

2011年（平成23年）4月7日

東日本大震災復旧・復興対策立法に関する緊急提言

兵庫県弁護士会

会 長 笹 野 哲 郎

第1. はじめに

東日本大震災は、被災地に壊滅的な被害をもたらし、何の罪もない被災者に多大な犠牲と辛苦を負わせた。被災地の復旧・復興と被災者の救済は、国家の本質的責務であり、現時点における最優先かつ最重要の課題である。

当会は、東日本大震災の現状を直視し、被災地における社会正義の実現と被災者の人権保障の観点から、被災者の方々が希望を見出す一助となることを期して、以下のとおり、緊急提言する。

なお、これら提言は、当会が阪神淡路大震災の被災地弁護士会として得た経験・教訓と、東日本大震災の被災者に対して各地の弁護士が行った相談対応等の報告に基づき、現時点における緊急対応事項をとりまとめたものである。今後の状況の推移に応じて発生する中・長期的な課題については、あらためて提言する予定である。

第2. 基本的姿勢の明示

- 1 被災地の復旧・復興、被災者の救済は、憲法上の人権保障の観点から、あくまで「人間の復興」を目的とするものであって、都市整備やインフラ機能の回復等は、人権保障を全うするための手段に位置付けられるという主従関係を明示するとともに、今後の復旧・復興の取り組みが「人間の復興」を第一として行われるよう宣言するべきである。
- 2 今回の災害は、国難と言える大災害であり国のリーダーシップと積極的な財政負担が不可欠であるが、他方、地域の復旧・復興のあり方や進め方については、被災地自治体を中心となり、かつ、被災者らの意思決定を尊重すべきである。
- 3 被災地自治体が正常に機能し、被災者らがお互いに励まし合い、力を取り戻

して、自己決定できるよう、第一に一刻も早い生活基盤の回復と、第二に正確な情報の提供が、迅速かつ十分に行われなければならないことを明示すべきである。

第3. 被災者及び避難者に対する緊急支援

1 避難者への救助の充実（災害救助法関連）

- (1) 避難者に対する対応は主として災害救助法に基づいて行われているが、今回の災害では、同法を相当程度弾力的に運用する必要が高い。

この点、同法そのものは救助方法に何ら限定を付しておらず、かつ、救助の責務は地方自治体にあるのであるから、応急仮設住宅の供給や応急修理等に無資力要件を付加する等の国の運用基準（平成12年3月31日厚生省告示第144号「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」に定める国庫負担基準。以下「一般基準」という。）に過度にとらわれず、被災者を救うべき必要があれば積極的に救助措置を行うよう、より一層、周知徹底すべきである。

とりわけ、今回の災害では、地方自治体そのものが大きな打撃を受けて著しく機能が低下している。そこで、今般の震災後に発出された特別基準に関する通知の内容を、厚生労働大臣との協議・同意を要しない一般基準に適宜格上げし、被災自治体の負担を軽減すべきである。

- (2) 避難所の劣悪な環境下で、健康を害して高齢者や患者が死亡する例が相次いでいる。については、避難所の環境そのものを一刻も早く改善するとともに、高齢者や患者に対する特別の支援措置（衛生面で安全な施設への一時避難、福祉避難所の増設等を含む）を講じ、医師・看護師の派遣体制を強化するなど、あらゆる改善措置を徹底すべきである。
- (3) 住宅の応急修理費について、一般基準では、支給対象を半壊、半焼に限定している。しかし、実情を見ると全壊であれば居住不能ということではないから、全壊であっても修理可能な場合には支給対象とするよう一般基準を改めるべきである。
- (4) 災害救助法23条2項は、「救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者（略）に対し、金銭を支給してこれをなすことができる。」としており、法律上、現金支給

による救助が可能であるにもかかわらず、その運用においては、現物支給による救助のみが行われている。

これを、法文どおりの運用に改め、特に、生活必需品の入手が比較的容易な県外避難者などに対する救助は、現金支給を原則とすべきである。

- (5) 災害救助法23条1項7号は、「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」を救助の一種として規定しているにもかかわらず適用されていない。

