特集

震災から5年

東日本大震災･福島第一原子力発電所事故から5年が経過した。

巨大地震と津波による広範囲にわたる壊滅的な被害と、我が国が経験したことのない大規模な原発事故を前に、われわれ弁護士や弁護士会は、どう行動し、どう行動すべきであったのか。

被災地の現状と課題、災害時における法律家の役割について考察する。

1 被災地の現状と課題

鈴木 世里子（66期）
●Yoriko Suzuki
当会会員
〈略歴〉
2014年～2016年
当会業務支援室嘱託（震災担当）

1 はじめに

震災から5年が過ぎた。被災地の復興の程度は、様々な要因により一様ではない。特に、福島原発事故による避難指示区域を抱える被災地とそれ以外の地域とでは、復興の程度、残された課題の内容は、全く異なる。

2 避難指示区域を有しない地域

1 復興状況

（1）公共インフラは概ね復旧した

平成27年9月末時点の復興庁報告によると、公共インフラ（道路、鉄道、上下水道、電気、通信等）については、概ね計画通りに進捗し、一部を除き復旧した。また、被災公立学校施設及び病院施設については、90％以上復旧工事が完了し、各施設機能も回復した。

（2）住宅の復旧状況

しかし、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等に基づく高台移転については、全体として約2万1000戸分の建設が計画されているものの、平成27年12月末時点で完成したのは、岩手県において22％、宮城県において35％程度である。

災害公営住宅については、約3万戸の建設が予定されているが、同月末時点で、完成した戸数は50％に満たない。

平成28年1月現在、なお、岩手県において2万1000人余り、宮城県において4万5000人近くが仮設住宅に入居している（民間賃貸借上住宅を含む）。

（3）農林水産業の復旧状況

被災地域の主要産業である農林水産業についてみると、漁港、養殖施設、漁場（養殖、定置）はいずれも、平成27年9月時点で90％以上復旧している（漁港については一部機能回

復も含む)。

しかし、水産加工業者に対する復興状況調査によると、生産能力の回復状況、売上げの回復状況ともに震災前の8割以上回復したと回答した業者は、40～50%であった(水産庁「平成26年度水産白書」)。その要因は、諸外国の輸入禁止措置の継続、風評による販路確保の困難、人材確保の困難であり、原発からの汚染水流出等が、風評を固定化させていると考えられる。

農業については、平成27年度内に、津波被災農地の74%が営農再開可能な状況まで復旧する見通しである。震災前と同程度に売上げが回復した割合は不明であるが、農業も、漁業同様、風評被害に晒されている現状にかんがみると、その割合は決して高くないと予想される。

(4) 被災者の復興実感は低い

以上のとおり、震災後5年目を前にして、復旧が完了したのは公共インフラのみという状況下では、被災者の復興実感も低くならざるを得ない。

宮城県の県民意識調査(平成26年12月実施)によると、復旧復興の進捗が「やや遅れている」「遅れている」と回答した割合は、県全体で55%、沿岸部で58.5%であった。また、岩手県(平成27年1月実施)においては、「やや遅れている」「遅れている」と回答した割合は、県全体で54%、津波被害の大きかった沿岸南部で55.4%であった。

半数以上の被災者は、震災から相当期間経過後も、なお復興の実感が乏しい状況にある。住居、生業という重要な生活基盤が回復していない以上、将来に不安を抱き、復興を実感できないことは当然と言える。

2 課題

被災者の生活再建を支援する制度は、各種存在するものの、これら制度の対象外とされ、適切な支援を受けられない被災者がいることについて、ようやく問題提起され始めるようになった。

例えば、在宅被災者は、生活物資の供給、住宅の補修助成をはじめ、各種生活環境整備・生活再建制度で十分配慮されず、被災直後から現在に至るまで、避難した被災者に比べ、十分な支援が受けられずにいる。

また、避難した被災者についても、一旦自宅補修のための補助金を受領し自宅での生活再建を目指したものの、事情により断念して、災害復興住宅への入居を希望した場合、入居が認められないケースもある。

既存の制度では十分な支援がされない被災者に対しても、柔軟に支援できる在り方が課題である。

3 福島県避難指示区域

1 復興状況

(1) 自宅に戻れない状況での復旧復興

原発事故により、12市町村の住民に対して避難指示が発令され、平成28年1月現在、依然として、9市町村内における避難指示が解除されていない状況である。避難指示区域外を含め、県内外に避難している住民はまだ多い。

避難指示区域への立ち入りは制限されているため、街の荒廃は激しい。福島第一原発から約10キロメートル離れた富岡町駅は、海岸から約300メートルの沿岸部にあり、津波被害地域に該当する。しかし、避難指示解除準備区域にあるため、現在も復旧作業が着手されておらず、駅周辺の建物は、津波により壁が崩落し、建物1階部分には津波により流された軽トラックが突っ込んだままの状態である。

避難指示区域を抱える各自治体は、避難指示解除目標時期、除染実施状況、住民の帰還意向等を踏まえながら、公共インフラの復旧、教育・医療施設の再開等、生活サービスを整備している。比較的低線量である避難指示解除準備区域から、町の復興計画を進める自治体も多い。

公共インフラのうち、道路については、常磐自動車道は全線復旧したが、県市道は、避難区域の放射線量の減衰状況等を踏まえながら復旧作業を行っており、まだ復旧されていない箇所も多い。

