

2013年（平成25年）9月19日

復興庁法制班 御中

大阪弁護士会  
会長 福原 哲 晃

## 「被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針（案）」の パブリックコメントに対する意見書

「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」（以下、「原発事故子ども・被災者支援法」もしくは「支援法」という。）は、支援等施策の基本理念を、「支援対象地域における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれを選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない」（支援法第2条と定め、この理念にのっとり、「被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針（以下、「基本方針」という。）を定めなければならない」（支援法第5条）とする。本意見書は、大阪府はじめ近畿各府県に避難している被災者の方々の意見とニーズを反映させた具体的支援等施策の早期実現のため、「基本方針」で定める施策のうち、「支援対象地域の定め方」と「支援対象地域以外の地域で生活する避難者に必要な支援施策」について、意見を述べるものである。

### 意見の趣旨

- 第1 国は、「基本方針」の策定にあたっては、支援法第5条第3項に基づき、同方針を策定する委員会を設置し同委員会の構成員に様々な地域に避難している被災者を含める他、積極的に意見交換を行う場を設ける等、具体的かつ積極的に、全国の被災者の声やニーズを集約すること
- 第2 国は、「基本方針」において「支援対象地域」（支援法第8条第1項）を定めるにあたっては、少なくとも、年間放射線量1ミリシーベルトを超える地域が対象となるよう定めるべきである。
- 第3 国は、「基本方針」において盛り込むことが定められた被災者生活支援等施策の推進に関する基本的方向、同施策に関する基本的な事項等のうち、「支援対象地域から移動して支援対象地域以外の地域で生活する被災者の支援」（支援法9条及び10条）につき、少なくとも、以下のことを具

体的に盛り込むべきである。

1. 「支援対象地域からの移動の支援に関する施策」として、  
移動費用の支援（移動費用、引越一時金の支給、高速道路の無料化など）を定めること
2. 「移動先における住宅の確保に関する施策」を定めるにつき、  
基本的視点として、住宅の確保の支援に際しては、移動先での就労支援、学習支援等にも配慮し、被災者の安定した生活の確保に努めるべき旨を定めた上で、
  - (1) 公営住宅に入居中の被災者に対し、その無償利用期間の延長を早期に決定し、速やかに発表すること
  - (2) 民間住宅に居住する被災者に対して、民間住宅の借上げ、家賃補助等を行うこと
  - (3) 同じ支援対象地域から移動してきた被災者は、その希望により、移動先においても、なるべく同じ地域の（公営）住宅に入ることができるようにする等、被災者のコミュニティの維持・継続ができるよう配慮する施策を行うこと
3. 「子どもの移動先における学習等の支援に関する施策」として、
  - (1) 移動による子どもの転校が円滑に進むように必要な施策を講じること
  - (2) 移動により転校した子どもの学習面の遅れや精神面の支援のため、補習の実施やカウンセリングの実施等の施策を行うこと
  - (3) 放射線が人の健康に与える影響等について未だ科学的に解明されていないことも含め、原子力事故の実態や放射線に関して正確な理解を深めるため、学校教育及び地域住民への積極的な広報・啓発等を行い、支援対象地域から移動した子どもが、いじめや差別に遭わないための施策を行うこと
4. 「移動先における就業の支援に関する施策」として、
  - (1) 東日本大震災に対応した雇用創出基金事業（重点分野雇用創造事業）を延長し、支援法第1条に規定する被災者へ対象者を拡大し、ジョブトレーニング支援の活用を行うこと
  - (2) 被災者雇用開発助成金制度の対象労働者を支援法第1条に規定する被災者にも拡大、変更する等、民間企業に被災者の優先採用を促すため、被災者を雇用した企業への助成金・補助金の制度を定めること
  - (3) 支援法第1条に規定する被災者に対する職業訓練の積極的な実施および職業訓練期間中には就労までの間経済的に援助する施策を行うこと
  - (4) 母子もしくは父子で避難している被災者が就労を希望する場合は、保育所や学童保育の利用について優先枠を設け、また、利用料金の減免措

置等を定めること

- (5) 支援対象地域以外で新たに自営業を営むことを希望する被災者への従来の債務負担の軽減措置及び事業活動のための資金援助等を行うこと
5. 「移動先の地方公共団体による役務の提供を円滑に受けることができるようにするための施策」として、
- (1) 移動先の各地方公共団体の基本的責務として、被災者に最も身近な地方公共団体として等しく被災者に対する施策を実施し、また、被災者の孤立感を解消する重要な役割を有している旨を明記すること
  - (2) 住民票の移動の区別なく、移動先の地域の住民として、等しく行政サービスの提供を受けられるようにすること
  - (3) 都道府県及び各市町村に、被災者の相談、支援対策を一本化したワンストップ窓口を設置すること
  - (4) 移動先の地域での被災者の公共交通機関の交通費の無償化等の支援を行うこと
  - (5) 移動先の地域での被災者の水道光熱費等の減免等の支援を行うこと
  - (6) 被災者と移動先の地域住民や被災者同士の交流会等を定期的を開催することができる場の確保をはかること
  - (7) 被災者に対して、移動先の地域の情報及び支援対象地域の情報(除染状況・生活情報等々)の提供を継続的に、もれなく行うための施策を行うこと
6. 「支援対象地域の地方公共団体との関係の維持に関する施策」として、
- (1) 支援対象地域の地方公共団体と移動先の地方公共団体が、相互に、移動した被災者の動向、及び当該被災者の居住していた支援対象地域の情報の共有をはかり、被災者が帰還するまでの間、支援対象地域やその住民との良好な関係を保つための施策を行うこと
  - (2) 被災者が、住民票の移動の区別なく、等しく震災時に居住していた地域の行政サービスの提供を受けられるように、原発避難者特例法の指定市町村を支援対象地域の全ての市町村に拡大するとともに、同法の特例事務を抜本的に拡充すること
7. 「家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援に関する施策」として、
- (1) 支援対象地域から親が子どもに会いに来る、または、子どもが親に会いに行く際の交通費の助成(高速道路の無償化等)を行うこと
  - (2) 支援対象地域に残った親に対する移動先の地域での優先的な雇用のあっせん等により、家族の再統合・維持を促進する施策を行うこと
  - (3) 家族と離れ、母子もしくは父子で避難している被災者に対し、子育て支援サービス(一時預かり保育事業、子育て短期支援事業、ひとり親家

