

東日本大震災及びこれに伴う原子力発電事故から1年を迎え、今後もなお継続的に被災者への支援活動を行うにあたっての決議

2011年3月11日に発生した東日本大震災から1年が経過した。この災害では、わが国観測史上最大の地震とそれによって引き起こされた大津波によって、東日本の広範な太平洋沿岸部に甚大な被害をもたらした。これによる死者は15,845人、行方不明者はいまなお3,380人となっている。(2012年1月23日現在警察庁調べ)。またその直後に発生した東京電力株式会社(以下、「東京電力」という。)の福島第一原子力発電所における事故(以下「福島原発事故」という。)では、相当量の放射性物質が外部に漏出し、いまなお、周辺区域の住民、さらには国民全体、ひいては全世界の人々にまで多大な不安と脅威を与え続けている。

この大震災ならびに福島原発事故によって、福島、宮城、岩手の3県だけを見ても、自県外に避難をされている被災者の数は7万1,000人を超えている。そのうち近畿2府4県に避難をされてきた方々は4,200名を超え、大阪府では1,500名近くになっている(東日本大震災復興対策本部2012年1月26日現在発表数値)。上記3県以外の周辺県からも多数の方々が避難をされているほか、公式の統計に表れていない避難者も多数に及ぶものとみられる。これら避難者は、解決の先が見えないがために生じる極めて不安定な状況の中での生活を強いられている。

当会は、このような未曾有の大災害で犠牲となられた方々に改めて哀悼の意を表するとともに、いまなお過酷な状況下で不自由な生活を送っておられる方々に心からお見舞いを申し上げる。

これまで当会では、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする弁護士及び弁護士会として、日本国憲法13条及び25条の理念に基づき、被災した人々の権利を擁護し、これら甚だしい人権侵害状態に置かれた人々の生活再建及び復興への支援を行う重大な責務があることを深く自覚し、被災者に対する無料法律相談、説明会、情報提供、制度改善のための提言等の活動に全力で取り組んできた。

当会では、大震災から1年が経過してなお、いまだに多くの被災者が苦難と不安な日々に置かれている状況に対して、弁護士としての使命を果たすために、被災者一人ひとりが基本的人権を回復し、真の人間復興を遂げることができるよう、全力で支援活動を行っていくことを宣言するとともに、下記の対応を早急に実施するよう、国、地方自治体、東京電力に対し求めるものである。

記

- 1 国は、自宅を離れ長期の避難を余儀なくされている被災者が早期に元の生活に戻ることができるよう、地域の再生と復興のための積極的な回復措置を行うとともに、避難者に対し、安全が確保された際に帰還する権利を保障し、避難生活を終えて元の居住地に戻る避難者が、自宅の修復その他、帰還のための十分な支援を受けることのできる制度を構築すること。また、国及び東京電力は、放射性物質に汚染された地域の早急なる環