今回の災害では、中小零細事業者に対する給付を行う制度が他に全くないため、何もかも失った農林漁業者は再起の意欲を持つことさえできない。こうした被災事業者らを救済し、早期の再起を促すべく、同規定を適用し、現金の給与を行うべきである。

2 応急的な住宅確保にかかる多様なバリエーション

避難者に対して、今後、災害救助法に基づいて応急仮設住宅の提供等が行われる予定であるが、阪神淡路大震災、新潟県中越地震等の教訓を活かして孤立や孤独死が生じないように、コミュニティに配慮した対応をすべきである。また、立地については、早期復興に資するよう従前居住地からできるだけ近いところに置く必要がある。もっとも、今回は、応急仮設住宅の用地の確保が困難な地域もあり、より柔軟な対応が求められる。

そこで、①プレハブの応急仮設住宅の建設、②公営住宅の利用、③公私の施設の活用、④民間賃貸住宅の借上げの積極的利用にとどまることなく、⑤建物の応急修理を広範かつ弾力的に認め、⑥被災者が自用敷地内に自力で仮設する建築物に対して、応急仮設住宅建築費と同程度の助成を行うなど、様々な措置が講じられるべきである。

3 被災者生活再建支援法の改正、弾力的適用等

被災者が被災者生活再建支援法に基づく支援金に寄せる期待は極めて大きい。しかし、現行の同法に基づく支援金の給付が受けられるケースは限定的であり、被災者の期待が裏切られることを懸念する。

そこで、今回の災害の甚大性に即して、金額の増加も検討されているところであるが、それ以上に、次のように運用改善ないし法改正をすべきである。

(1) 運用改善事項

ア 早期に、原発事故や社会的インフラの破壊によって長期避難を余儀なく

されている世帯についても、早期に、長期避難者（同法2条2号ハ）に該当するものとして扱うこと。

イ 津波被災地や長期避難地域など、被災状況が明白な地域については、り災証明の発行を待たずに基礎支援金を給付すること。

(2) 法改正事項

ア 東日本大震災については、適用対象地域を指定せず、全国に適用するよう政令を改正すること。

イ 大規模半壊に至らない半壊家屋も支援対象とすること。

ウ 地盤が崩壊した場合に、居住困難に至らないまでも地盤修復が必要となった場合（いわば地盤の半壊）も支援の対象に加えること。

エ 事業用建物であっても、その事業が生活に直結する生業に供する建物であれば支援の対象に加えること。

オ 単体世帯の減額措置については、複数世帯であっても小家族と大家族で不平等があり、かえって不均衡な扱いとなり得る上、世帯認定の事務が嵩むことから、撤廃すべきである。

カ 多額の支給によって基金（9条）が破たんすることのないよう、2分の1とされている国による補助（18条）を大幅に増額すべきである。

4 要援護者に対する配慮と社会保障の改善

(1) 避難者のうち、外国人、高齢者、障がい者、女性、子どもをはじめとする要援護者については、施設の利用、コミュニケーションにおいて障害が生じないよう特段の配慮を行い、また、不当な差別等が行われないよう、対応を徹底すべきである。

(2) 高齢者、障がい者に対して応急仮設住宅等の供給をする際には、バリアフリー等の配慮を行うべきである。

(3) 避難した子どもの転編入学を柔軟に認めることとし、転編入先へ転居することが確実な保護者等を条件として課すべきではない。他方で、一緒に避難してきた家族と子どもが分離されないように配慮すべきである。

また、両親を喪った子どもについて、保険金の受領など本人のためになる諸手続が円滑にできるような対応をとる必要がある。そのために、たとえば未成年後見人に弁護士が選任されやすくするような支援制度を構築すべきである。

- (4) 被災地においては、保育、教育、医療、介護を無償化すべきである。

保育所、高齢者施設、障害者施設等の設置基準を緩和し、臨時の保育所等の設置を認めるべきである。

また、児童相談所、児童養護施設、福祉事務所、地域包括支援センター等の福祉支援事業所の人員補充（福祉関係職員の臨時雇用や他の自治体からの配置、福祉事業所の定員外の雇用に対する財源保障等）を行うべきである。

