

東日本大震災からの復興に向けた決意表明

2014（平成26）年7月12日

決意表明の趣旨

法友会は、東日本大震災から3年以上が経過した現時点でも、東日本太平洋沿岸部の復旧・復興、原子力発電所事故被害の回復について、重要な課題が数多く残されていることを確認し、今後も被災者・被害者に寄り添い、被災者・被害者のために活動するという原点を忘れることなく、復興支援活動に尽力する決意を表明する。

決意表明の理由

1 被災者・被害者・被災自治体の置かれた現状

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災により、死者15,887人、行方不明者2,615人¹、災害関連死の死者数3,089人²という甚大な被害が発生したが、震災後3年を経過した2014（平成26）年3月時点においてなお仮設住宅に入居している避難者が97,000人を超え、これに民間住宅（みなし仮設住宅）、公営住宅等に入居している避難者を合わせると240,000人を超えている状況にある³。多くの被災自治体において、復興事業は用地取得の困難や事業に関わる人手不足等により予定どおりには進捗しておらず、被災者は長引く避難生活により精神的にも大きな負担を強いられている。

また、原子力発電所事故による被害に関しては現時点でも帰還の見通しが立たない地域が存在し、放射性物質の影響を恐れて避難を継続している人が多数に及ぶなど未だ被害が発生し続けている。

2 被災3単位会のこれまでの活動

被災地の単位会である岩手弁護士会、仙台弁護士会、福島県弁護士会は、震災発生直後から、被災者・被害者に対する情報提供や法律相談など被災者・被害者のための活動を続けてきた。また、被災3単位会は、資料1のとおり会長声明や意見書を発表し、被災者、被害者及び被災地を支援する姿勢を表明し続けてきた。

3 東日本太平洋沿岸部の復旧・復興の課題と取り組み

(1) 復興事業用地取得の促進

高台移転等の移転先用地の確保を妨げる要因として相続登記未了地や多数共有者の共有地の存在、境界画定の困難等の事情があるため、それらへの対応策として、本年4月、土地収用制度を利用し易くする法律改正が行われた。当会にお

いても、用地の取得が促進されるようノウハウの研究や既存の法制度の欠陥を是正する方策等を研究・提言していく予定である。

(2) 被災ローン減免制度の利用促進

被災ローン減免制度（個人版私的整理ガイドライン）は利用しやすい制度への改善の取り組みが行われたものの、現在までの利用者数は低迷している。被災者の債務負担を軽減し生活の再建を図るために、柔軟かつ弾力的な運用を行うとともに、さらなる制度改革を進める等して利用拡大への取り組みを継続していく必要がある。

(3) 住宅再建支援制度の拡充と制度間格差の是正

被災者の住宅再建のために国は各種の援助制度を用意し、それを補うために各地の自治体において独自の支援制度を設けているが、一層の充実した援助が求められている。また、これらの支援策を被災者が十分に理解することができるよう、国や各自治体において被災者向けに分かり易いパンフレット等を作成して広報に努めることが求められる。

また、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業では被災者に対する住宅再建のための支援内容に差異⁴があるため、被災者間の公平を図る制度の改善が望まれる。

(4) 各種支援制度の利用促進

災害援護資金貸付は免除要件⁵が不明確ゆえに、貸付資金の回収ができない場合に貸し出した自治体はその負担を負わなければならないことから、自治体によっては必ずしも積極的に利用を勧めていない現状にある。したがって、免除要件を明確にするよう国に働きかけていく必要がある。

(5) まちづくりへの住民意思の反映

住民意思を反映させるまちづくり計画への取り組みが行われるべきである。防潮堤のあり方、住宅地や商店街のあり方等住民の要望を聞き入れたまちづくりが求められる。

(6) 住宅再建までの被災者のケア

防災集団移転促進事業も土地区画整理事業も完了までに今後さらに数年の年月を要すると思われ、その間被災者は老朽化する狭い仮設住宅等での不自由な避難生活を余儀なくされることから、被災者の心のケアを含むサポートについて十分な施策が講じられるべきである。

4 原子力発電所事故被害の回復に向けた課題と取り組み

(1) 原子力損害賠償実体法の観点から～中間指針に対する批判的姿勢の保持～

2011（平成23）年8月5日の原子力損害賠償審査会による東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針は、事実上、福島第一原子力発電所事故の損害賠償の算定指針と