庭等日常生活支援事業等)の利用を無条件で可能とすること

8. 「その他支援対象地域以外で生活する被災者支援のため必要な施策」として、
  - (1) 移動を選択した被災者に対する二重ローン解消のための被災ローン減免制度の適切な運用を徹底するべく指導方針を定めること
  - (2) 移動先の地域における民間支援団体等による支援の提供を促進するため、移動先の被災者の情報について、一定の要件を満たす公益団体に対し、地方公共団体から情報開示を行うためのルールを定めること
9. 医療に関する施策、心身の健康保持に関する施策として、
  - (1) 支援対象地域と同様の医療の確保に関する施策(定期的な、甲状腺検査、尿検査、血液検査、ホールボディカウンターによる検査等)を、移動先の地方公共団体においても実施し、かつ、記録化及び記録を永久保存するための施策を行うこと
  - (2) 支援対象地域と同様に、心身の健康保持に関する施策を行うこと
10. 「支援対象地域以外の地域から帰還する被災者への支援に関する施策」として、
  - (1) 支援対象地域への帰還に際しての帰還費用を支給すること
  - (2) これまで述べた移動先での施策に準じて、帰還を容易にするために、支援対象地域での住宅確保、就労支援、学習支援等の支援策を定めること

## 意見の理由

第1 はじめに一弁護士会のこれまでの取組と今後実施すべき施策の方向性について一

1. 大阪弁護士会がこれまで行ってきた避難者支援の経過(災害復興支援委員会の活動を中心に)

一昨年3月11日に東日本大震災・福島第一原発事故が発生して以後、大阪弁護士会(以下、当会という)は、大阪府下をはじめとした近畿各府県に避難されてきた被災者への支援のため、被災者支援情報の提供や電話や面談による法律相談、原発事故損害賠償についての説明会・相談会を中心とする支援活動を行ってきた。

また、大阪府下の自治体、社会福祉協議会や民間の避難者支援団体と連携し、共同した取り組みを行うとともに、「大阪府下避難者支援団体等連絡協議会」(愛称;ホッとネットおおさか。平成24年5月12日結成)を組織して、継続的な支援につとめている。

大阪府を中心とした近畿各府県には、福島第一原発事故による放射線被害等から身を守るべく福島県やその近隣県から避難されてきた方が多くを占めているが、その方々の様々な生活上の相談を伺い、東京電力への賠償の相談を受ける中で、避難者の方々の抱える被害や不安・悩みが、これまでわが国では経験したことのない苦しみであり、解決が非常に困難なものであるとともに、避難者の世帯構成や避難の動機、避難地域によって、極めて多様なものであることを知った。そして、これらの被害は、損害賠償によるだけでは決して救済できるものではなく、国や地方自治体が、「国内避難民」となった避難者に対する責任・責務として、生活・健康の全般にわたる支援を行うべきものであると認識するに至った。

## 2. シンポジウム「避難者支援法制の確立に向けて」の開催

そのため、当会は、大阪府を中心とした近畿各府県の避難者の避難実態や生の声から、国、地方公共団体、東京電力などの責任の所在と、あるべき施策を明らかにし、必要な立法や政策財源措置を求めるため、昨年3月から7月にかけて、86世帯の避難者への面談等による聞き取り調査を行い、7月21日開催の当会主催のシンポジウム「避難者支援法制の確立に向けて」において発表し、調査報告書にまとめた。

その詳細は調査報告書のとおりであるが、避難者の多くが、長引く避難生活の中で故郷へ戻りたいとする思いが次第に薄れ、回復の見えない放射能汚染の状況等から故郷への帰還を諦めるようになり、その数が半数を超えることが判明した。そして、今後も継続する避難生活を送る上、経済面、住居、就労、健康被害への不安が大きくなっており、また、母子避難による二重生活に伴う負担増と家族関係の悪化、遠方へ避難したことによる親族・友人や地域住民との関係の悪化などが浮かびあがることとなった。

さらに、政府の避難指定区域以外から、放射線から子どもや自らを守るため避難をしてきた避難者（以下、「区域外避難者」という）については、具体的な支援策が欠如しているとともに、賠償の対象としても殆ど意識されず不当な取扱いがなされているため、避難生活の困難さが一層大きなものとなっていた。

## 3. 基本的視点

当会としては、この調査を通じ、次のような基本的視点で、これら「広域避難者」への支援策を早急に構築するよう、国・地方公共団体に要請することが喫緊の課題であることを痛感した。基本的視点とは、すなわち、

- (1) 避難者の多数が帰還することが困難としている状況下では、避難先である大阪をはじめとした関西で生きていくということを前提とした長期的・継続的な支援策を構築しなければならないこと
- (2) 金銭的損害賠償には限界があり、避難者の避難生活に伴う多様なニーズに応じた多面的な生活支援が必要であること

- (3) 避難者には、放射線被害について医療・健康への不安・関心が高く、これらへの施策が不可欠であること
  - (4) 避難者には、孤立感、情報不足感が深刻であり、避難先の住民との連帯感を構築していくとともに、親族や避難元の友人・住民との絆を築くための支援も重要であること
- である。