さらに、一時施設の増設などの代替措置の構築が必要であり、これを補うために、可能な業務については民間の事業所に委託し、補助金を支給するべきである。

- (5) 要援護者に対しては、必要な情報の伝達・周知についても障害が発生しがちであるから、一般的な伝達・周知方法にとどまらず、特段の配慮がなされるべきである。

5 生活保護の適切な運用

- (1) 生活保護者及び生活困窮者に対しては、生活保護にかかる手続を思い切って簡素化すべきである。

- (2) 今回の災害の被災地の地域特性から、被災者には車両の保有が不可欠であり、災害復興活動により平時にも増して移動の必要が高い。そこで、車両保有を認めるよう、定型的に保護要件を見直すべきである。

- (3) 避難所における災害救助法に基づく炊き出し等の供与、義援金、災害救助法、被災者生活再建支援法及び災害弔慰金法等に基づいて受領した給付金等は、その性質上、収入認定されるべきものではない。これを裏付ける通知等があるので、その運用を徹底すべきである。

- (4) 今般の震災は未曾有の規模であって、住居を喪失した被災者が全国各地の避難先で保護を要する事態となることが予想される。こうした広域の避難者に対しては、東京都の三宅島の避難者に実施した災害保護事業を参考にして、災害を原因とする生活保護を事業として広く行うべきである。

また、震災に起因する生活保護費については、その全額を国庫負担とするべきである（法73条1号参照）。

6 労働者に対する対応

- (1) 労働者の責に帰することのできない事由による休業（操業短縮を含む）の場合には、労使の拠出の財源による手当を支給するという新たな制度を創設

すべきである。

- (2) 計画停電時間を労基法26条の休業手当の支給対象外とした通達（「基監発0315第1号」）は、混乱を招いており、できるだけ無給の休業をさせないようにし、休業手当を支給すべき旨を徹底すべきである。

また、計画停電外の自宅待機命令等は労基法26条違反として指導を強化すべきである。

- (3) 派遣元事業主には、災害に乗じて派遣切りを行わないよう指導を徹底し、賃金保障の措置を講じるべきである。都道府県労働局の需給調整課等の担当部署の人的物的体制を緊急に強化し、監視・相談体制を構築すべきである。
- (4) 雇用保険の特例措置が設けられているところ、支給期間（30日～360日）をさらに延長する措置を取り、その周知徹底を図るべきである。
- (5) 新卒内定未定者、内定取り消し等になった人に対して、職業訓練及びその間の生活支援を利用した救済を直ちに開始すべきである。

7 早急な義援金の第一次配分

義援金の多くは日本赤十字社に集められ、その配分について、赤十字社は、迅速性（できるだけ早く配る）、透明性（寄託者の意思を適正に活かす）、公平性（被害程度に応じて等しく配る）の三原則を明示している。そして、実際の配分は都道府県が主体となって構成される義援金配分委員会が行うこととされているところ、今回の災害では、被害が広範に及ぶため義援金配分委員会の開催自体が困難と思われる。新潟県中越地震では地震発生後1か月以内に第1次配分が行われ被災者の物心の支えとなったが、あまり遅延すると阪神淡路大震災の時のように効果が薄くなる。

よって、第1次配分は、もっぱら迅速性を重視し、震災発生から1か月前後を目処に早期に配分することとし、この第1次配分を目的とする配分委員会を速やかに開催するべきである。

そして、その後は、復興に関する諸施策と相互に連携しながら、上記三原則に従って配分をすべきである。

8 減税・免税措置等

- (1) 被災者に対する課税については、可能な限り税負担の減免の措置を講じるべきである。津波や原発の被害により明らかに利用不能な地域内の不動産については固定資産税等を一律に免除すべきである。

- (2) 雑損控除の前年度への繰戻しによる還付については、非常に有効な生活再建資金になることから、事業者だけでなく、給与所得者にも広く広報すべきである。

また、雑損控除の繰り延べ期間については、雑損額が過大になるケースも多数あると思われるから、3年ではなく5年程度とすべきである。

- (3) 復旧・復興財源の確保のために、国債発行や、新たな税負担が不可避な状況にあると見受けるが、こうした新たな財源を策定するときに、被災地に多くの負担が生じることのないよう十分な検討・配慮がなされるべきである（例えば、消費税の税率増は、徴収効率は高いが、結果的に購買需要の高い被災地が多く負担することになってしまうので配慮が必要である。）。

