

東日本大震災に関する第一次提言

2011年（平成23年）6月8日

横浜弁護士会

会長 小島 周一

第1 はじめに

1 本年3月11日に発生した東日本大震災は、国内観測史上最大のマグニチュード9.0という大地震であり、大津波と相まってその被害は拡大し、死者・行方不明者は2万3000人を超え、今もなお10万人を超える方が避難生活を余儀なくされているという未曾有の大災害である。

さらにこの地震と津波に起因する東京電力福島第一原子力発電所事故による放射性物質の漏洩はいまだ収束の見込みが立たず、広範囲の住民に多大な損害と不安、脅威を与えている。

2 神奈川県内においても、震災により命を落とされた方やけがをされた方がいる他、地震や液状化現象による物的被害が多数発生している。これに加え、県内の農産物からも国の暫定基準値を超える放射能が検出されており、農家等に対する補償や風評被害に対する対策も看過できない。

3 当会では、本年3月24日に東日本大震災災害対策チームを立ち上げ、ボランティア弁護士による県内各避難所に赴いての無料法律相談、無料電話相談「被災者ホットダイヤル」に加え、東北被災地の避難所への弁護士派遣などに取り組んでいる。

4 本提言は、このような取り組みを通じ明らかになった県内を中心とする現状の問題点及び直ちに対応すべき事項をとりまとめたものである。被害の実情を的確に把握し、被災者の思いを十分に汲んだ上で、基本的人権を尊重しつつ、被災者が一日も早く経済的、精神的に自立し、自ら再び歩いて行けるよう支援することを基本的視点とした。

東日本大震災は、被害が継続、拡大する可能性のある災害であり、今後発生する新たな課題や中・長期的な課題については改めて提言していきたい。

第2 神奈川県在住の避難者に対する支援

1 県外からの避難者の実情の把握

- (1) 県内には、震災以降、主として福島県から避難した被災者が多く生活している。一次受入施設（避難所）で生活をしている被災者は時間の経過とともに減少傾向にあるが、それでもなお130名を超える被災者が避難所での生活を余儀なくされている（5月16日現在）。

また、公営住宅等二次受入施設に移った避難者や社会福祉施設等で生活している避難者に加え、家族や親戚、知人を頼って避難した被災者を合わせると、県外からの避難者は1000名を超えていると考えられる。

- (2) 現時点で、行政が県外からの避難者に関し情報を把握しているのは、避難所や公営住宅に入居している被災者のみであり、その他で生活する県外から避難した被災者については実質的な情報を把握していない。

まずは、避難者の実数、実情を把握することが被災者支援の第一歩となるのであり、神奈川県及び各市町村に対しては、迅速な避難者の実数、実情について情報を収集するよう要望する。

2 避難所における被災者の配慮

- (1) 避難所におけるプライバシーの確保、衛生環境等

避難所においては、避難者のプライバシーが保たれるよう、可能な限りの対策をとるとともに、インフルエンザ等感染性疾患が蔓延しないよう、十分な衛生環境が保たれるよう配慮されたい。

また、避難生活の長期化に伴い、栄養の不足や偏り、心身の不調などが心配される。医師やカウンセラーなどの巡回などにより、心と体のケアとサポートを実施すべきである。

- (2) 特に高齢者、障がい者に対する配慮

各避難所においては、高齢者、障がい者が日常生活に支障をきたさないよう、特にトイレや入浴等の設備の利用にあたっては必要な介助も含めた援助の体制を整えるべきである。

また、集団生活が難しい高齢者、障がい者については優先的に公営住宅への入居を認めるべきであるのは当然のこと、衛生・健康状態の保持や精神的安定を図ることにまで配慮した支援体制を構築すべきである。

3 住宅の提供等の措置

県外からの避難者の中には、様々な理由により自宅へ戻るめどが立たず、中長期的に神奈川県内で生活をしていくことを決断せざるを得ない方も多い。

避難所はあくまで緊急の一次的な受け入れ先であり、被災者の生活の再建、安定を図るためには、プライバシーが確保された住まいを提供することが重要となる。県下においても、公営住宅のあっせん募集を行っているものの、自宅が崩壊したわけではないこと、国の避難指示地域外から避難してきたことなど募集条件に合わないなどの理由から抽選にもれた被災者も多く、希望者全員が通常の住宅で生活を送るには至っていない。

神奈川県及び各市町村においては、県営住宅、県公社住宅、市町営住宅等を活用し、募集要件を緩和するなどして、希望する避難者全員が通常の住宅での生活を送ることができるようにすべきである。

また、通勤、通学等の都合から公営住宅への入居が困難である者に対しては、民間の賃貸物件を借り上げたり、被災者自ら契約をした物件に対しても家賃の補助を行うなど、県営住宅同様の家賃で生活できるような運用を行うべきである。