#### 4. 「原発事故子ども・被災者支援法」の成立

昨年6月21日、避難者及び関係者の努力により、支援法が成立し、原発事故による被災者について必要な支援を行うことを定める基本法・根拠法が成立した。そして、法律成立から約1年3か月が経過した現在、支援法第5条に定める「基本方針」の案がようやく示されたところである。

当会は、支援法の「基本方針」に、大阪府下をはじめとした近畿各府県に避難されてきた方々の避難実態とニーズを的確に反映していただくために、上記実態調査等を踏まえて、支援対象地域以外の地域に移動する被災者への支援策につき、本意見書を提出することとした次第である（したがって、支援法の基本方針に定めるべき全ての項目を対象とするものではなく、あくまでも広域避難者の方々のニーズに基づく部分を対象とするものである。）。

## 第2 「基本方針」策定の重要性

### 1. 支援法の概要

支援法は、「被災者」を定義し、その方々に対して、生活支援等に関する施策の基本となる事項を定める、被災者支援の基本法（第1条）である。

基本理念として、被災者生活支援は、被災者への情報提供を前提に、被災者の居住地選択を尊重し、放射線による被ばくに伴う被災者の不安を解消し、他方で、被災者がいわれなき差別を受けないようにしつつ、子どもと妊婦の健康に特別の配慮をして、被災者の支援の必要が継続する間は、確実に実施すること（第2条）を掲げている。

そして、これらの基本理念にのっとり、被災者生活支援の基本方針を定めなければならない（第5条）と定めている。

当然ながら、これらの前提には、国に、原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護すべき責任、さらに、国がこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的責任の存することが確認されているところである（第3条）。

このように、支援法は、「被災者」の定義を明確に行い（第1条）、「支援対象地域」（その地域における放射線量が政府による避難に係る指示が行われるべき基準を下回っているが一定の基準以上である地域）（この法律の附則の2において、国は、放射線量の調査の結果に基づき、毎年支援対象地域等の対象となる区域を見直すものとする。）を設定し、この地域

設定を軸に、この地域からの移住、同地域での居留、同地域への帰還を支援する施策を策定することを宣言し、さらに、被災者の定期的な健康診断の実施、特に、子どもである間に一定の基準以上の放射線量が計測される地域に居住したことがある者に係る健康診断については、それらの者の生涯にわたって実施されるように措置を講じる(第13条2項)としている。

## 2. 基本方針策定の重要性

したがって、この基本法たる支援法が、避難者の支援にとって実効性のあるものとなるために、これに基づき定める「基本方針」において、各条項にうたう支援施策を具体的に明らかにし、これに政府が財政上の措置を講じること(第4条)が最も重要であり、生命線となるのである。

そして、支援法には明示されてはいないものの、被災者の多くが原発事故以前の居住地に帰還する見通しがたたず、大阪はじめ避難先での長期の生活あるいは定住まで検討している現状を踏まえると、被災者のニーズを最もよく知りうる避難先の府県、市町村の責務が重要となるのであり、この点も、基本方針の中で定めることによって、地方公共団体による被災者支援を後押しする必要がある。

## 第3 基本方針で定める支援対象地域の認定基準

### 1. 支援対象地域を定めるにあたっての基本的な考え方

支援法の重要な意義の1つは、「その地域における放射線量が政府による避難に係る指示が行われるべき基準を下回っているが一定の基準以上である地域」を「支援対象地域」として、同地域に居住していた方々に対しては次項に述べる施策の対象としたことにある。

そして、ここで言う「放射線量が一定の基準以上」である地域について、支援法には具体的数値が定められていないため、基本方針において定めなければならないところ、その「一定の基準」を定めるに際しては、これまでの線量基準が国の責任において少なくとも避難を「指示」しなければならないほどに高いものであったという事実を前提に、被災者が避難を決断することが合理的だと判断できる程度の放射線量であることで足りるとすべきである。

なぜなら、支援法第1条にあるように、「当該放射性物質による放射線が人の健康に及ぼす危険について科学的に十分に解明されていない」のであって、「身体への影響が証明されていない」ことは「身体に安全だ」ということとは全く異なるからである。

そうであるなら、これまでICRP等で蓄積されてきた科学的知見および基準、放射線被害に対する救済法として先駆的なチェルノブイリ法、実際に現在どの範囲の地域から避難が生じているのか等を見極めたうえ、当該基準は定められなければならない。

## 2. ICRP基準

ICRP（国際放射線防護委員会）は、2007年勧告において、被ばくの状態を緊急時、現存、計画の3つのタイプに分類し、現存被ばく状況（緊急事態後の復興期の長期被ばくを含む、管理に関する決定を下さなければならない時に、既に存在している被ばく状況）では、長期的には年間1ミリシーベルトを目標として状況改善に取り組むべきとし、また、計画被ばく状況については、線量拘束値として、一般住民の被ばく（公衆被ばく）では状況に応じて年間1ミリシーベルト以下で選択するとの基準を提言している。

また、ICRPにおいても、一定レベル以下の放射線量ではリスクがなくなるとの考え方（しきい値）は採用されておらず、経済的及び社会的な考慮を行ったうえで合理的に達成可能な限り低く維持すべきとしている。

我が国でも、一般人については年間1ミリシーベルトが法令上被ばく許容限度とされてきた（「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」、同施行令、「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」）。

## 3. ICRP基準以外の科学的意見

また、ECRR（欧州放射線リスク委員会）は、上記ICRP基準は低線量被ばくや内部被ばくを軽視するものであると批判し、2010年に、公衆の被ばく限度を0.1ミリシーベルト以下に引き下げること、職業人の被ばく限度を2ミリシーベルトに引き下げる旨を勧告している。

さらには、少量で慢性的な放射線照射は、高線量の短時間照射よりもその影響がより大きいとの説もある（ペトカウ効果）。

## 4. チェルノブイリ法

1986年4月26日にソビエト連邦で起こったチェルノブイリ原発事故に関し、事故の収束作業および被災市民の被害補償や社会支援に関する権利を定めた連邦法が、1991年にロシア、ウクライナ、ベラルーシでそれぞれ制定されている（通称「チェルノブイリ法」）。