境回復を図るために、あらゆる努力を尽くすこと。

- 2 国及び自治体は、避難者の孤立化を防ぎ、適切な支援を行き渡らせるために、官民の関係諸機関との相互の協力関係の構築をさらに進め、災害時における被災者個人情報の必要な個所への提供に関する運用改善を図るとともに、近隣に避難をしている者同士が意見交換や日常交流を行えるようなネットワークづくりに必要な支援を行うこと。
- 3 国及び東京電力は、福島原発事故に対し、「人間復興」の視点を持って、全ての被災者一人ひとりを救済する責務があることを自覚し、その実現を最優先課題として取り組み、被災者に対する完全なる賠償を行うよう努めること。また、放射能への不安から避難する権利が住民にあることを認め、漏れることなく必要な賠償を行うこと。
- 4 東京電力は、原子力損害賠償解決制度そのものの制度意義を十分に理解し、国の原子力損害賠償紛争解決センターの仲介委員が示し、被害者が受諾を表明した和解仲介案を尊重すること。そして国は、東京電力に対して、同センターの仲介委員が示し、被害者が受諾を表明した和解仲介案を尊重するよう指導、監督を徹底すること。
- 5 国の原子力損害賠償紛争解決センターは、その事務所を、近畿以西の避難者のために、少なくとも大阪に設置するとともに、それが実現するまでの間、遠隔地避難者の申請に支障が無いよう最大限の配慮をなすこと。
- 6 国及び自治体は、避難者の全てが、住居の提供、就労の確保その他の経済的支援を受ける権利があることを認め、長期の避難による生活状況の悪化を防ぐために、避難者に対する生活支援の体制を早急に整えること。
- 7 国は、放射線被曝の可能性のある全ての者に対し、全国の居住地において、速やかな健康調査や健康診断並びに必要な治療を受けることができる体制を早急に整え、長期間に渡って継続的に実施すること。
- 8 国及び自治体は、避難者の有する権利を最大限に尊重し、率先してあらゆるニーズをとらえた総合的な支援策を展開すべきであり、先に設置された復興庁に専門の部局をおくとともに、広域避難者を総合的に支援するための特別立法措置を早急にとること。その際には、特に、災害弱者である高齢者、子ども、障がい者、外国人、女性等に対する支援について、最大限の配慮をすべきこと。
- 9 国は、東日本大震災及び福島原発事故被災者の支援のために、(1) 資力で被災者を選別しない法的支援事業の創設、(2) 民事裁判に限定されない柔軟な支援の実現、(3) 立て替え金償還の猶予・免除を原則化すること、などを内容とする「法的支援事業特別措置法」の制定を行うこと。

以上のとおり決議する。

2012年（平成24年）3月13日

大阪弁護士会

提 案 理 由

1 はじめに

昨年 3 月 11 日に発生した東日本大震災とそれに伴って発生した福島原発事故から、1 年が経過した。この災害並びに福島原発事故によって、福島、宮城、岩手の 3 県だけを見ても、自県外に避難をされている方々の数は 7 万 1, 0 0 0 人を超えている。そのうち近畿 2 府 4 県に避難をされてきた方々は 4, 2 0 0 名を超え、大阪府では 1, 5 0 0 名近くになっている（東日本大震災復興対策本部 2012 年 1 月 26 日現在発表数値）。この 3 県以外の周辺県からも、多数の方々が県外避難をされているほか、公式の統計に表れていない避難者も多数に及ぶものとみられる。これらの方々は、先の見えない不安の中で生活をされている。避難が長期化することが必至の状況の下で、国・自治体、そして弁護士会を含めた民間組織は、広域に避難された方々の実情と声を受け止め、寄り添いつつ、必要とされる支援を行っていかねばならない。

当会では、震災発生後に緊急会長談話を発表して、被災地の法的支援と被災された市民の権利回復のために力を尽くすことを表明するとともに、会員からの義捐金募集と被災地への寄付、被災者の方々のための会館での無料法律相談、電話無料法律相談、岩手弁護士会の実施する巡回法律相談への会員派遣、日弁連及び仙台弁護士会の行う宮城県下での一斉法律相談への会員派遣、府下各地での「被災者の集い」等での無料相談会、被災者に向けた「大阪弁護士会ニュース」の定期的発行、大阪弁護士会館（以下、「当会館」という。）ならびに府下各地での「原発事故賠償説明会と相談会」の開催、市民向けの原発問題連続学習会の開催、近弁連と管内弁護士会との共催によるシンポジウム「広域避難者支援に、今、求められるもの～避難者の実情と課題から」の開催、当会館での復興支援チャリティコンサートや福島物産展の開催等などの多数の活動を行ってきた。被災者支援のための会員に対する研修にも力を注いできた。