また、鉄道については、JR常磐線のうち、竜田（楢葉町）～原ノ町（南相馬市）、相馬～浜吉田（宮城県亘理町）は、現在も不通であり、竜田～富岡が平成29年末頃、浪江～小高が平成29年春頃、小高～原ノ町が平成28年春頃、相馬～浜吉田が平成28年末頃の開通を予定している。しかし、浪江～富岡は、帰還困難区域を含み、具体的な開通のめどは立っていない*1。

住宅については、避難指示区域からの避難者のために、福島県内に4890戸の復興公営住宅が整備され、順次入居している。また、東京電力からの賠償金等を原資とし、避難先等において移住先住居を確保する被災者も増えている。

（2）住民の帰還意向

避難指示区域の復興は、避難した住民がどのくらい戻ってくるかにも影響される。

各自治体が実施した平成27年度住民意向調査によると、避難指示区域の住民の過半数が「戻らない」「判断がつかない」と回答しており、帰還困難区域を有する自治体においては80％超の住民がそのように回答している。実際、平成27年9月5日に避難指示を解除した楢葉町において、避難指示解除後4か月後である平成28年1月時点の帰還率は、約5.7％である。

「戻らない」と回答する理由として、放射線量の減衰状況、インフラ・医療福祉等の復旧状況、住民の帰還状況等をふまえた帰還後の生活再建に対する展望が不透明であることが大きい。

特に未成年の子がいる世帯は、帰還を希望する割合が低いと聞く。福島県内の避難者が震災から4年間において、16万4865人から9万9750人と約6割に減少したのに対し、18歳未満の避難者数は、3万0968人から2万2669人に減少した程度である。被ばくによる子どもの健康被害、子どもの生活環境の安定のため、子どもを避難させ続け、帰還しないことが多い。

2 課題

（1）帰還か移住か

政府は、居住制限区域及び避難指示解除準備区域について、遅くとも平成29年3月までに避難指示を解除するとした。政府、自治体とも、様々な帰還後の生活再建支援、帰還促進支援を設けている。

他方、避難者は、避難先での就業、進学等により、ようやく生活基盤ができつつある。

避難者は、現在おかれている状況や帰還後の生活を見通しながら、帰還か移住かという極めて重大な決断を迫られることとなる。いずれの選択に対しても、継続的かつ具体的な支援内容が課題である。

（2）賠償格差の解消

原発事故被災者に対する賠償は、基本的に、避難指示区域別に賠償基準が定められている。しかし、避難指示区域は、原発からの距離により区割りされ、放射線物質による被害実態を適切に反映して区割りされていない。そのため、被害の実情に照らし、過少な賠償しか受けられない等、被害実態と賠償との不一致が問題となっている。

例えば、田村市都路町地区は、福島第一原発より半径20キロメートル圏内にあたる避難指示解除準備区域（平成26年4月1日解除）と、半径20キロメートルから30キロメートル圏内の旧緊急時避難準備区域とに分けられた。避難指示解除準備区域における精神的損害に対する賠償額は、合計840万円、旧緊急時避難準備区域におけるそれは、合計180万円であり、その差は660万円にもなる。

しかし、住民によると、旧緊急時避難準備区域には、避難指示解除準備区域より空間放射線量が高い場所も多い。それにもかかわらず、自宅が福島第一原発から半径20キロメートル圏内かどうかにより形式的に区分けされ、これにより、著しい賠償格差が生じている。都路地区は山間部の自然豊かな地域であり、住民間の交流が盛んであったが、原発事故後、住民間には不満が生まれ、事故前に築かれていた豊かなコニュニティは崩壊状態にある。

原発事故前の関係性を取り戻すためにも、被害の実態をふまえた適正な賠償を実現することが、継続的な課題である。

*1　平成28年3月10日、国土交通省は、「JR常磐線の浪江～富岡間について、2019年度末までの開通を目指すこととし、これにより、JR常磐線を全線開通させることとします。」と発表した。

4 おわりに

以上のとおり、震災から5年が経過しても、いずれの被災地も、震災前の生活は取り戻せず、復興は道半ばである。時が経過するに伴い、被災者の抱えている問題は、より個別化し、復興に必要な支援、対応は、きめ細やかで柔軟性を求められるものとなっている。

しかし、被災地以外の地域では、東日本大震災、福島原発事故に対する社会的風化が進んでいる。弁護士が、被災者の生活再建のためにできることは、今なお様々にある。

自らも引き続き被災者支援活動等を行うとともに、多くの先生方が支援されることを願う。

原子力損害賠償紛争解決センター（原紛センター）の事件処理状況

出井 直樹（40期）
●Naoki Idei
当会会員

〈略歴〉
2006～2008年
日本弁護士連合会事務次長
2009年4月～2011年3月
当会仲裁センター運営委員会委員長
2011年4月～2012年3月
当会副会長
2011年8月～2014年3月
原子力損害賠償紛争解決センター
和解仲介室次長
2016年4月
日本弁護士連合会事務総長

原紛センターは、東京電力福島第一原子力発電所の事故に起因する損害賠償事件を迅速かつ実効的に解決することを目的として設置された専門行政ADR機関であり、2011年8月の発足以降損害賠償権者である被災者と東京電力の間の和解を仲介してきた。2016年2月末まで19,000件あまりの申立てを受け、16,000件あまりが終了、うち約13,700件が和解による終了となっている。避難に伴う避難費用や精神的損害、営業損害や就労不能損害、不動産・動産等の財物損害など様々な損害賠償請求を取り扱ってきた。東京に主たる事務所を設けているが、郡山市、福島市、いわき市、南相馬市、会津若松市にそれぞれ事務所を設け、現地での手続相談や、テレビ会議システム等による口頭審理に対応している。