4 生活必需品、家電等の物的支援

県内には、現在災害救助法が適用される自治体は存在しない。しかし、県内には災害救助法が適用されるほどの甚大な被害がなかったとしても、県外からの避難者は今まさに救助を必要としているのであるから、神奈川県は、かかる実情に即した物的支援を行うべきである。

まず、災害救助法23条1項3号は、災害により救助を必要とする者に対し都道府県知事は「生活必需品の給与又は貸与」をする旨定めているが、神奈川県に同法が適用されていなくとも、県外からの避難者に対しては同法の趣旨を尊重し、寝具、日用品、炊事用具及び食器、光熱材料等の生活必需品の現物支給を積極的に進めるべきである。

次に、日本赤十字社においては、被災者の生活再建を支援するため、生活家電セット6点（①洗濯機②冷蔵庫③テレビ④炊飯器⑤電子レンジ⑥電気ポット）を寄贈する事業を実施している。この事業も現在のところ、災害救助法の適用地域を対象としているが、上記実情に鑑み、神奈川県においては、県内に避難している被災者も同様の寄贈を受けられるよう、積極的に働きかけ、協議するよう要望する。

5 コミュニティーの維持

阪神淡路大震災後は、仮設住宅が地域のコミュニティーを分断した結果、孤独死など多くの問題点が浮き彫りとなった。この教訓は、今回の震災に生かされなければならない。

県外からの避難者の多くが、一日も早く自宅に戻りたいと願っているのが実情である。避難生活が長期化することによっても元の生活で培った地域のつながり、コミュニティーが希薄化、消失しないように、県外からの被災者に対して地元の情報を積極的に収集、提供するとともに、避難者相互間の情報交換や相互支援体制を構築できるよう、積極的な施策を講じるべきである。

6 雇用、就労支援の促進

被災者の中には、職場の事業再開の目処が立たなかったり、仮に事業が再開しても自身が職場に復帰することが困難である者も少なくない。

雇用保険失業給付の特例措置の周知を徹底し、柔軟な運用を行うことにより、災害により離職、休業を余儀なくされている被災者の当面の救済を図るとともに、県内での就職を決意した被災者に対しては積極的な就労促進策を講じ、生活の安定、再建を支援すべきである。

7 子どもの学習権の保障

避難を余儀なくされた子どもたちについては、柔軟な転編入学を認めるなどの運用を行うのみならず、転編入学後の学校においても従来の在校生と分け隔てなく学習権が全うできるよう、教育現場におかれては特に配慮されたい。

また、義務教育課程に限ることなく、高等教育においても、被災者の他校・他学への編入、単位の互換などを認めるとともに、特別の奨学金制度などを検討し、学習権を保障する制度を創設すべきである。

第3 福島第一原子力発電所事故に対する対応

1 実情

福島第一原子力発電所の事故について経済産業省は、INES（国際原子力・放射線事象評価尺度）評価における最悪の段階であるレベル7に相当する旨の暫定評価を行っている。

現在においても、放射性物質の放出は続いている上、炉心溶融（メルトダウン）が明らかになるなど事態の収束の見込みが一切立っていない。

このよう状況の下、避難生活が長期に及んでいること、県内にも放射能物質の放出の影響による被害が発生していることから、被害救済のため国及び地方公共団体においては迅速かつ適切な対応を取るべきである。

2 情報の公開

国及び東京電力は、原子炉の状態、現在行っている対策と今後の見通しに関する全ての情報を、網羅的にかつ迅速に開示すべきである。

3 県及び市町村によるモニタリングの強化

(1) 原発事故発生後、神奈川県内においても、大気中の放射線量の測定、水道水（浄水場、蛇口水）の放射線量の測定を継続的に行った上、農用地土壌や海水の放射能濃度の測定も開始されている。

しかしながら、住民の安全、健康を守るという意味でも、正確な情報を与えることにより混乱や風評被害を避けるという意味でも、より多くの正確な情報が必要であり、至急モニタリングの強化をすべきである。

(2) 特に、土壌汚染については、必ずしも原子力発電所から距離に比例せずに汚染濃度が高い地域がまだら上に発生していることが明らかになっていること、県内においても西部で栽培された農産物から国の暫定基準値を超える放射性セシウムが検出されたことなどからも、より多くの地点において、定期的なモニタリングが必要である。

(3) また、神奈川県は、海水について原則として毎月1回のサンプリング調査を行うとしているが、海に流入した放射性物質がどのように拡散していくかについては明確な予想は難しいため、今後の漁業に関する影響を見極めるためにも、また、これから海水浴シーズンを迎えることもふまえ、より多くの地点でより頻繁なモニタリング調査を行うことが必要である。