また、昨年 4 月 7 日に「東日本大震災における被災者の生活再建に係る関係法規の運用改善及び法改正に関する緊急意見書」、同月 20 日に「東日本大震災及びこれに伴う原子力発電所事故における被災者のうち、債務者負担のある者の救済に関する緊急意見書」を発表し、また、昨年 5 月 31 日の定期総会においては、「東日本大震災ならびにこれに伴う原子力発電所事故による被災者の救済と生活再建に全力を尽くすことの宣言」を採択するなどの活動も行ってきた。こうした活動においては、当初は被災地での支援に重きを置きつつ、その後は特に大阪府下に避難をされている方々への支援に重点を移して活動してきた。その際には、日本弁護士連合会、近畿弁護士会連合会、被災地会を含む他の弁護士会、日本司法支援センター（法テラス）、避難者自身のネットワーク、府下の各自治体や各地の社会福祉協議会、NPO その他の民間支援団体等と連携をし、情報交換及び協働作業等を行ってきた。そういった活動を通して、被災者の視点に立っての支援に関する多くの課題が見えてきている。

私どもは、いまだに多くの被災者が苦難と不安な日々には置かれている状況に対して、弁護士としての使命を果たすために、被災者一人ひとりが基本的人権を回復し、真の人間復興を遂げることができるよう、今後もなお引き続いて全力で支援活動を行っていく所存であり、ここにそのことを宣言するものである。そして、今後もなお支援活動を行っていく

にあたって、特に下記の課題に対する対応を早急に実施するよう、国、地方自治体、東京電力に対し、求めるものである。

2 一刻も早く原状回復を

前述の通り、現在、極めて多くの方々が自宅を離れ、長期の避難を余儀なくされている。この方々は、当初はまさに着の身着のままで避難をされ、その後、さまざまな事情のもとで、大阪府下をはじめ全国各地にて避難生活を続けている。被災地の復旧が遅れ、福島原発事故の解決の見込みが立たない状況の下、全く先が見えないまま避難生活を続けることの苦しみは計り知れない。特に、福島原発事故による放射能被害から子どもや自身及び家族を守るために避難指定区域内外から避難をされてきている方々が多い。この方々は、自らに何ら責任がないにもかかわらず、福島原発事故によって、先が見えない長期避難という苦しみを受けることになったものであって、その責任が国及び東京電力にあることは明らかである。自分たちの住んでいた地域の除染等を受けることは、まさにその地域に住んでいた者の権利である。

こうした避難者の多くは、言うまでもなく、できる限り早く、事故以前の状態に戻れることを強く望んでいる。もはや帰宅を諦め、大阪での長期居住を決断された方々も、その本心は被災地の早期の原状回復にある。

このような国内避難民となった方々に対しては、何よりも、一人ひとりが元の生活に戻ることができるよう、地域の再生と復興のための積極的な回復措置を早期に講じることが不可欠である。また、避難者に対し、元の居住地の安全が確保された際に当該地へ帰還する権利を保障し、避難生活を終えて元の居住地に戻る避難者が、自宅の修復その他、帰還のための十分な支援を受けることのできる制度を構築することが早急に求められる。

そして、国及び東京電力は、一刻も早く、被災地住民の安全確保と生活不安の解消を行いつつ、放射性物質に汚染された地域の早急な環境回復を図るために、財政上の困難を理由にすることなく、あらゆる努力を尽くすべきである。

3 避難者の孤独からの解放

大阪府下の避難者の多くは、地域単位等の集団として来られた状態ではないため、周囲に同様の避難者を見出すことが容易ではなく、ましてや同じ地域の方がどこで避難生活をおくっているかについての情報等からは疎外されているのが現状である。このため、従来の様々な生活関係、人間関係から切り離され、出身市町村からの情報や自らの権利を守るための情報も十分に得られないまま、不安と孤立の中で日々を過ごしている。こうした不安や孤立を防ぎ解消するためには、同じ郷里の避難者同士が連絡を取り合えるような環境整備や、被災地からの情報や権利擁護のための各種法的情報の提供を受けることのできる体制整備が極めて重要である。