これらの法律においては、年間の平均実効線量が1ミリシーベルトを超える場合、移住権が認められ、政府による保護策が定められている。

## 5. 我が国における避難状況（どの地域からの避難者が存するのか）

文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会の資料によると、平成23年9月22日現在での福島県民の区域外避難者数は、県内避難者が23,551人、県外避難者が26,776人の合計50,327人と推計されている。東日本大震災前の平成23年3月1日現在と同県人口が202万人であったことから、約2.5%の県民が区域外から避難していることになる。

また、平成23年10月に行われた大阪府のアンケート調査によると、

福島県から大阪府への避難者の7割が避難指示区域外からの避難者である。

## 6. 結論

以上述べてきたとおり、ICRP等で蓄積されてきた科学的知見および基準に基づき世界における放射線の被ばく限度は年間1ミリシーベルトという国がほとんどであり、我が国においても一般人については年間1ミリシーベルトが法令上被ばく許容限度とされてきたこと、また、多数の区域外避難者が存在することより、「一定の基準」については、少なくとも年間放射線量1ミリシーベルトとすべきである。

## 第4 「基本方針」に具体的に盛り込むべき事項

支援法第5条は、基本方針に盛り込むべき事項として、支援対象地域に関する事項のほか、被災者生活支援等施策の推進に関する基本的方向、同施策に関する基本的な事項（被災者生活支援等施策の推進に関し必要な計画に関する事項を含む）、そのほか被災者生活支援等施策の推進に関する重要事項を挙げている。

これらは、基本法として骨子のみ定めている支援法の理念を真に実施するため、早急かつ具体的に定めなければならないものである。そのため、本意見書では、できるだけ具体的な施策を意見の趣旨に掲げ、抽象的な施策の規定に終わらないように意見を述べるものである。

### 1. 支援対象地域からの移動の支援に関する施策

移動費用の支援（移動費用、引越一時金の支給、高速道路の無料化など）を定めること

これについては、当会が実施した避難者への聞き取り調査（以下「当会調査」という。）においても、二重生活による移動のため車を使うことが多いことから高速道路の無料化が役に立ったという声、無料化の継続を求める声が多かった。支援対象地域からの移動を選択した被災者の意思決定を実現するための移動先への移動費用、引越費用等を支給し、移動を支援することが不可欠である。

### 2. 移動先における住宅の確保に関する施策

基本的視点として、住宅の確保の支援に際しては、移動先での就労支援、学習支援等にも配慮し、被災者の安定した生活の確保に努めるべき旨を定めた上で、

- (1) 公営住宅に入居中の被災者に対し、その無償利用期間の延長を早期に決定し、速やかに発表すること

- (2) 民間住宅に居住する被災者に対して、民間住宅の借上げ、家賃補助等を行うこと
- (3) 同じ支援対象地域から移動してきた被災者は、その希望により、移動先においても、なるべく同じ地域の（公営）住宅に入ることができるようにする等、被災者のコミュニティの維持・継続ができるよう配慮する施策を行うこと

① まず、被災者が移動先で、支援対象地域での生活と同様の生活を確保するには、住宅の確保のみならず、後述の就労支援や子どもの学習等の支援が欠かせない。そして、住宅の確保は、被災者の勤務先や通学先などの就労支援や学習支援と密接に関係する。そのため、住宅支援に際しては、就労支援・学習支援とともに、一体的に行われることが望ましく、その点について、基本方針に明記されるべきである。

② (1) については、当会調査においても、移動先の住宅支援がいつまで続くのかわからないことに対する不安の声が数多く聞かれた。6か月や1年の短期間の期限とその更新では、常に次の住居の確保を心配することになり、必要な家財道具も買うことができず、就労も困難になる。無償利用期間の期限を定めない延長と早期の発表は、被災者が移動先で生活を再建していくために不可欠なものである。

③ (2) については、(1) とも関連するが、当会調査においても、避難されている被災者が引き続き望む支援として、住宅無償提供が最も多く挙げられていた。

被災者の移動先での生活の基盤の確立のためには、住居の安定が不可欠であり、基本方針において、民間住宅に居住する被災者に対しても、無償又は家賃補助による住宅の提供が定められるべきである。

④ (3) については、当会調査においては、避難により、元の居住地のコミュニティから分断され、見知らぬ移動先で生活を始めたことで、孤立感、疎外感を感じている被災者が数多くいることが明らかとなった。移動先においても、被災者が希望する場合には、元の居住地（支援対象地域）でのコミュニティを維持・継続し、被災者の孤立感、疎外感を軽減するための工夫をした住宅支援を行うことが非常に重要である。

### 3. 子どもの移動先における学習等の支援に関する施策

- (1) 移動による子どもの転校が円滑に進むように必要な施策を講じること
- (2) 移動により転校した子どもの学習面の遅れや精神面の支援のため、補習の実施やカウンセリングの実施等の施策を行うこと
- (3) 放射線が人の健康に与える影響等について未だ科学的に解明されていないことも含め、原子力事故の実態や放射線に関して正確な理解を深めるため、学校教育及び地域住民への積極的な広報・啓発等を行い、支援

対象地域から移動した子どもが、いじめや差別に遭わないための施策を行うこと

- ① (1)については、当会調査において、避難によって転校をする際（特に高等学校での転校手続など）、手続の複雑さに苦勞をしたとの声があった。

移動先においては、被災者に対して柔軟に対応し、速やかに転校等の手続を完了させ、移動先で安心して学習ができる環境を整えるよう配慮すべき旨を具体的に定める必要がある。