手続は、原則として1人の仲介委員が主宰し、これを調査官が補佐する。書面のやり取りのほか、多くの案件で口頭審理が1度は行われる。現在、平均的な審理期間は約6か月である。

原紛センターは、①大量・多種の申立てに対応、②調整型ではなく一定の基準に基づいて和解案を提示する基準準拠型、③一方当事者である東京電力が和解案尊重を公に表明している等のADRとしての特色がある。また、ADR機関の組織としては、約280名の中堅以上の弁護士である仲介委員および約180名の若手弁護士である調査官が非常勤公務員として、文部科学省、裁判所、法務省の職員の方々と協同して執務しているという特色を有する。

設置から1年半ほどは、増え続ける申立てに対応しきれず、事件が滞留する危機的な時期もあったが、弁護士会の協力もあり、仲介委員および調査官人員の増強、組織強化を図り、その後は何とか運営を軌道に乗せることができた。また、事故から3年である2014年3月には不法行為損害賠償請求権の時効消滅間際の申立てが急増する懸念もあったが、時効期間を10年に延長する特例法が制定された。

原紛センターは、その内外で多くの弁護士の協力のもとに運営されている。まず、上記のとおり、多数の仲介委員および調査官が審理にあたっている。また、申立人の代理人として、現地福島はもちろん、東京

三弁護士会をはじめ全国各地に弁護団が組織され（本特集別稿参照）、被災者の救済にあたった。他方、東京電力側でも、多数の弁護士が代理人として和解仲介手続に参加した。立場の違いはあれ、多くの弁護士が、迅速かつ実効的な被害救済に寄与している。

現在、申立件数自体は落ち着いてきてはいるが、数十人から数百人（さらにそれ以上も）が同種のあるいは関連する申立てを一度に起こす集団的な申立てが従前にもまして増えてきている。原紛センターとしてどのように審理を進めるかが課題となっている。そのほか、長期化する避難や被害に伴う損害算定をどのように行うか、宅地以外の不動産の損害賠償をどのように行うかなど、まだまだ課題は多く、今後も弁護士会として原紛センターの運営を見守り、協力していく必要がある。

2 災害時における法律家の役割

（1）弁護士会等の活動およびその実績

中山 ひとみ（43期）
●Hitomi Nakayama
当会会員

〈略歴〉
2011年　当会副会長
2011年　東京三弁護士会東日本大震災復旧復興本部事務局長

1 はじめに

東日本大震災からわずか20日あまりで就任した平成23年度執行部にとっては、震災対応が最重要課題になることは自明のことであった。震災から5年という歳月を経た今、無我夢中で震災対応に明け暮れた1年を振り返ってみることにしたい。

2 三会の震災対策の体制

東京三弁護士会は、震災後直ちに「東日本大震災復旧・復興本部」（以下、復旧復興本部という）を立ち上げた。平成23年度の担当会は当会であったので、本部長には当会の澤井英久会長（副本部長は東弁、一弁の会長）、本部長代行には米正剛筆頭副会長他1名が就任し、私は事務局長として実務を担った。事務局次長は4名、本部員は約40名に及んだ。さらに都内避難者PT、被災地派遣PTなど、具体的な活動を行う10個のPTが本部に設置された。本部会議が2週間に1回、PT構成員も含めた事務局会議が1週間に1回、PTの会議は適宜実施というハイペースで会議が連続した。

復旧復興本部自体が通常の委員会に比べても大所帯であり、相談員の派遣、日当の支払など具体的な事務作業も相当なボリュームであった。当会は担当会として職員3名をほぼ震災対応の専従にした。

3 被災地相談への対応

4月8日に、三会共催で「震災法律相談のノウハウ～具体的事例を踏まえて～ 」という研修会を行った。この研修を受けてもらうこと

が、相談担当者となるための要件でもあったが、受講者は1000人を超えた。当会出身で、いわき市の事務所で被災した渡辺淑彦弁護士が、津波と原発被害の悲惨さを詳細に報告し、会場は、被災者や被災地のために何かをしたいという熱い思いに包まれた。この熱意を実際の相談につなげていくことが復旧復興本部の課題だった。

4月11日から、郡山市での派遣相談を開始した。当時、郡山市のビッグパレットふくしまには2000名を超える避難者がおり、土日を含む毎日、東京三会から4名の弁護士と、福島県弁護士会の1名の弁護士が相談を行った。24日からいわき市内の各避難所、同月29日からは、相馬管内の各避難所においても、相談会を行った。相談者の派遣については、途中から関弁連も協力した。

4月29日から5月1日までは、日弁連、仙台弁護士会、法テラスとの共催で、宮城県下46箇所の避難所で一斉相談を行い、東京三会では63名（当会は15名）を仙台に派遣し、3日間のべ180名で、合計736件の相談に応じた。

9月12日に原子力損害賠償支援機構が設立され、原発事故被害者に対する必要な情報の提供と助言を行うため、「訪問相談チーム」を派遣する事業が始まった。これは東京三会が南相馬で行ってきた行政区単位の相談会がモデルになったものである。派遣する相談担当者は、多い時には週に30人にも上ったため、さすがに相談担当者の確保は大変だったが、東京三会は関弁連とも協力してやり切った。