(4) さらに、我々住民が毎日摂取する農作物、魚介類については、県外で栽培・漁獲され県内で流通するものも含め、また加工食品も含め、網羅的に、継続的に、そして消費者にも分かりやすい統一的方法によって検査を行うべきである。

4 迅速かつ全面的な賠償

(1) 速やかな仮払い

避難により自宅を追われた住民、仕事を失った住民、農業や漁業といった生業を絶たれた住民は、それぞれ住む場所や収入を絶たれ、これまでの債務の支払いや日々の生活費の支出に負われ、経済的に逼迫している。

これら被災者の被った損害額の全容および補償の制度が確定するには今後相当程度の時間を要することが予想されるが、それでは現在まさに

経済的に逼迫している被災者の救済にはならない。

国および東京電力は、被災者の被った損害額の全容にかかわらず、被災者らが安定した生活を送ることを可能とする一定額について一刻も早く十分な仮払いを行うべきである。

(2) 住民に対する賠償

原子力発電所の事故により避難を余儀なくされた住民に対しては、避難に要した費用、営業・休業損害、財産的価値の喪失、減少による損害について全額賠償されることはもとより、避難を余儀なくされたことに対する精神的損害を過小評価することなく、十分な賠償がなされるべきである。

また、福島第一原子力発電所から30キロメートル圏以上の地域においても、基準以上の放射性物質が観測された地域については30キロメートル圏内と同等の救済をするのは当然のこと、それ以外の地域からの避難においても「緊急時の対応として避難をすることがやむを得ない」と判断される場合には、事故後一定期間については、避難に要した費用や営業・休業損害を補償の対象に含めるべきである。

(3) 農業従事者に対する賠償

農作物に対する被害は福島県内のみならず関東各県にも広がっており、神奈川県内においても農産物から国の暫定基準値を超える放射性セシウムが検出される事例が発生している。

農業従事者にとって、生産した農作物が販売できないということは、仕事を奪われるに等しいことであり、後述の通り、政府の出荷制限の有無にかかわらず、実効的かつ迅速な賠償が急務であるとともに、出荷できなかった放射性物質を含む農産物の廃棄方法についても国および県は早急に対応策を講じ、公費による廃棄処分を実施すべきである。

(4) 最終的な損害賠償責任者にこだわらない措置

今回の事故に関する損害賠償の最終的な責任の所在を考えるにあたっては、本件震災が「異常に巨大」（原子力損害の賠償に関する法律第3条ただし書き）とまではいえないため、安易に原子力事業者である東京電力の免責を認めるべきではない。

しかしながら、まずなすべきは被災者、被害者の救済なのであるから、その実効性を確保するためには、国が原子力賠償機構に一定額を貸し付けるのではなく、その損害の一部ないし全部について国が一次的に負担し、後日最終責任者に求償するなど、より積極的な制度を創設すべきである。

(5) 原子力損害賠償紛争審査会のあり方

今後の賠償の範囲および方法については、原子力損害賠償紛争審査会において本年4月28日に第一次指針、5月31日には第二次指針がとりまとめられ、現在も議論が進められている。しかしながら、賠償の範囲及びあり方については、被害にあった人や地域の被害の実態を的確に把握することが何より重要であり、少数の委員のみによって決定されるのは必ずしも妥当とはいえない。

従って、原子力損害賠償紛争審査会においては、被災地自治体の代表者や原子力災害の実情に精通する弁護士等を委員に加えるとともに、被害者や被災住民の法律相談を直接担当している弁護士等からも直接意見を聞き、被害の実態について十分な調査を行う必要がある。また、これら意見を聴取するにあたっては、被害が広範囲に拡大していることから、福島県内のみならず、神奈川県を含む被害が発生している全ての自治体の実情を把握するよう努めなければならない。

第4 液状化現象による被害等に対する対応

1 液状化被害の現状

本件地震により、県内においても液状化現象が発生し、住宅をはじめ、道路や港湾などの施設においても被害が発生した。特に住宅の敷地が液状化し、建物、駐車施設や付帯設備に被害が発生するケースが多数発生している。

2 要望

- (1) 被災者生活再建支援法における支援制度について、10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村に限定せず、液状化による住宅被害を全て対象にするよう適用要件を緩和すべきである。
- (2) 同制度の対象を居住用建物に限らず、駐車施設や付帯設備も含めるべきである。また、同制度の被害認定基準において「全壊」「大規模半壊」に限定せず、「半壊」「一部損壊」にまで拡大すべきである。
- (3) 同制度による支援金の支給額を現行の最高300万円から大幅に増額すること。これに伴い、地方自治体での積み増しや、国の拠出の大幅増額を実施し、基金が破綻することを回避すべきである。