- ② また、(2)については、当会調査において、避難によって子どもの学習に遅れが生じることを心配する声が多数寄せられた。移動を選択したことによって子どもが学習面で不利益を被ることのないよう、移動先において、学習の遅れを取り戻すための補習等の支援が必要不可欠である。

また、移動先の学校において、支援対象地域から移動した子どもたちの精神面のケアにも対応できるカウンセリングを受ける機会を保障するなど、子どもたちの心身の負担を軽減する体制作りを進める旨が明記されるべきである。

- ③ (3)については、当会調査においても、避難について理解が得られず、いじめや差別を受けて苦しんでいるとの声が聞かれた。

東京電力原子力事故の実態、避難の合理性、放射線の健康に与える影響等について、子どもたちや地域住民にも正確な理解を深めてもらうなどの方策をとり、移動した被災者（特に子ども）が、いじめや不当な差別に苦しむことのないよう、学校教育、地域住民への広報や啓発活動等に関する施策を基本方針において定めるべきである。

#### 4. 移動先における就業の支援に関する施策

- (1) 東日本大震災に対応した雇用創出基金事業（重点分野雇用創造事業）を延長し、支援法第1条に規定する被災者へ対象者を拡大し、ジョブトレーニング支援の活用を行うこと
- (2) 被災者雇用開発助成金制度の対象労働者を支援法第1条に規定する被災者にも拡大、変更する等、民間企業に被災者の優先採用を促すため、被災者を雇用した企業への助成金・補助金の制度を定めること
- (3) 支援法第1条に規定する被災者に対する職業訓練の積極的な実施および職業訓練期間中には就労までの間経済的に援助する施策を行うこと
- (4) 母子もしくは父子で避難している被災者が就労を希望する場合は、保育所や学童保育の利用について優先枠を設け、また、利用料金の減免措置等を定めること
- (5) 支援対象地域以外で新たに自営業を営むことを希望する被災者への従

来の債務負担の軽減措置及び事業活動のための資金援助等を行うこと

- ① (1) については、例えば、大阪府においては、震災被災者JOBフェニックス事業が実施され、被災者の避難先での雇用に一定の成果を挙げている。このような事業を移動先の各地方公共団体で一斉に展開するための規定と財源措置を具体的に定め、被災者のこれまでの職歴や移動先での生活実態に合った適切な就労場所、安定した就労場所の確保に努めるべきである。
- ② (2) については、公的機関（行政機関）による被災者の雇用のみでは限界があるため、広く民間企業が、被災者雇用に取り組むインセンティブとして、被災者を雇用した民間企業への補助金、助成金等の支給を定め、民間企業への被災者雇用を積極的に促すべきである。
- ③ (3) については、就労を希望する被災者に対して積極的に職業訓練を活用する旨を定め（職業訓練の受講資格についても柔軟に対応すべきであり、被災者に特化した職業訓練制度の創設も検討されるべきである）、移動先での安定した就労の確保につながるようすべきである。そして、被災者が、職業訓練期間中に生活困窮に陥ることなく、また、職業訓練に専念できるよう、併せて職業訓練期間中の経済的な支援を実施することが欠かせない。
- ④ (4) については、当会調査においても、母子で避難している被災者に対し、母子世帯と同様の支援を受けられるようにして欲しいとの声が多数あった。

「働きたいが、子どもが小さく、預けるところもないために働けない。」  
「自分が病気になってしまったら、子どもの面倒をみる人がいない。」

という切実な声が多くあがっており、母子もしくは父子で避難している被災者の就業支援のためには、保育所や学童保育への優先利用等、母子家庭と同様の支援を受けられるよう具体的に定めることが必要である。
- ⑤ (5) については、移動先の地域において、自営業での事業活動を希望する被災者に対しては、現在は、被災地内での支援策から外れるため、何らの施策もない状況である。そこで移動先でも、事業資金貸付等に柔軟に対応すべき旨を定め、また、避難元において負担していた運転資金等の債務の負担軽減策を講じることで、被災者が移動先で、事業活動、事業活動による生活再建を行うことが容易になるよう支援すべきである。

## 5. 移動先の地方公共団体による役務の提供を円滑に受けられることができるようにするための施策

- (1) 移動先の各地方公共団体自治体の基本的責務として、被災者に最も身近な地方公共団体として等しく被災者に対する施策を実施し、また、被

- 災害者の孤立感を解消する重要な役割を有している旨を明記すること
- (2) 住民票の移動の区別なく、移動先の地域の住民として、等しく行政サービスの提供を受けられるようにすること
  - (3) 都道府県及び各市町村に、被災者の相談、支援対策を一本化したワンストップ窓口を設置すること
  - (4) 移動先の地域での被災者の公共交通機関の交通費の無償化等の支援を行うこと
  - (5) 移動先の地域での被災者の水道光熱費等の減免等の支援を行うこと
  - (6) 被災者と移動先の地域住民や被災者同士の交流会等を定期的に行うことができる場の確保をはかること
  - (7) 被災者に対して、移動先の地域の情報及び支援対象地域の情報(除染状況・生活情報等々)の提供を継続的に、もれなく行うための施策を行うこと

- ① まず、当会調査及び埼玉県内で実施された震災支援ネットワーク埼玉(略称SSN)と辻内准教授らによる埼玉県震災避難アンケート調査集計結果(以下「埼玉県内アンケート」という。)のいずれにおいても、地方公共団体によって、支援にばらつきがあることに対する困惑の声が多く聞かれた。被災者は、多くの不安を抱えながら住み慣れた支援対象地域から移動先へ移動する。そして、いったん、移動先で住居を構えれば、就労、学校等の面から、簡単に移動することは困難である。被災者がいずれの地域に移動するかによって、受けられる支援が異なることがあってはならない。移動先の地方公共団体は、被災者が移動先において生活再建ができるように、寄り添い支援するという重要な役割を有している。