第4. 特に配慮すべき法的措置について

1 災害弔慰金法の運用の改善

- (1) 災害弔慰金法に基づく見舞金は、障害等級1級程度の重度障害者にのみ支払われることとされ、あまりにも限定的であったため、阪神淡路大震災の際には、被災者を元気づける見舞金の効果が極めて低く、むしろ却下された数多くの障がい者の失望を招いた。

そこで、障害見舞金支給の対象者を身体障害者手帳等級1ないし3級程度に広げるべきである。

- (2) 弔慰金、見舞金とも、一家の支柱か否かで金額が異なるが、不平等であるから、この差別は撤廃すべきである。
- (3) 障害見舞金については、一括払いのみならず10年程度に期間を限定した上乘せ年金方式による支援を行うべきである。

2 災害援護資金貸付に保証人を不要とすること

被災者が災害援護資金を借り入れする際に保証人を徴求しているが(災害弔慰金法施行令8条)、阪神淡路大震災の実例に鑑みると、①借入時の大きな障害となること、②保証人も被災者であることが多く、主債務者の不履行により保証人の再建も瓦解する危険があること、③保証人に対する回収が難しく債権管理する自治体の管理コストが無視できないこと、④近時は保証の付保の需要が後退していること、などから保証人を徴求すべきでない。

むしろ、災害援護資金の貸付債務の不履行により焦げ付いた債権の償却の仕

組みが無いために、被災自治体の負担が増大するばかりである。そこで、国負担により債権償却する仕組みを設けるべきである。

なお、この減免措置の必要性は、母子及び寡婦福祉法による母子福祉資金等の貸付金においても同様である。

3 二重ローン等の負担を免除・軽減すること

- (1) 阪神淡路大震災においては、既存の住宅ローンが未済のうちに、新たに住宅ローンを負うことになり、いわゆる二重ローンとして多額の債務負担に苦しむ例が少なくなかった。東日本大震災の被災地でも、既に、二重ローンの負担と不安を訴える相談が多数寄せられており、二重ローン問題が今後の復興の足かせとなることが確実である。

そこで、二重ローンとならないよう、①既存債務についての免除制度（債権者である公私の金融機関において無税償却できるとするもの。）、②既存債務の公的機関の免責的債務引き受け（又は肩代わり弁済）制度などの創設のほか、③債務免除の弾力的な適用の周知が必要である。

あるいは、二重ローンの軽減措置として、④二重部分について物権担保に代わる信用保証制度、⑤既存債務部分も含めた住宅ローン控除の適用、⑥既存債務部分を雑損控除扱いにする税務上の特例など、債務者の負担軽減に有効な措置を設けるべきである。

- (2) 中小事業者（農林水産業、商工業ほか）も、事業再建に取り組むと、既存の債務に加えて新たな債務負担を余儀なくされることとなる。新たに借り入れる金融債務については諸々の特例措置が講じられることになると思われるが、二重の債務負担を強いられる点は、個人の二重ローンと構造的に何ら変わりがない。そのため、東日本大震災の被災地では、やむなく廃業を選択せざるを得ないと訴える相談も少なくない。

よって、一定規模以下の中小事業者についても、上記と同様に、既存債務の免除制度等の債務減免措置を講じるべきである。

4 中小事業者に対する給付制度、特別融資措置

- (1) 今回の災害では、中小企業、農林漁業者が大きな被害を受けているが、地元産業の回復がなければ雇用も含めた地域の復興は成り立たない。とりわけ津波被害を被った沿岸部には漁業者及びその関連事業者が多く、一様に壊滅的な被害を受けている。

したがって、事業者に対する支援は不可欠であり、既に、低利融資等が実行されている。より一層の、公私の低利融資制度の充実が図られるべきである。

- (2) 農林漁業者に対しては天災補償制度があるものの、生産手段が壊滅的な被害を受けているうえに、風評被害等も深刻であり、既存の制度による補償のみでは再生困難な事業者も多数に及ぶことは確実である。