して機能している。しかし、1ヶ月10万円とされる避難慰謝料の額の妥当性、強制避難対象地か否か、再区分後の避難区分が帰還困難区域か、居住制限区域かあるいは避難解除準備区域かによる基準の色分け等、多くの問題を内在している。2013（平成25）年12月に公表された第4次追補では、帰還困難区域と大熊町・双葉町の居住制限区域及び避難解除準備区域と、その他の居住制限区域及び避難解除区域とを異なる基準により賠償するものとしており、そのことが、原子力損害賠償被害者の間の新たな分断をも生んでいる。

同追補による住宅確保損害は、従前の東電基準による財物賠償との差額賠償であることから、既に安価な住宅を確保済みの方については差額が少ないか、差額がないことから賠償対象とならないと解されている限界があり、見直しも必要である。また、同追補の運用面においても、賠償額が確定しない段階で積極的に住宅確保損害の賠償を前提とする契約をすることは困難であるから、実際に住宅確保のための契約等を疎明して初めて賠償額が確定できるといった運用は避ける必要がある。

すでに避難解除がなされた地区があり、また、これから多くの地区についても避難解除がなされることが想定されているが、この場合の避難慰謝料の終期がいつになるのかについての十分な議論が未だなされていない。さらに、故郷喪失の精神的損害は多くの者が戻って来ず、インフラ回復も不十分なままで避難解除で回復するのか等の問題がある。

(2) 原子力損害賠償手続法の観点から

ア 証拠法の観点・未登記不動産、相続登記未了不動産についての損害賠償請求の簡易化

不動産賠償について、現状は、登記簿謄本や、名寄、遺産分割協議書等により、被害者を認定し、賠償を進める扱いをしているが、相続未了不動産や未登記建物についての立証に困難を生じている。速やかに賠償がなされるために、簡易な方法での原発被害立証をするための制度または証拠法則が必要である。

イ ADRの機能の観点・ADR和解案について片面的採決機能の付与

原子力損害賠償について、東京電力への直接請求によっては十分な賠償が得られないことから、原子力損害賠償紛争解決センターへの和解仲介申立をする例は、11,937件にのぼっている（2014（平成26）年6月20日現在）。同センターの和解仲裁について、原子力損害賠償支援機構法に基づく「新・総合特別事業計画」（2013（平成25）年12月27日策定）記載「3つの誓い（3）「和解仲介案の尊重」（同計画35頁）によれば、東京電力は、同

センターの和解案を尊重する義務を負うものとしているにもかかわらず、和解受諾を拒否するとの事例が存在する。現在の制度では、あくまで同センターは和解を仲介するにとどまっております、裁定機能はもたされていない。同センターの和解案は、申立人の提出した報告書その他の証拠にもとづいて、一定の証拠判断をした上でのものであり、主張調整的に間をとるような和解案とは全く異質である。そこで、一案としては、同センターの和解案提示に東京電力のみに片面的拘束力のある裁決機能をもたせ、東京電力において2週間程度の裁決取消訴訟を提起しない限り、和解案が確定する等、東京電力に法的な和解受諾義務をもたせることが必要であり、弁護士会は、かような制度の制定にむけての法制度研究と実現に向けた努力を重ねるべきである。

(3) 原子力事故被害者への啓発活動の観点から～権利行使のさらなる促進、適正な賠償の実現を～

原子力損害賠償について、特別立法で時効の延長はなされたが、それだけで権利行使をしていない被害者の問題が解消される訳ではない。そもそも東京電力に対する直接請求すらしていない被害者、東京電力に対する直接請求はしているものの、それ以外に権利行使の方法を知らないために、適正な賠償を得られない被害者等が数多くいる。また、福島県内の強制避難区域だけで約8.1万人に及ぶ原子力事故被害者の多くは、原子力損害賠償紛争解決センターを経ないでの賠償を受けており、同センターが十分に認知されているとはいえない。弁護士、弁護士会は、被害者の状況を個別に確認した上で、原子力損害賠償についての啓発活動を今後も続けるべきである。

