地復興の大きな阻害要因になる。

この点、東日本大震災をきっかけに個人版私的整理ガイドライン（旧ガイドライン）が制定された後、熊本地震を機に、災害救助法の適用を受けた自然災害により被災した債務者に適用され、最終的な解決に特定調停制度を利用したガイドライン（新ガイドライン）が策定された。

しかし、そもそも、新ガイドラインにおいては、各金融機関の自主的自立的な判断に委ねられているが、毎年のように大規模な自然災害が発生している状況に鑑みれば、個人被災者の二重ローン問題は今後も重要な問題としてあり続けることは容易に想定できることである。ガイドラインの運用改善で対応できる範囲は限られることから、立法による抜本的対策を講じておくことが必要不可欠と考えるものである。

一方、中小企業については、東日本大震災において、「産業復興機構（通称）」や再生支援機構において、猶予や減免を前提とした債権買取、出資や保証業務といった支援業務が行われ、一定の成果を上げているものの、被災規模からみて件数は必ずしも多いとまではいえず、その要因は、支援決定や債権買取において、「再生可能性」要件が厳格であることにあるとされる。

一方、熊本地震では、立法的措置による債権買取機構の設立はなく、ファンド（投資事業有限責任組合）方式にて買取業務や再生計画の策定支援等が行われた。

現在のところ、上記以外に債権買取機構の設立はないが、多発する大規模災害に機動的に備えるために、支援要件を緩和して、被災企業が支援を受けやすくしたうえで、一般法・恒久法の制定の必要がある。

## 第3 被災地訪問を通じて

- 1 私たちは、東日本大震災発生の翌年から東北地方への被災地訪問を開始し、被災地の状況と被災者の声を直接に見聞するとともに、時の経過とともに変化しまたは顕在化する問題を目の当たりにしてきた。法友会が10年間で発出した高台移転や災害公営住宅・防潮堤や防災道路等の建設のための用地確保の迅速化、二

重ローン問題に関する立法措置などの提言は、こういった被災地訪問を通じた知見や、現地の関係者の協力なくしてはなしえなかったものである。

- 2 かように東日本大震災の被災地から始まった被災地訪問であるが、その後は最大震度6の地震を記録した熊本県、2014（平成26）年と2018（同30年）に土砂災害に見舞われた広島県、令和元年房総半島台風（台風第15号）により被災した千葉県いすみ市と、風水害を含む全国の災害発生地に赴く活動へと活動範囲を拡大させることで、実際に災害の爪痕の残る地域を自分達の見、被災者や現地自治体・支援者と直に会って体験をお聞きしまたは意見交換を行うという、当初からの被災地訪問の形を保っている。

他方で、昨年からの新型コロナウイルス感染症の影響で、発災当初から年1回の訪問を続けてきた岩手県陸前高田市への現実の訪問を、2年連続して断念せざるを得ない状況になったことから、WEBによるリモートお茶っこ会という形で、懐かしい面々と旧交を温める企画を今年3月に行い、新たな工夫も生まれている。

- 3 また、被災地訪問は、災害復興支援に取り組んだ経験のない会員でも参加し易い会派内の企画という面もあり、災害法制に明るい法律専門家の育成し、災害支援に参画する者の裾野を広げるために、なくてはならないものと捉えている。

引き続き私たちは、コロナ禍が収まれば再び被災地を実際に訪問し、自らの目で見て自らの頭で考える現場主義を大切に守りつつも、同時にWEBを活用して、より多くの被災者や支援者・自治体と繋がり、知見を得る工夫を続けていきたいと思う。

#### 第4 将来の災害に備えて、災害法制改善の提言

- 1 私たちは、東日本大震災の災害復興支援活動を通じて得た教訓を決して無駄にしてはならないと思う。

将来の災害での防災・減災、発生してしまった被害については速やか且つ効果的な救済がなされるよう、平時から災害法制度を改善し備える提言を行うことが私たちの役割である（2020（令和2）年6月24日の気象業務法規則及び予報警報標識規則の改正・施行により定められた「津波フラッグ」<sup>5</sup>はその成果の1つである。).