当会では、この点の重要性を認識し、避難者への法的情報を含めた必要度の高い情報をまとめた大阪弁護士会ニュースを定期的に作成して、これを府下の避難者に届けるべく、それに必要な居住地情報の提供を自治体等に求めたものの、残念ながら個人情報保護条例の名のもとで協力を得ることが困難であった。幸い、その後は、これらの重要性について府や府下自治体、各地の社会福祉協議会等にご理解頂き、積極的な協力関係が得られるこ

となり、避難者への当会からの情報提供や説明会の開催案内等が可能となった。この点の協力関係が築けたことに対しては、ここに深く感謝し、今後の一層の協力継続を望むものである。

しかしながら、避難者同士や支援関係者においてすら、各避難者の居住場所や出身市町村などの情報は、いまだに十分な開示を受けることができない状態である。これでは、避難者の孤立を進行させかねない。避難者をこういった状態から早期に解放すべきである。避難者に適切な支援を行き渡らせるためには、国及び自治体、福祉専門職団体や福祉事業者、医療機関、高齢者や障がい者団体等の組織、避難者支援 NPO、ボランティア団体、地域住民等、そして弁護士会等との相互の協力関係が重要である。また、避難者同士が相互に連絡を取り、支えあえるような環境づくりが必要である。このためには、各市町村のどこに、どのような避難者が存在し、支援を必要としているかは、災害時における個人情報の第三者提供にあたるものとしての運用改善を徹底し、すみやかに必要な個所には開示できるようにすべきである。これによって、避難者の孤立化を防ぎ、近隣に避難をしている人々が相互に意見交換や日常交流を行えるようなネットワークづくりを進めることが可能となる。これをもとに、避難者支援の側も、その持つ特色を生かし合うことのできるネットワークを構築し、互いに支え合いながら、支援の実を上げていかなければならない。

当会では、これまでもこれらネットワークの構築に力を注いできたが、これからも引き続いてこれに注力し、避難者への長期的支援を行っていく所存である。

4 原発被害者に対する完全な賠償

福島原発事故は、決して想定外の災害による事故ではない。過去に多くの専門家や市民から防災対策の不備が指摘されてきたにもかかわらず、これを無視し、特段の改善策を取ることなく稼動を続けてきた結果、今回の事故を招いたものである。この点において、東京電力はもちろん、かかる事業を許可し推進してきた国の加害者責任は極めて大きいものがある。

東京電力及び国は、この点を厳粛に受け止め、「人間復興」の視点を持って、一人ひとりの全ての被災者を救済する責務があることを自覚し、その実現を最優先課題として取り組むべきである。

加害責任を負う者が行うべきことは、前述の通り、第一義的には早期の原状回復である。そして原状回復が望み得ない損害に対してなされるべき損害賠償の面では、被害者が何らの落ち度もないまま過酷な生活に追い込まれたことからしても、これら被害者に対し完全な賠償がなされるべきことは当然である。そのためには、国及び東京電力は、損害賠償では償えない被害者の生の声を真摯に聞き、これを受け止め、生じさせた被害を丁寧に把握して、その完全なる被害回復に努めるべきである。真摯な被害事実の把握と真の被害回復に向けたたゆまぬ努力を続けることこそが、被害者の信頼を築く出発点である。

国の原子力損害賠償紛争審査会では、昨年12月6日、いわゆる避難等対象区域外の住民について、避難をした、しないに関わらず、地域などを指定して、賠償基準を発表した。しかし、同基準では、対象地域や賠償範囲が限定されている上に、示された賠償額は、共通に生じた損害の最低基準であると解してもとうてい被害者の納得が得られるものとはなっていない。また、賠償対象に指定された地域以外の地域からの避難者を一律に除外する

ことは、予防原則から導かれる避難する権利の観点からしても、決して適正とは言えない。放射能への不安から避難する権利を住民が有していることを正面から認め、必要にして十分な賠償の観点から容認できないような線引きが決してなされないことを求めるものである。