4 予算

東日本大震災は、被災者の数、被災地域の大きさなど、今までの震災とは規模が桁違いだった。復旧復興本部は、何度も被災地の視察を行い、被災弁護士会との協議をもったが、被災地を一度でも目にすれば、復旧復興に気の遠くなるような年月が必要であることは明らかであった。相談の日当については震災直後から法テラスとの協働で相談を行うという話も出てはいたが、当面の日当や旅費を当会が負担することを考慮した実効性のある金額を考え、その他の出費も考慮して、当会は1億円という前例のない巨額の予算を組んだ。

予算が潤沢にあるということは、思い切った活動ができるということでもあった。前述の宮城県下避難所一斉相談では、交通手段がまだ復旧していない時期に相談を行うものであったが、被災地の宿泊所は既に支援関係機関に全て押さえられていた。業者を交えて宿泊できる施設を探し、バスをチャーターしてロジスティックスを組み立てることができた。余震が続いている時でもあり、災害特約の付いた団体包括傷害保険で相談員の安全を図ることもできた。

また、平成23年9月25日、福島民報と福島民友の朝刊に、『東京電力からの損害賠償請求書類について、私たち弁護士が無料で相談を受けています』という全面広告を出した。東京電力が原発事故被害者に送った補償金請求書は膨大で、内容は極めて複雑である上、一度合意をすると、その期間の同一項目の補償については追加請求ができないという重大な問題があった。そのため、拙速に請求書類を提出せず、まず弁護士に相談してほしいというメッセージを緊急に発する必要があったのだが、地元紙への全面広告掲載という大胆なことができたことも当会に潤沢な予算があればこそのことだった。後に東京電力は、請求書の書式を簡便なものにし、内容についても批判を受け入れた変更を行っている。

5 紛争解決への対応

8月12日、当会の丸山輝久会員を団長とする東京三会原発被災者弁護団が結成され、復旧復興本部と連携しながら、活動を行っていくことが確認された。弁護士会が具体的な事件の弁護団結成についてここまで関与したのは初めてのことであろう。

16日、復旧復興本部は、クレオで、原発被害者のための全体説明会および相談会を開催

し、218名（166世帯）の被災者が来場した。

29日には、原子力損害賠償紛争解決センターが開所し、9月1日から和解仲介の申立受付を開始し、原発被害に対する救済という紛争解決の局面を迎えることになった。

6 今後の課題

復旧復興本部では、原発事故による被害救済のために、現地に拠点となる場所を設ける必要性を早くから認識していた。そこで執行部は、東京フロンティア基金法律事務所の従たる事務所を南相馬に設置するという斬新な構想の下に、公設事務所運営支援規則を改正した。しかし、被災地弁護士会等が難色を示したため、実現することはできず、結局日弁連による、災害支援に特化したひまわり事務所設置に留まったのは、真に残念だった。

他県で起きた大災害・大事故について、被災地以外の弁護士や弁護士会はどのようにかかわっていけばよいのかについては難しいところであるが、被害者救済第一の理念こそが何よりも大切なことであると思う。

（2）震災後5年の被災地における法的課題

亀井 真紀（54期）
●Maki Kamei
当会会員

〈略歴〉
2001年　当会弁護士登録
2003年～2005年
　紋別ひまわり基金法律事務所
　（旭川弁護士会）所長
以降　当会所属
2012年～
　当会業務支援室嘱託（震災担当）

1 はじめに

東日本大震災、原発事故から5年が経過しました。「早くも」というのか、「ようやく」というのか、感じ方は様々でしょう。ただ、客観的な事実として明らかなのは、今なお約17万8000人の避難者が全国にいるということです。弁護士人口が約3万7000人ですから、その5倍近くの人が安定した住居で生活ができていないことになります。2011年3月11日に起きた自然災害、そして原発事故という人災の深刻さを物語っています。

わたしは、東京三会災害復旧復興本部委員、第二東京弁護士会東日本大震災等対策本部委員、嘱託、そして、原発被災者弁護団の一員として主に福島にいる方、福島から避難している方の支援・救済活動にかかわってきました。

よって、ここから福島に絞って、被災地における法的課題について思うところを述べたいと思います。

2 法的サービスへのアクセス難

1 賠償問題の発生

原発事故により避難を余儀なくされた方、放射線汚染による様々な不安を感じている方は、被災者というよりは被害者です。かかる被害を受けた方は福島県民に限るものではありませんし、個人のみならず法人もあり、それぞれが加害者である東京電力に対して損害賠償請求権を有します。当然ながらその賠償の範囲は単純に結論が出るものではありません。少なくとも、損害の発生、因果関係、損害額については基本的に被害者が疎明または立証しなければなりません。つまり、原発事故により、かつて例にないほど多くの方が一挙に損害賠償請求問題という法律紛争を抱えてしまったことになります。

2 弁護団の結成とADR申立等

東京では平成23年の夏、いずれ来るであろう大量の損害賠償請求の法律相談、事件受任に備え、東京三会が事実上バックアップする形で原発賠償の弁護団（以下「原発被災者弁護団」といいます）を結成しました。わたしもその一員です。東京や福島にはほかにも弁護団が複数あり、全国でも既に訴訟提起している弁護団は30近くあります。また、福島県内はじめ多くの弁護士が各地で、弁護団としてまたは個人で東京電力への損害賠償請求事件（交渉、ADR、裁判）をたくさん受任しています。