そこで、後述の復興交付金や復興基金を活用して、事業再建に対する大胆な助成も付加すべきである。

- (3) また、地域によっては、漁業そのものを公営化または準公営化し、従前の漁業組合等から事業を引継ぎ、復興を牽引するべきである。

さらに、漁港の使用が困難な地区については、公費負担で他地域の漁港を一部借り受け、被災地の漁業者が事業に従事できるようにすべきである。

- (4) また、商工業者（農林漁業の間接的な関連業者等を含む）に対しては（前掲の災害救助法の規定以外に）給付制度がない。純然たる農林漁業者には補償があるにもかかわらず、同様の災害被害を受けた商工業者には補償が全くないというのは、均衡を失する。そもそも、間接関連事業者が立ち上がらなければ、農林漁業者自体の再建も困難である。

能登半島地震では復興基金により伝統産業への助成を目的とする給付がなされたところであるが、今回の災害では、国において、生産基盤の回復を図るために必要な限度で、給付制度を新設すべきである。

- (5) 労働者について、被災地の居住者を優先的に雇用できるようにするため、住宅補助、賃金の一部補填、特別な助成措置を講じるべきである。

- (6) 融資制度についても、破産または民事再生手続によって既存債務の整理をした被災事業者は特に民間融資が受けにくくなる。

そこで、こうした法的整理後の被災事業者に向けた公的な低利融資を新設すべきである。

5 被災地における産業保護

阪神淡路大震災では、被災地に地域外の事業者が入り込んで需要を食い潰していく例が見られた。これに対し、新潟県中越地震以降は、被災地の産業再建を保護するための施策が行われている。

被災地においては、できる限り地元の生産的な産業を保護し、他地域におい

て消費を支援する仕組みを設けるなどして、産業再建を支援し、雇用も含めた経済再生の措置を講じるべきである。

また、復旧・復興にかかる設備投資については、税負担の軽減措置等を講ずるべきである。

6 土地の買取請求，集団移転事業，境界確定事業等

- (1) 津波被害に遭った地域には、水没して使用不能あるいは海没により滅失した土地が多数ある。あるいは、原発被害により近接地においては長期間にわたって利用不能となることが見込まれる。

これら土地については、国又は地方自治体に対して被災前時価を標準価額として買取請求できる制度を創設するべきである。

この場合、地域指定をした上で、対象地域内にある土地は、土地の毀損状態にかかわらず公平な条件で買取を行うこととし、また、売買手続は公簿売買を原則とするなど、できる限り手続を簡略化するべきである。

- (2) また、被災地に寄せられた相談内容によれば、被害を受けた地域の住民が元の居住地に戻りたくないという意向も少なくない。もっとも、漁業は沿岸部に施設がなければ成り立たず、一律に高台に移転するわけにもいかない。

そこで、このような地域については、住民の意向を尊重した上で、国又は地方自治体が当該地区の住民の集団的な移転を行うとともに、公的負担で漁業施設等を沿岸部に構築するなどの新たな事業方式を策定するべきである。

- (3) 東日本大震災では、広域にわたって地表面が水平・垂直移動し、また、津波により境界標が失われ境界が特定不能または特定困難となっている地域が少なくない。

阪神淡路大震災では、広域にわたる地表面移動地区では筆界も移動したものとす旨の特例（平成7年3月29日法務省民三第2589号民事局長回答）があったが、今回も同様の取り扱いをすべきである。

さらに、早期復興を促すため、既存の筆界特定制度とは異なり、早期かつ円滑に地域一帯の筆界を明示する特例制度（簡易な手続で筆界を示し、過不足が生じたときは補償により手当てする仕組み）を設けるべきである。

あるいは、地域の再建計画が策定できる地域においては、既存のまちづくり事業（区画整理事業，都市再開発事業等）の手法に準じ、又は応用して、境界を再確定する事業を新たに設けるべきである。この場合、被災した住民