また、損害賠償にかかる和解仲介の手續を実施する組織として「原子力損害賠償紛争解決センター」が稼働しているが、その申立第1号事件について、昨年12月27日、センターの仲介委員より和解案が示され、被害者側は和解案を受諾する旨回答していた。その和解案の内容については、個別事件であることから評価は差し控えるとしても、これに対して本年1月に東京電力の出した回答には大きな問題があったと言わざるを得ない。その回答内容は、仲介委員の示した和解案のうち、財産価値の減少等に対する賠償等、一部については受け入れる一方で、中間指針で目安として示された金額を超える慰謝料の増額及び仮払い補償金を本件和解時に精算しないとする点を拒絶し、さらにはセンターがあえて設定しなかった清算条項の明記などを求めるというものであった。これは、東京電力が原子力損害賠償支援機構と共同で申請し、昨年11月4日に政府が認可した「特別事業計画」の中で「5つの約束」を掲げ、その中で「和解仲介案の尊重」をうたっていたことに反するものである。この計画は、原子力損害賠償の迅速かつ適切な実施を目的とする東京電力への政府資金援助の条件とされたことからして、これに反する東京電力の回答は政府及び国民に対する約束を守っていないと言える。このような東京電力の対応は、原子力損害賠償紛争審査会及びその下に設置された原子力損害賠償紛争解決センターという原子力損害賠償解決制度そのものの意義を十分に理解しないものと言わざるを得ない。結局、その後、東京電力は当該事件では和解案を受諾するに至ったが、今後も同じような拒否姿勢が生じないとも限らない。当会は、東京電力に対し、仲介委員の示し、被害者が受諾を表明した和解案については、これを尊重するよう求めるとともに、国に対しても、東京電力の今回のような対応が二度と生じないよう、指導、監督を徹底することを求めるものである。

さらに、原子力損害賠償紛争解決センターの事務所が福島県と東京都にしか設置されていないが、これでは、近畿地方など遠隔地に避難している被災者にとっては、手續を利用すること自体が困難である。全国各地に避難者が居住している現状に応じ、事務所も全国各地に広く設置する必要がある。近畿以西の避難者のためには、少なくとも大阪に設置することは不可欠であり、早急な対応を求めるものである。また、それが実現するまでの間、近畿地方等に避難しているいわゆる遠隔地避難者による同センターへの申請に対しては、仲介担当者による出張仲介などの最大限の配慮がなされるよう求めるものである。

5 今後の継続的な生活支援と健康調査

避難が長期化することから、避難者の生活状況は今後さらに悪化することが予想されるが、それを防ぐために、国及び自治体は手厚い生活支援の体制を早急に整える必要がある。

昨年11月に公表された大阪府による避難者向けアンケートにおいても、「住宅の不安」と「仕事の不安」が多く示されている。この2つの不安の解消が何よりも必要である。避難者に適した雇用機会の優先的紹介や職業訓練を、さらに充実させていくことが必要である。現在の状況を踏まえると、そもそも元の居住地に帰ることを前提にした議論をいつ始めることができるのかすら全く見えていない。避難場所で定住するための住居を避難者に

提供し、避難者の就労を確保し、その他必要な経済的支援を行うことを、国及び自治体は、正面から考えなければならない。避難者の全てが、住居の提供、就労の確保、そのた経済的支援を受ける「移住権」があることを認め、それらが保障されるよう求めるものである。

また、福島原発事故に関しては、放射線による後発性障害の発生が懸念される。低線量被曝の場合、すぐに健康被害が明らかになるとは限らないことから、短期間で健康調査を打ち切るようなことがあってはならない。十分な健康管理と健康被害に対する適切な補償を行ううえで、長期の継続的な健康調査が必要である。