原子力損害賠償紛争解決センターによれば、平成28年2月19日現在、和解仲介手続の申立件数は1万9104件とされています*2。また、東京電力の発表によれば平成25年12月末現在において訴状の送達がなされた件数は323件（原告数は不明）のようです。

このような統計だけを見れば、弁護士が相当な数を受任しているとも言えます。

3 県外避難者のアクセス困難性

しかし、この5年間、我々の業界は本当に原発事故被害者に対して十分な法的サービスを提供したと果たして言えるのでしょうか。

原発事故当時の福島県内人口は約202万人とされています。世帯数にしたとしても数十万世帯に及ぶはずです。それに加えて、直接・間接損害を受けた県内の法人、さらに県外の個人事業者、法人があります。

上記ADRや訴訟の件数、また法律相談のみで納得したケース等を考慮したとしても、圧倒的多くの個人、法人は東京電力に直接請求できる範囲での賠償にとどまっている可能性があります。もちろんそれで十分に満足している、少なくとも納得したという方はよいのですが、損害賠償という性質上、また東京電力の直接請求対応の現状を聞く限り、事実上泣き寝入りしている方が相当数いるのではと懸念します。

また、単純に数の問題だけはなく、わたしが気になるのは、法的サービスへのアクセス難やその格差です。

復興庁の発表（調査時点平成28年1月14日）によれば、福島県から県外に避難している人の数は4万3270人です。多い時には約6万2千人もいました。県外避難で多いのは、東京、埼玉、茨城、新潟、山形などです。

東京では平成23年3月以来、弁護士会が、都内避難所、その後の避難先住宅等でほぼ毎月のように各地で無料相談会を行ってきました。また、東京都を通じて避難者向けに弁護士会のホットラインサービスのチラシ（無料で相談できるというもの）を毎月提供しています。しかし、波があるにせよ、この2、3年は無料相談会における相談件数は月に計10件にも満たないことが多く（2、3件の時も）、また弁護士会に1か月にかかってくるホットラインの電話もごく僅かです。

ではニーズがないかというと決してそうではないことも分かっています。というのは、原子力損害賠償・廃炉等支援機構が主催する住居確保損害に関する説明会・相談会には今でも数十人単位で人がわっと来るのです。機構と弁護士会とでは利用できる広報手段、予算が異なるのでやむを得ないといえばやむを得ないのですが、こちらからのアクセスが上手にできていないことに違いはありません。また、相談に応じていると、今でも全く東京電力に賠償請求していないという人、自主的避難等対象区域（後述）からの避難者で「自分たちも弁護士に相談していいんですか」「（賠償はもらえないので）関係ないと思っていた」などと言う人に出くわします。弁護士が被害者らの間で十分に利用されていないこと、情報提供が十分にできていないことを痛感し、思わず歯ぎしりをしたくなってしまいます。

比較的マンパワーのある東京でもこの有様ですから他の県ではよりアクセス（弁護士側から見ても）が困難な状況にあるのではないでしょうか。特に避難者数が数十人、数百人レベルという少ない地域では、借り上げ住宅が

*2　集団申立も1件とカウントするので実際の申立人数はこれより多くなる。センターの公表によれば、平成26年12月までで申立人は6万8709人となっている。

多く、避難者自体が散らばってしまっている可能性があります。そのため横の連携も乏しく、情報交換・共有も不十分となり、賠償請求できないと思い込んでしまう方が多くいます。

4 福島県内の避難者

さらに、これ以外に福島県内の避難者が約5万5000人います（福島県平成28年2月発表）。これらの方の避難先は近距離から遠距離まで様々だと思いますが、いずれにしても避難生活は少なからぬ出費（交通費、二重の光熱費等）を継続的に伴うものであるところ、それらが十分に補填されているとは到底言えません。

また、そもそも避難者だけが被害者であるわけではありません。避難をしたくても物理的・経済的事情からできなかった人、福島県というだけでいわれなき差別を受けるようになった人、放射能汚染を恐れて外出制限をしたり、農業をやめてしまったりした人など、様々な苦痛を受けている方が多くいます。しかし、いずれもその苦痛に見合った慰謝料を受けているとは到底言えません。これらの方については福島県内の弁護士がそれこそ身を削って法的サービスにあたっているのはわたしもよく知っています。ただ、その数があまりにも膨大で、とても受けきれる状況にないことも容易に想像でき、ニーズが埋もれているであろうことにどうしても悶々としてしまうのです。

弁護士の中には、これだけ弁護士が増えているのだから、もはや法的サービスを利用するか否かは自己責任と感じる方もいるかもしれません。しかしながら、被害者の多くは元々、弁護士が身近にはいない地域で暮らしてきた方々です。高齢の方も多く、中には、東京電力に対する直接請求書へのチェックすら自分でできない方もいます。避難生活に疲れ果て東京電力からの郵便物を開封する気力すらない方もいます。原発事故前は、子ども家族と暮らしていたからよかったものの、若い子ども世帯は県外に避難をし、高齢の親だけが仮設住宅に取り残され、単純なことすらサポートをする人がいなくなってしまっているという話も珍しくありません。

私たち弁護士は本当の意味で被害者目線のサービスを提供する最善の策を尽くしたと言えるのか、もっとやるべきことがあったのではないか、これからでもまだあるのではないか、改めて考え、実行していく必要があるように思います。