各地方公共団体は、被災者がいずれの地域(地方公共団体)に移動したとしても、上記第4の2ないし4で述べた住宅の確保、就業の支援、子どもの支援などについて、等しく支援を受けられるようにする重要な責務を有している。

そして、移動先の地方公共団体が、被災者に寄り添いながら、被災者が移動先で孤立することのないように配慮し、被災者が、移動先において不安を解消し安定した生活を実現できるよう、基本方針において明記する必要がある(支援法第1条参照)。

- ② (2)については、見通しが立たない中で住民票を元の居住地に残している被災者についても、避難生活が継続している以上、避難先の市町村がその住民に提供している住民サービスの全てを等しく受けることができるようにすることが、安定した日常生活を送る上で不可欠の基盤となる。

現在は、必要なサービスを受けるために住民票の移動が迫られる実態が各地に存する。住民票の有無で基本的住民サービスについて不利益を

被災しないよう、国、地元市町村、避難先市町村との間で早急に態勢及び財源調整の整備を行うべきである。

- ③ (3)については、被災者が、複数の窓口を転々としなくとも、必要な支援を速やかに受けることができるようにするために、ワンストップで、住宅確保、就労、学習等の包括的な支援を受けられる行政の仕組み作りがなされるべきであり、この点が具体的に定められるべきである。また、この窓口の職員に被災者を雇用すれば、被災者の立場にたって相談に応じたり支援をしたりすることができるとともに、被災者の雇用にもつながることになる。

- ④ (4)については、当会調査において、被災者の移動先での生活における移動費用が、経済的に大きな負担となり、被災者の移動先での自由な移動を制限する要因となっていることが明らかになった。被災者が経済的な負担を理由に移動先での外出を躊躇してしまうと、被災者の移動先での就職活動、移動先でのコミュニティ形成、被災者との交流等も控える結果となりかねず、被災者の移動先での孤立、生活再建の遅れ等へも影響を与えかねない。

支援対象地域から移動した被災者に対しては、移動先での公共交通機関の交通費の支援等がなされるべきである。

- ⑤ (5)については、当会調査においても、移動先で住居を確保できたとしても、母子もしくは父子のみの避難により元の居住地と二重生活を強いられている家庭などは、生活費の増額により家計が圧迫されていることが明らかになっており、被災者からも、水道光熱費の支援が非常に役に立ち、また引き続きの支援を希望する声が多くあがっている。

支援対象地域の被災者が、移動先において安定した生活を確保できるよう、住居と並んで生活基盤の確保に不可欠な水道光熱費等のライフラインについて、一定の支援がなされるべきである。

- ⑥ (6)については、当会調査においても、被災者が避難先で孤立感を深めている実態が明らかになるとともに、「避難先の地域とのつながりが欲しい。」という声があった。地方公共団体は、支援対象地域から移動してきた被災者が孤立することのないよう、移動先のコミュニティに溶け込めるよう交流会を実施する(交流により地域住民の被災者に対する理解も深まることになる(支援法第18条参照))、被災者同士の交流の場を設け、被災者が自らの心情や苦労を自由に発言できる場、被災者同士の意見交換の場を積極的に設けるよう努めるべきことが、基本方針において具体的に定められるべきである。

- ⑦ (7)については、当会調査においても、「避難先で生活するための情報が欲しい。」「住民票を移すと地元の行政情報・サービスは全く受けられない。」「元の居住地の除染状況等の情報を知りたい。」という声が多く聞かれた。被災者が移動先の情報を得ることは、移動先での繋がり形成、移動先での生活再建に必要な不可欠である。また、支援対象

地域（元の居住地）の除染や生活状況等の情報は、避難者の帰還の選択（意思決定）において非常に重要なものである。

## 6. 支援対象地域の地方公共団体との関係の維持に関する施策

- (1) 支援対象地域の地方公共団体と移動先の地方公共団体が、相互に、移動した被災者の動向、及び当該被災者の居住していた支援対象地域の情報の共有をはかり、被災者が帰還するまでの間、支援対象地域やその住民との良好な関係を保つための施策を行うこと
- (2) 被災者が、住民票の移動の区別なく、等しく震災時に居住していた地域の行政サービスの提供を受けられるように、原発避難者特例法の指定市町村を支援対象地域の全ての市町村に拡大するとともに、同法の特例事務を抜本的に拡充すること

- ① 支援対象地域の情報を移動先の被災者に提供するためには、移動先の地方公共団体と支援対象地域の地方公共団体が、誰がどの地域からどの地域へ移動をしたのか及び支援対象地域の状況等について積極的に情報を共有する必要がある。当会調査においても、住民票の移動により、健康調査等の移動前の地域で享受できたサービスが受けられなくなったり、住民票を移動していないことにより避難先でのサービスが受けられない等の声が聞かれた。

支援対象地域と移動先の各地方公共団体が連携し、被災者の移動を把握することによって、住民票等形式にとらわれることのない被災者への支援が行き届いたものになり、また、支援対象地域の情報を共有することによって、移動した被災者に対して、ニーズに応じた充実した支援が可能になる。

- ② (2) については、原発避難者特例法（東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律）においては、a)市町村の区域外に避難している住民に対する適切な行政サービスの提供、b)住所を移転した住民と元の地方自治体との関係の維持のために、指定市町村の住民につき、住民票の移動がなくとも指定市町村の要介護認定等に関する事務等の一定の行政サービス（特例事務、という）が移動先の自治体において受けることが可能となっている。

現在は、いわき市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、川内村、葛尾村、飯舘村が指定市町村として告示されるのみであるから、基本方針では、支援対象地域の全ての市町村から避難した被災者にも同様の措置がとられるように、指定市町村の範囲を拡大するべきである。