当会が開催した原発問題連続学習会においても、かつての水俣病被害との関連性の観点から、この点の重要性が示唆されている。つまり、今なお水俣病被害者としての救済を求める人が後を絶たず、最近に至ってようやく判明してきた被害者も生じてきている。これは、行政が住民の徹底した健康調査を実施してこなかったためと指摘されている。今回の福島原発事故においては、こうした過去の失敗を繰り返してはならない。国は、避難等対象区域に居住していた住民に限らず、同区域外避難者を含め、放射線被曝の可能性のある全ての方々に対して、広く継続的に調査すべきであり、全国の避難先において速やかな健康調査や健康診断、並びに必要に応じた治療を受けることができる体制を国及び避難者の所在する全国の自治体において早急に整えるべきである。特に、放射線の影響を受けやすい乳児、幼児、児童、妊婦の健康調査は最優先で実施されなければならない。そして、調査結果の迅速な情報開示も不可欠である。

6 広域避難者を総合的に支援するための特別立法措置

広域避難者支援のための諸施策は、全ての都道府県における共通の課題であり、国と自治体が責任をもって、広域避難者の救済のための総合的施策を早急に実施すべきである。ところが現状では、各地での自発的な取り組みが行われているにすぎず、震災復興の課題としても、また、原発被害の回復の課題としても、明確な位置づけがなされているとはいえない状況にある。

この課題は、大量の「国内避難民」の支援という、わが国ではかつて経験したことのない規模のものであり、その内容も、避難者の生活全般に関わるものである。したがって、避難者の有する権利を最大限に尊重し、あらゆるニーズをとらえた総合的な支援策を展開するべく、国・自治体が率先して、全ての避難者の把握と生活実態調査を早急に行い、これに基づく政策プログラムを提起し、全国各地で官・民一体なった連携とネットワークによる支援を展開すべきである。そのためには、先に設置された復興庁に専門の部局をおくとともに、避難先での住居、就労等の確保と生活支援、継続的な健康調査、健康診断等を保障し、元の居住地に戻る際の必要な支援など、広域避難者を総合的に支援するための立法措置を早急にとるべきである。その際には、特に、災害弱者である高齢者、子ども、障がい者、外国人等に対する支援は、最大限に配慮したものとすべきであり、さらに、女性に対する特別の配慮も忘れてはならない。

なお、以上の点からすると、今国会（第 180 回国会）に政府が提出した「福島復興再生特別措置法案」は、福島地域の経済的な復興と再生を主たる目的とするもので、それ自体の意義は認めるものではあるが、個々の被災者・避難者の生活再建のための支援措置は盛り込まれていない点で、極めて不十分と言わざるを得ない。立法にあたっては、これらの

点を十分に盛り込むことを求めるものである。

7 被災者への法的支援事業特別措置法の制定

当会は、震災直後から、日本弁護士連合会や被災地会を含む他の弁護士会、日本司法支援センター（法テラス）と協力しながら、被災者の法的ニーズに応えるべく、被災地域への会員派遣などの支援活動を行ってきた。その中で、総合法律支援法に基づく民事法律扶助の面において、多くの問題点に直面してきた。

民事法律扶助事業においては、利用のための資力要件が課されている。このため、今回のような大規模災害の現場での法律相談においても、なお資力の有無を聞き出し確認することが求められてきた。着の身着のままで避難をされてきた方々や、従前の生活基盤を失って避難生活を送っている方々に対して、冒頭からこういった質問を投げかけることは、被災者の苦しみへの配慮を著しく欠くものである。それにも関わらず、相談担当者に対してその聴取を求め続けてきた。被災地相談においては、義援金や生活再生支援金、地震保険金等が支払われていると資力があると認定され、民事法律扶助相談が受けられないという事態も生じている。

また、今回の災害に対して、個人版私的整理ガイドライン運営委員会、原子力損害賠償紛争解決センターといった裁判外紛争解決手続きが稼働している。こうした手続きの援助を民事法律扶助の適用をうけることができるようにすべきであるが、いまだに正面からこれを認めていない。

以上のことから、東日本大震災及び福島原発事故被災者の支援のために、（１）資力で被災者を選別しない法的支援事業の創設、（２）民事裁判に限定されない柔軟な支援の実現、（３）立て替え金償還の猶予・免除を原則化すること、などを内容とする「法的支援事業特別措置法」の制定が必要である。

以上