3 賠償格差

1 複雑な賠償状況

福島県の法的課題としてどうしても見過ごせないのは、賠償の格差です。賠償金のスキームは、①旧警戒区域と呼ばれる福島第一原発から半径20㎞圏内の地域と計画的避難区域*3、②半径20㎞～30㎞圏内にある旧緊急時避難準備区域*4、③自主的避難等対象区域*5、④自主的避難等対象区域にすらならなかった区域外でまず大きく異なります。

①に該当する地域はさらにその中で、3つの区域（帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域*6）に分かれます。慰謝料については基本的に、月に10万円、6年間分の賠償を受けることができますが、財物賠償については、区域によって「全損」前提で賠償を受けられるか、6分の4や6分の5の割合で受けられるかなどで違いが出ます。そもそもこの3つの区分けは、同じ自治体で、しかも元々20㎞圏内という狭い地域の中を年間放射線量で線を引いているだけのものです。避難指示が

*3 計画的避難区域：福島第一原発から半径20㎞圏外であるが、居住し続けた場合に年間放射線積算線量が20㎜Svに達する恐れがあり、政府が住民に対して、区域の指定から約1か月の間に避難のため立ち退くことを求めた区域。葛尾村、浪江町、飯舘村および川俣町と南相馬市の一部が指定された。
*4 旧緊急時避難準備区域：福島第一原発から半径20㎞圏外30㎞圏内であり、政府が住民に対して、いつでも屋内退避や避難が行えるように準備しておくことを求めた区域。広野町、楢葉町、川内村、田村市と南相馬市の一部が指定された。
*5 自主的避難等対象区域：避難指示や避難準備の勧告がなされていない地域の内、原子力損害賠償紛争審査会が放射線量や自主的避難の状況等を総合的に勘案して対象とした区域。福島市、伊達市、郡山市、いわき市など福島県内では23の市町村が対象となっている。
*6 帰還困難区域：年間積算線量が50㎜Sv超（事故後6年を経過してもなお、年間20㎜Svを下回らないおそれのある区域）　居住制限区域：年間積算線量が20～50㎜Svの区域　避難指示解除準備区域：年間積算線量が20㎜Sv以下の区域

解除されていない、解除されていても諸々事情で帰還できないという点は同じなのに、かような差が生じることに不満を持つ方は少なくありません。

②に該当する地域は①と異なり、財物の賠償を受けられません。慰謝料も基本的に月額10万円を平成24年8月分まで（計180万円）です。それ故、世帯単位で考えれば①の地域と比較して数百万円～数千万円レベルで違ってくることもあります。この地域では、原発事故直後は混乱と緊張の中にあり、多くの人が不安を抱えて避難をしました。賠償は既に打ち切られている方がほとんどであり、結果的に訴訟に加わる人が多い地域でもあります。

③に該当する地域はより慰謝料の格差が大きくなります。自主的避難と表現されるように、当事者の認識と異なり、避難するかどうかは自由という前提にされてしまっているので、避難をしたとしてもその点を考慮した慰謝料はほとんど支払われていません。もちろん財物賠償などはなく、避難に伴う交通費、生活費増加分等の実費もADR申立を経てようやく受けられるといったところです。

そして、最後に④に該当する地域では直接請求ではもはや1円も慰謝料の支払がなされません。福島県相馬市に隣接する宮城県の丸森町筆甫地区住民（約700人）が集団ADR申立をし、ようやく③の地域と同水準の慰謝料が認められたのが唯一の例外です。栃木県北地方（那須塩原市、那須町、大田原市）でも大規模な集団ADR申立がなされています。

さらに、特定避難勧奨地点制度*7というものがあり、指定された世帯住民は、一定期間まで月10万円の慰謝料の支払いを受けることができます。

細かく言えば、まだほかにも賠償基準があります。

2 賠償についての無知

問題は、このように何段階にも区分けされた賠償状況をほとんどの人は正確に理解していないということです。おそらく、福島県外の人はもとより、福島県内の人ですら、場合によっては当の本人たちですら、どの地域がどれだけ賠償を受けているのか、また本来自分が受けられるのかについて分かっていないということがあるはずです。

それ故に、福島県外の人は、福島県の人は皆多額の賠償をもらっていると誤解しがちです。一方、福島県内の人は、分かりやすい賠償格差のみに目を奪われ細かいことを度外視して、互いに不満を募らせてしまうということがあります。他人の賠償額をうらやみ妬んでしまうこと自体に自己嫌悪になっている人の話もよく聞きます。

また、一見多額の賠償を受けている方もそれは裏返せば大きなものを失ったことの反映にすぎません。その喪失感を賠償では埋められていないという方にとっては、「たくさんもらっている」という言葉は胸に突き刺さるでしょう。

3 絆は本当に強まったのか?