また、現在の「特例事務」は医療、福祉、教育関係の10法律、219事務というごく限られた事務に限定されている。しかし、基本的には

避難しなければ受けることができたであろう住民サービスの全てを避難先の地方公共団体を通じて受けることができなければ移動の権利を保障することにはならない。また、原発事故以降、福島県内の各市町村が新たに実施することになったサービスについても、避難先で受けることができるようにしなければならない。その観点から、特例事務の範囲を抜本的に拡大すべきである。

## 7. 家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援に関する施策

- (1) 支援対象地域から親が子どもに会いに来る、または、子どもが親に会いに行く際の交通費の助成（高速道路の無償化等）を行うこと
- (2) 支援対象地域に残った親に対する移動先の地域での優先的な雇用のあっせん等により、家族の再統合・維持を促進する施策を行うこと
- (3) 家族と離れ、母子もしくは父子で避難している被災者に対し、子育て支援サービス（一時預かり保育事業、子育て短期支援事業、ひとり親家庭等日常生活支援事業等）の利用を無条件で可能とすること

① (1) については、当会調査においても、避難により親と離れて暮らすことによる子どもへの影響を懸念する声が複数聞かれた。具体的には、「離れて暮らす父親が幼稚園の行事に参加できなくなっている。」「離れて暮らす夫になつかない。」などであり、更には、避難先と元の居住地との交通費の負担（大阪への避難者であれば、避難元との1回の往復で数万円を超えてしまう。）が、子どもと離れて暮らす親との交流を阻害している実態が明らかとなった。子どもの移動により、離れて暮らす親との交流が断たれることは、子どもの健全な成長を妨げてしまう。「子どもに特に配慮して」被災者生活支援等施策を行うことを目的としている本法律（支援法第1条）に基づき定められる基本方針においては、子どもと離れて暮らす親との交流が継続的に行うことができるよう、親との交流にかかる費用を援助する旨を具体的に定めるべきである。

② (2) については、支援対象地域で生活する被災者への支援（支援法第8条）とも重なるが、離れて暮らすことになった親、二重生活を選択した家族の維持を図るためには、移動先で暮らす子ども家族の安定した生活を確保するとともに、支援対象地域で暮らしている親が、移動先においても就労等の面で安定した生活を確保できるようにすることが不可欠である。

このような視点から、基本方針においては、支援対象地域に残っている親の移動先での就労等の支援を積極的に行うことが明記されるべきである。

③ (3) については、父親もしくは母親と離れて暮らす被災者は、ひとり親家庭と同様、育児不安や育児疲れ等の身体的・精神的負担を抱える

ことになる。

当会調査においても、親と離れての生活による不安やストレスに悩んでいるという声、「自分が病気になってしまったら、子どもの面倒をみる人がいない。」「子どもとずっと二人きりだと子どもにあたってしまい、自己嫌悪になる。病気の時や自分の時間がほしいとき、一時保育等を利用したい。ベビーシッターを頼む経済的余裕はない。」という切実な声が聞かれた。親と離れて暮らす子どもの健全な発達・成長のためには、ひとり親家庭と同様の支援が必要である。

## 8. その他支援対象地域以外で生活する被災者支援のため必要な施策

- (1) 移動を選択した被災者に対する二重ローン解消のための被災ローン減免制度の適切な運用を徹底するべく指導方針を定めること
- (2) 移動先の地域における民間支援団体等による支援の提供を促進するため、移動先の被災者の情報について、一定の要件を満たす公益団体に対し、地方公共団体から情報開示を行うためのルールを定めること

- ① (1) については、当会調査においても、「元の居住地には戻らないつもりだが、現在も住宅ローンは払い続けている。」等の声が複数寄せられた。

支援対象地域においても、いわゆる「二重ローン（被災ローン）」の問題は深刻であり、被災者の生活再建のためには、被災ローン減免制度（個人版私的整理ガイドライン）の周知・適切な運用、法整備が不可欠である。

- ② (2) については、個人情報保護との関係で基準を明確にしつつ、移動先における被災者の孤立を防ぐためには、弁護士会等一定の公益団体に対し、被災者の情報を公開し、公益団体等による被災者への情報提供、法律相談等の支援を行う必要性が高い。

当会調査においても、弁護士会の情報提供や法律相談会が役に立ったとの回答が複数あり、国や地方公共団体のみでの支援ではなく、公益団体等との連携を図りながら、多方面からの包括的な被災者支援が実施されるべきである。

## 9. 医療に関する施策、心身の健康保持に関する施策

- (1) 支援対象地域と同様の医療の確保に関する施策（定期的な、甲状腺検査、尿検査、血液検査、ホールボディカウンターによる検査等）を、移動先の地方公共団体においても実施し、かつ、記録化及び記録を永久保存するための施策を行うこと
- (2) 支援対象地域と同様に、心身の健康保持に関する施策を行うこと

- ① (1)については、現在、支援対象地域で生活する被災者支援として、「医療の確保に関する施策」が定められているが（支援法第8条）、支援対象地域外で生活する被災者への支援としては、「医療の確保に関する施策」は掲げられていない。

しかし、支援対象地域から移動したことによって、東京電力原子力事故発生以降支援対象地域に居住していた被災者に対する医療の必要性や健康不安への配慮が不要となるはずはない。

当会調査においても、健康上の不安、健康調査の実施を求める声は数多くあり、「健康調査が地元で実施されても、地元まで戻る費用がかかる。」「子どもの検査を関西でも継続的に実施してほしい。」「住民票を（避難先に）移したので、（地元での）健康調査が受けられない。」など切実な声が聞かれた。

支援法第2条が、「被災者がそのいずれ（＝支援対策地域における居住、他の地域への移動、帰還）を選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない。」という基本理念を定めていることからしても、支援対象地域から移動した被災者に対しても、速やかに等しく医療の確保に関する施策が実施されるべきことは当然である。