(4) 原子力事故被害者の生活保障の観点から～被害者の生活再建のためのアプローチ～

仮設住宅やみなし仮設住宅の使用期限の延長について、毎年年度末に延長申請している状況だが、当然に利用期限を延ばすべきである。

さらに、浜通り地区には、除染後廃棄物の中間処理施設が計画されているが、そのことにより、いずれ故郷が回復するであろうとの期待も遠くなってしまうことを多くの住民が懸念しているのであり、安易な設置がなされないように、弁護士会・法友会による監視の目が必要である。

我々、弁護士・弁護士会は、被害者の声に耳を傾け、少しでも生活再建の力になるよう努力を惜しんではならない。

5 災害関連死の認定の問題

- (1) 災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、災害により死亡した者の遺族に対して災害弔慰金が支給される（同法第3条）。ところが、この「災害により死亡した」（以下「災害関連死」という。）との認定を受けた者は、岩手県で441人、宮城県で889人、福島県で1,704人（平成26年3月31日時点）とされているが、ここには、被災状況や被災者数に照らして、統計上も有意な不均衡が認められる。そして、震災相談等の現場からは、この不均衡の要因は、認定率の差（認定基準がバラバラ）と制度の周知不足（誤解を含む）が挙げられている。
- (2) 実際、宮城県では、6ヶ月以上後に死亡した方については申請自体が著しく少ないことが指摘されているが、これは、新潟中越沖地震の時の運用基準（長岡基準：6ヶ月以上は災害関連死でないと推定する）を援用しているものと考えられる。しかし、災害関連死についての判例では、災害がなければ「その時期に未だ死亡という結果が生じていないと認められる以上は」関連死に該当するというものであって（大阪高裁）、法令を解釈する司法の場では、震災と死亡までの期間（例えば6ヶ月以内）については言及されていない。しかも、新潟中越沖地震と今回の東日本大災害とは、災害としての規模も態様も全く異なっており、長岡基準を援用したかのような運用をし、これにより認定上の不均衡が生じ、救われるべき人が救われていないとすれば、行政上の便宜を考慮しても、それは、誤りと言わねばならない。
- (3) さりとて、災害関連死の判断を迫られる事案は多種多様である。したがって、一律の基準作りは困難であり、また一律の基準は、仮に不均衡は解消されても救われるべき人が救われないという悪影響も予想される。不均衡を是正し救われるべき人が救われるための施策としては、国が関連死の認定事例を調査し自治体間でこれを共有し、更には住民に向けて調査結果を公表することが有効ではないかと思われる。
- (4) 事例の公表は、まず、自治体にとっては審査において、遺族にとっては申請するか否かの判断において、それぞれ有益な目安となる。しかも、事例調査は、関連死の原因と対策を立てるうえでの基礎資料となり、今迫っている災害関連死を防ぐことに資するとともに、将来の防災対策ともなるからである。

6 復興支援に向けた決意表明

法友会は、東日本大震災発生直後から、被災者・被害者、被災地を支援する決意を表明し、復興支援活動に取り組んできた（具体的活動は資料2のとおりである）。

震災から3年以上が経過した現時点でも、東日本太平洋沿岸部の復旧・復興、原子力事故被害の回復について、これまでに述べた課題が残されていることを確認し、今後も被災者・被害者の方々に寄り添い、被災者・被害者の方々のために活動するという原点を忘れることなく、復興支援活動に引き続き最大限の尽力を

する旨の決意を表明するものである。

なお、我々は被災地自治体それぞれの事情・要望に従ったあるべき復興に向けて努力するものである。

以上

注1 死者数、行方不明者数は2014（平成26）年6月10日警察庁緊急災害警備本部発表の数字

注2 災害関連死（震災関連死）の死者数は2014（平成26）年3月31日現在、復興庁2014（平成26）年5月27日公表

注3 仮設住宅、公営住宅等、民間住宅入居者数は、復興庁2014（平成26）年5月30日公表「復興の現状」に記載されたもの

注4 支援における差異

防災集団移転促進事業：住宅建設資金の借入 444万円まで
土地購入資金の借入 206万円まで
用地造成費の借入 58万円まで
引越費用 78万円まで

震災復興土地区画整理事業：住宅再建支援 国 200万円
A県 100万円
B自治体 150万円

引越費用 10万円

事業区域内再建における住宅ローン利子補給
150万円

注5 免除要件は「10年経過時点において無資力のとき」とされている。この「無資力」の意味が不明確である。

資料1 被災3単位会の声明、意見書

資料2 法友会のこれまでの東日本大震災復興支援活動