震災後、テレビやインターネット等で「絆」という言葉をよく目にするようになりました。多くの方が亡くなり、お互いに喪失感を抱える中で、たくさんの励ましや支援に救われたというのは事実だと思います。

ただ、福島県の方の相談を個別に聞いていくと、原発事故後、むしろ家族がバラバラになってしまった、隣近所とも疎遠になった、県外で差別されたなどという声が多くあります。絆が強まったなどというのは幻想にすぎないのではないかと思ってしまうことがあります。

復興に向けて大きなスローガンを掲げ、政策実現していくというのはぜひともやってもらわねばなりません。

ただ、それはそれとして我々弁護士の役割は、被害者の声にならない声を拾い上げ、一

*7 特定避難勧奨地点：避難指示区域ではないが、放射線の年間積算線量が20mSvを超えることが推定されるとして原子力災害対策本部が指定した地点。世帯ごとに指定されるので隣接した家で多額の賠償格差が生ずることもある。

緒に考えていく、戦っていくということだと思います。

東京電力の賠償が、平成23年に審査会が示した中間指針を基にはじまり、大枠での救済は5年間である程度進んだのかもしれませんが、今後は大枠から外れてしまった部分の救済に向けて、地道な作業がより必要となっていく段階です。道のりは長いですが、弁護士の存在意義が問われる局面と思い、今後もかかわっていきたいと考えています。

(3) 災害時に法律家ができること

中野 明安（43期）
●Akiyasu Nakano
当会会員

〈略歴〉

2010年	当会副会長
2012～2015年	日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長
2015年	関東弁護士会連合会災害対策プロジェクトチーム座長
2014～2015年	当会東日本大震災復旧復興本部本部長代行

法律家である弁護士が災害時に何ができるか、ということを考えるとき、いつも決まって思い出すことがあります。2011年11月、東日本大震災・福島第一発電所事故により被災した富岡市の方々を募って富岡市復興ビジョン策定会議が開催されました。私は、特別委員として参加していましたが、その際、避難されていた方の一人から「弁護士？弁護士が何で来ているんだ、何の役にも立たないのに」と言われたのです。とっさのことに適切な言葉が見当たらず、「いえいえ、何かのお役には…」程度に返答していたのですが、この時、被災者・避難者の目に我々弁護士はどのように映っているのだろうと強く感じることとなりました。

災害時における弁護士の復興支援活動に関心が向けられたことは、ごく最近のことと考えるのが適切でしょう。弁護士会としての災害復興支援の取組みというものもそれほど長い歴史があるものではありません。その活動の重要性を弁護士・日弁連が強く認識したのは、1995年の阪神・淡路大震災以降ではないでしょうか。そこで、この機会に、私たち弁護士の被災者支援体制の確立までの経緯を確認し、今後起こり得る災害を見据えて、更にどのように体制を充実させておくかを検討したいと思います。

1 弁護士（日弁連）の被災者支援体制の確立

日弁連の被災者支援体制は突然できあがったものではなく災害の都度徐々に積み重ねてできていったものです。1995年の阪神・淡路大震災では、神戸の弁護士は約300人しかおらず、2000人規模の大阪弁護士会から大きな支援を受けました。そして、これを教訓とした神戸の会員が中心となり日弁連の「全国弁護士会災害復興支援に関する規程」の制定を提案し、日弁連総会にて可決成立となったものです。

その後、2004年6月に、当時の松尾良風日弁連副会長の指示の下に災害復興支援委員会の前身となるワーキンググループが活動を開始し、同支援規程の解説書、「災害復興支援に関する弁護士会の活動についてのQ&A」を作成、その普及のため全国の弁護士会の災害対策担当責任者となる会員を集め、災害復興支援にかかわるワークショップなどを実施し体制が整っていきました。

日弁連の支援規程が制定後、初めて適用された災害が2004年10月23日の新潟県中越地震でした。同支援規程に基づき関東弁護士会連合会に支援統轄本部が設置され、横浜、長野、東京等の所属弁護士会から順次被災地に弁護

士が派遣され法律相談等が実施されました。ご記憶にある会員も多いことでしょう。

2 東日本大震災での弁護士の取組みと発見した課題

そして、2011年3月11日に東日本大震災・福島第一原子力発電所事故が発生。日弁連の支援規程や支援体制が機能して、日弁連には震災当日に災害対策本部が設置されました。また、弁護士会連合会、被災地弁護士会等が被災地弁護士会と連携して、無料法律相談のほか、ADR、原発事故賠償の対応、立法要請活動、広域避難者支援、まちづくり支援等多岐にわたる活動を行いました。支援体制が東日本大震災で奏功したことも多くありましたが、新たに、支援を行う弁護士会と支援を受ける弁護士会との間での意見のズレなど、課題も確認することができました。被災地の弁護士は、自分も被災者であることから弁護士会として取り組む活動には一定の制約があり得ること、地元の弁護士として長期間にわたり被災者支援に取り組む意識を有することから法律相談等においてもやや保守的な回答になり得ること等の事情から、被災地の状況を詳らかには知り得ない「非被災地」である支援弁護士会との間で共通認識を持たずに軋轢が発生する可能性があります。これが被災者支援にマイナスに影響することは明らかです。被災地弁護士会、支援弁護士会のいずれの弁護士会も、被災者支援に取り組むことについての意思疎通を十分に図ることなどに留意をしていかなければならないと思います。もちろん私たち弁護士は「被災者の目線でものを考える」ことが必要であり、そうであれば意見の食い違いはないのではないかとのご意見もあり得ます。しかし、同じように被災者の立場に立とうとしても、それぞれの置かれた立場において考えの相違が生じることは認識し許容していかなければならないと思います。