また、人々の平時の平穏な生活が損なわれる場面は、地震や水害など自然の猛威に限られるものではなく、昨年からの新型コロナウイルス感染症の蔓延のような、感染症の大規模な流行によっても生じ得るものであることを私たちは知るに至った。例えば、東日本大震災において浮き彫りになった災害弱者の救済やジェンダーへの配慮に関する課題等は、新型コロナウイルス対応においても露呈した。

基本的人権の擁護者たる私たちは、弱者が抱えるリスクや不安に寄り添い、その意見を法体系や制度設計に反映させていくことの重要性についても、下記提言

---

<sup>5</sup> [tsunamiflag\\_guideline\\_honbun.pdf \(jma.go.jp\)](https://www.jma.go.jp/tsunamiflag_guideline_honbun.pdf)

と同様に、今後も継続して発信していく必要がある。

具体的には、今後以下の活動・研究を予定している。

## 2 災害時ADRの研究

震災時に弁護士会が震災に起因したトラブル（主として相隣関係）を扱う災害時ADRを立ち上げることが一般的になっている。そこで、東京で震災が起きたときに備えて震災ADRに関する研修会を開催する等して災害時ADRについて研究することに務める。

## 3 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法に関する解説本の出版

マンションは、今や国民生活に広く一般的に定着をしている。限られた国土に人々が生活をする我が国において、マンションという共同住宅による居住様式は不可欠なものであり、特に都心部には多数のマンションが建てられている。

大都市において震災が発生した場合には、これらのマンションが被災をすることとなる。マンションの被災時には、その管理、保存、処分について共有関係からくる特有の課題が生じ、これに対応するには、これを規律する被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法（以下「被災マンション法」という。）に関する知識が不可欠となる。

しかし、この知識は日常業務で必要とされるものではないため、弁護士でも、この法律の内容を熟知する者は少ない。また、この法律は区分所有法の特別法で「読み替え」という技術を用いて法文が作成されており、読んで字の如く理解できるような内容とはなっていない。そこで、被災マンション法の解説を、現在、需要の見込めるマンション管理に関する法律の解説に盛り込んだうえで、書籍として法友会で執筆し出版に向けて活動する。

## 4 在宅被災者の問題

これまでの震災の経験から、震災で自宅は全半壊していても「避難所は満杯で入る余地がなかった」「要介護者や乳幼児がいて避難所での生活は困難」などの理由で自宅生活を続ける人たちが出ることが明らかになっている。震災で自宅は全半壊していてもそのような自宅生活を続ける被災者を在宅被災者という。

在宅被災者については、避難所にいる被災者と比較して、行政による被災状況の把握、行政からの情報提供、生活物資の給付などについて不利な立場になるということが指摘されている。そのため、在宅被災者について、災害対策基本法の2013（平成25）年6月の改正で、同法86条の7に「災害応急対策責任者は、やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」との規定が置かれるに至っている。しかし、どのように行政と在宅被災者がコミュニケーションをとり、行政が在宅被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずることができるのかは、未だ具体的には定まっていない。

特に東京については、人口に比して避難所を確保することが難しいこともあり、

家庭向けハンドブック「東京防災」で地震が起きた後も自宅に住めるようであれば、そのまま家にいるよう勧めており、多数の在宅被災者が発生することが予想される。

そこで、行政と在宅被災者がコミュニケーションをとり、行政が在宅被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずることができる具体的な方策を検討し、これを政策として提言できるように務める。

## 第5 結語

東北3県に住む東日本大震災経験者の復興に関する10年目の意識調査によれば、復興が完了していると感じているのは54.7%で、約半数近くが景気や雇用について復興が進んでいないと回答したという。また、地区防災計画を全く知らず、また取り組みに参加したことがないとの回答が半数を超えたとのことで、ソフト面の防災対策が、被災地ですら進んでいないことも同時に問題視されるべきと考える<sup>6</sup>。

なお、国も、復興庁の設置期間を延長すると共に、令和3年度から同7年度までの5年間を新たな復興期間として「第2期復興・創生期間」と位置付け、「第2期復興・創生期間」以降における東日本大震災からの復興の基本方針」を定めているが、これは復興が完了していないことを端的に示すものである。

かように10年を経過した東日本大震災ですら未だ問題が山積しており、他方、自然災害は待ったなしに明日起こるかもしれないのである。

私たちが、今後も災害対策と復興支援に向けた活動の歩みを止めるべきでないことは明らかであり、会派内においては災害法制に明るい法律専門家の育成と防災に関する知見の承継に努めつつ、自然災害に見舞われた市民が抱える課題に全力で取り組み、支援を継続する決意を改めてここで宣言するものである。

以上

---

<sup>6</sup> [東日本大震災経験者の復興に関する意識調査「インフラの復興実感」8割以上も「景気雇用の復興」約5割が実感ない | 応用地質株式会社のプレスリリース \(prtimes.jp\)より](#)