それゆえ、具体的な施策としては、原子力事故発生以降に支援対象地域に居住していた方々全てに対して健康管理手帳（仮称）を発行し、被ばく健康検査（甲状腺検査、尿検査、血液検査、ホールボディカウンターによる検査等）の無償実施を行うとともに、医療機関への記録化の義務づけ及び記録の長期保管などを基本方針として明記すべきである。

さらに、医療を提供する体制として、都道府県ごとに拠点となる専門医療機関を登録させ、避難者にとって身近な開業医との連携体制を構築することなども検討すべきである。

- ② (2)については、(1)とも関連するが、東京電力原子力事故により被災者が受けた肉体的・精神的ダメージは、支援対象地域から移動したことによって癒えるものではない。

のみならず、当会調査においても、見知らぬ土地での生活による孤立感、家族と離れて暮らすことや環境の急激な変化によるストレスなど、避難先に移動したことに伴うストレスが大きいことも明らかになっており、被災者の心身への配慮は不可欠である。

支援対象地域で生活する被災者への支援として講じるべき施策として、「自然活動等を通じた心身の健康の保持に関する施策」が掲げられているが（支援法8条）、移動先の被災者に対しても、心身の健康保持に対する支援が受けられる体制を整える必要がある。

具体的には、支援対象地域から移動した被災者の心身の負担が少しでも軽減するよう、自然の中で保養することができる機会等を提供する旨を定めるべきである。

## 10. 支援対象地域以外の地域から帰還する被災者への支援に関する施策

- (1) 支援対象地域への帰還に際しての帰還費用を支給すること
- (2) これまで述べた移動先での施策に準じて、帰還を容易にするために支援対象地域での住宅確保、就労支援、学習支援等の支援策を定めること

埼玉県内アンケートにおいては、「(元の居住地に) 帰りたくない」との回答が20%にも満たなかったのとは対照的に、当会調査においては、過半数を超える方々が、元の居住地に「帰りたくない」との意思を表明する結果となった。この結果は、大阪府を中心とした近畿各府県の避難者が放射能の影響を強く意識し、危険性が払しょくされる見通しがたたないため、本当は戻りたいけれども戻らないという苦渋の決断を行っていることを示すものである。

しかし、今後の状況の変化により、被災者が支援対象地域に帰還したいと考えたとき、その意思決定は尊重されるべきである。

そして、支援法5条の基本方針は、被災者が帰還後も、移動先で受けられた支援や支援対象地域に居住している方たちと同等の支援（支援法8条参照）が受けられるように定められなければならない。

それゆえ、基本方針において少なくとも①、②が定められるべきである。

そして、今後の状況の変化に応じて、支援対象地域への帰還が現実化した際には、帰還を希望する被災者に対する支援を検討し、より具体的かつ明確な基本方針を策定し、施策を実施することが不可欠である。

## 第5 被災者の意見の反映のあり方

支援法は、「基本方針」に具体化すべき各施策や支援対象地域の範囲を定めるにあたって、「あらかじめ、その内容に東京電力原子力事故の影響を受けた地域の住民、当該地域から避難している者等の意見を反映させるために必要な措置」を講じるものと定めている。

しかし、かような意見の反映、意見聴取は、得てして形式的になる恐れがある。しかも、被災者の意見となれば、どの地域の被災者に対して意見を聴取するのか、そもそも広域避難者がどこにいるかの把握が不十分なことも相俟って形骸化する危険性が極めて高い。

それゆえ、国は、基本方針を定めるにあたっては、同方針を策定する委員会を設置し、同委員会の構成員に、様々な地域に避難している被災者自身を含める外、被災者が負う課題について専門家による知識供与・助言を保障したうえで公聴会や意見交換会を全国各地で開催するなどして、より具体的かつ積極的に、全国の被災者の声やニーズを集約すべきである。

このことは、第4で指摘した各生活支援の施策を定める際だけでなく、支援対象地域を定めるにあたっても同様であることは言うまでもない。

ところが、今回パブリックコメントに付された「基本的な方針（案）」については、本年9月11日に福島市において説明会が開催されるのみで、そのほかには被災者から直接の意見聴取を行う予定はないようである。これでは、被災者の意見を適切に反映することは望むべくもない。

国は、今からでも、上記のような策を講じて、被災者の意見の反映に努めるべきである。

## 第6 最後に

災害からの復興は、人間の復興でなければならない。災害により甚大な被害を受けた人々が災害前と同様の生活を取り戻すことができるようにするため、各種の支援策を実行し、人々が早期に生活再建を果たすことができるような土台を作り上げることこそ、国や地方公共団体の重要な責務である。

本意見書で取り上げたのは、被災地から離れた地に避難してきている、いわゆる広域避難者に対する支援のあり方についてのものであるが、これら広域避難者の方々にとって、復興への道のりは、地震及び原発事故の発生から2年6か月を経過した今日においても、なお遠く険しい。

広域避難者の多くは、生活再建への道筋を見極めたうえで避難したのではない。居住していた被災地に戻ることもできるのかどうか、できるとしてそれはいつのことなのか確定しないまま、再建への見通しを持つことができないう不安定な状態で、慣れない地での避難生活の継続を余儀なくされているのである。これら避難者の方々の復興へ向けての活動はいまだ開始されておらず、なおその前段階に置かれたままである。このような復興の前段階において、人々の復興への道を閉ざすような結果を招来させることは、何としてでも避けなければならない。

この意味において、支援法の理念に基づきどのような具体策を実施するかは、極めて重要である。真の意味での災害復興の土台を築くことができるのか、それとも前段階において復興が瓦解してしまうのかは、ここにかかっていると断言しても過言ではない。

本意見書で提言した諸施策は、真の意味での災害復興を実現するための土台を築き維持するうえで必要と考えられる最低限の事項である。いずれの施策についても、可及的速やかな実施が必要とされるものであるから、至急に検討のうえ実施し、かつ、さらに施策の拡大を図るよう、意見の趣旨のとおり、強く求めるものである。

以 上