弁護士・弁護士会が東日本大震災で取り組んだ法律相談活動については、いくつかの大きな特徴がありました。その1つは、相談会場で相談者となる被災者を待つのではなく、相談会場から出て、被災者・避難者の話し合いに加わり、あるいは茶飲み仲間のように普段づきあいを行い、そこから被災者の悩みを引き出すということです。いわゆるアウトリーチです。私も相談会で被災者、避難者の皆さんに声をかけました。「こんにちは」「何か仮設住宅での生活でご不便なことはありませんか」などです。そこで、多く言われたことは「ありがとうございます」「特に困ったことはありません。よくしてもらっています」ということでした。本当に、生活再建の見通しも立たず、自治体の支援を受ける際の手続も難しいし、これまでたまってきた生活上の問題が噴出した、と言う方々もいらっしゃいます。でも、最初から、被災者は「困ったこと」の仕分けなどできないのです。だから、弁護士に相談することはないのです。これを今回、被災者支援を行った弁護士らは了解し、まずは法律相談などでなくても結構ですよ、お話をしましょうと言ったのです。これは「弁護士は法律相談を行うもの」という枠を大きく取り払った非常に重要な特徴であると思います。

また、被災者の困りごと相談を、当該被災者の方だけの解決に留めることなく、法律制度を改善するという方向に働いたことも大きな特徴であると思います。その他、今回は東日本大震災とともに福島第一原子力発電所事故が発生したことから、全国に避難者が移動したことになり、各地の弁護士・弁護士会で避難者支援を行ったということです。全国での様々な支援の取組みは、刺激的なものでした。

そして、弁護士としての従来からのフィールドに近い取組みとしての「原発賠償ADRと原発訴訟」ということも大きな特徴でしょう。東日本大震災における原発賠償問題については、過去の災害では先例のないADR（原子力損害賠償紛争解決センター）が設置され、弁護士会で仲裁委員会に所属する会員らが中心となって仲介委員等に就任して損害賠償の円滑な支払に尽力されました。被災直後の日弁連の会議でADR構想があることを知ったとき、どのようなものになるのか想像も付かなかったのです

が、これまで非常に大きな成果を挙げられてきたことは間違いないものと思い、関係された皆様に敬意を表すべきと考えています。

その他、東日本大震災における弁護士の特徴的な取組みとしては、被災地自治体への任期付き職員として赴任することでした。この点は二弁フロンティアでも何度も触れているので多くを語る必要はありませんが、弁護士が行政の中に飛び込み、弁護士のスピリットを保持したまま行政の立場で復興を支援するということは、弁護士の活躍のフィールドの広さを実感させる取組みの1つです。

3 今後発生する災害に備えて

これまで述べたとおり、弁護士・弁護士会の災害復興支援活動は、阪神・淡路大震災以降、各種の災害を経験し、さらに東日本大震災の経験を経て、様々な取組みを実施してきたものであり、「弁護士が災害時に行うこと」の基本的な部分についてはほぼ確立されたものと思われます。私たち弁護士は、弁護士法を持ち出すまでもなく「被災者が被災状態にあること自体が人権侵害である」、「被災者を支援することは人権擁護活動そのものである」という考えに基づき災害時に被災者支援を行うことが必要です。そのように弁護士および弁護士会がこれら使命を十全に果たすために、今後、以下の課題についても積極的に取り組むべきと考えています。

（1） 日弁連の災害復興支援活動の社会への浸透

まず第一に、弁護士・弁護士会の被災者支援活動を広く社会に認識してもらうことです。特に日弁連については、人権擁護を標榜する最大のNGOであることを広く社会に認知させ、ほかの人々、団体と広く連携し、その中心的な立場で取組みを先導する組織となるべきだと考えます。今般の東日本大震災においては、被災直後に設立された東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）などが広く各種団体をとりまとめることとなりましたが、これは日弁連が本来行う役割と言ってもよいと考えています。

（2） 災害復興支援基金の充実と迅速な支払

2003年に設置された日弁連災害復興支援基金の一部が今般、仙台の震災ADRの経費補助として充てられました。仙台弁護士会における先進的かつ工夫されたADRの取組みがなされたということと、日弁連が災害復興支援基金を支給するという「支援」をすることそのものも非常に有意義なことです。ただ、東日本大震災では、基金支出の時期等に関しては手続等の関係で一定の期間が必要とされていました。被災した単位会あるいは支援弁護士会への取組みを支援するためには、迅速な費用支援を行うことが不可欠であると思います。日弁連としては各単位会の財政負担の軽減等を最大限考慮し、単位会の取組みを積極的に支援できる運用に改め、かつその充実を図るべきであると考えます。

（3） 弁護士の活動の多様化への支援、平常時における継続した取組み

本稿のテーマは「災害時に法律家ができることは何か」です。私は「様々な取組みを構築していく気概と能力を有する法律家としての弁護士」に期待をしています。前述したとおり、東日本大震災における弁護士の取組みにおける1つの特徴がこの「アウトリーチ」であったと思います。「弁護士は相談室にて被災者を待つのではなく、積極的に被災者に声をかけ、被災者のニーズを把握するべきである」これは単に被災者支援活動に留まらず、弁護士業における最も適切な姿勢であると感じていますが、このアウトリーチによる被災者との語らいが、多くの立法・政策提言に結びついてきました。このことを私たちは決して忘れてはならないと思います。

今後も多くの弁護士が被災者支援活動に取り組み、弁護士、弁護士会の創意工夫がなされることにより取り組むべき活動はさらに多様化することと思います。これに対して弁護士会は、このような弁護士の熱意と工夫により多様化する支援活動を積極的に受け入れられるよう、平常時から被災者支援を実効的に実施できるための各種の施策を講じるべきと考えています。