の意思が十分に反映するよう留意しなければならない。

7 破産、民事再生の特例

- (1) 被災地においては、多重債務を抱える被災者もあるが、被災者生活再建支援金（最大300万円）は自らの生活再建のために支給されるものであって、債権者らの引当てとなるべきものでないことは明らかである。

そこで、上記額は被災地の生活再建に不可欠の金額であると見て、被災地においては破産事件における自由財産拡張限度額を原則として従来の99万円に約300万円を加えた400万円以上とすべきである。

さらに、生活基盤である居住用不動産、生業に必要な自動車・船舶・農機具等は自由財産とできる等、被災地の実情に照らした弾力的な適用が図られるべきである。

- (2) 被災者の生活再建、事業再建は、平時以上の負担となることから、個人民事再生の適用の場面を広げる必要がある。

そこで、適用上限額を1億円に引き上げ、住宅ローン条項の適用条件についても住宅債権以外の担保がある場合も含めるなど、適用条件を大幅に弾力化すべきである。

また最低弁済額の引き下げや最大5年に留まっている弁済期間の延長等支払条件の緩和も検討されるべきである。

- (3) 保証人への配慮から倒産手続をためらうことが想定されることから、倒産手続における保証人の責任の減免も検討されるべきである。
- (4) あらゆる資料を喪失した被災者も少なくないため、上記の各手続を申立てる際には、裁判所においても、資料不足に対して厳格な対応をせず、弾力的な手続を行うべきである。

8 罹災都市借地借家臨時処理法の不適用（または限定的適用）

罹災都市借地借家臨時処理法は、戦後復興の特別法であり、特殊な権利義務を創設する内容となっている。同法の適用により、被災地が混乱するおそれが大きく、阪神淡路大震災でも大きな問題となった。

当会は、かねてより同法の早期改正を求めていたところであるが、残念ながら未だに改正されていない。現行法のまま適用すると無用な混乱を招くことが明らかであるから、少なくとも現行法のまま適用すべきでない。

仮に適用するとしても、優先借地権（同法2条）及び借地権優先譲受権借地

権（同法3条）の部分は適用せず、限定的な適用にとどめるべきである。

9 廃棄物の処理について

災害によって発生する大量の廃棄物には、アスベスト等の有害危険物が混在しており、廃棄物処理法の弾力的な運用により、公費による収集・運搬・処分を行い、処分にあって健康や自然環境への配慮が行われるべきである。

建物の解体についても、廃棄物の処理の一環として公費負担とすべきである。この場合、無用な解体を追い立てないよう、余裕を持った期限を設定すべきである。

10 復興交付金、復興基金の早期創設

- (1) 災害復興は被災者主権、地域主導で行われるべきである。国は、被災者及び被災地の地方自治体を財政的に支援する立場にある。

現在、復興庁の創設が検討されているところ、確かに、今回の災害の被害に鑑みると国難を克服する対応が不可欠である。しかし、復興のあり方は、あくまで被災地・被災者が決定すべきことである。

そうすると、国の財政支援は、国が決定権を持つ補助金の方式によるのは不適當である。

被災地が自由に復興施策を推し進められるよう、地方が使途自由な復興交付金を設けるべきである。

- (2) また、制度の狭間で救済されないケースを手当てし、きめ細やかな被災者対応を可能とするため、阪神淡路大震災以降の大災害で設置されてきた復興基金を早期に創設すべきである。

なお、これまでの災害例では、県単位で基金が創設されてきたが、今回は被災が広域にわたっており、普遍性と機動性が求められる。

そこで、被災地に共通する問題については被災都道府県の共同の広域的な復興基金を置き、それとは別に、地域特有のニーズに応えるため被災市区町村及び被災者が参画する県単位の地区別復興基金を置く2本立てで行うべきである。

第5. 法律相談需要に対する措置

1 被災地における現地法律相談の措置

被災地では法律相談の膨大なニーズが顕在化している。被災者の不安を緩和

し、復旧・復興への見通しを持てるようにするため、また、今後の紛争防止のため、速やかに数多くの法律相談（巡回相談，出張相談）が行われるべきである。

日弁連や、各都道府県の弁護士会のほか、日本司法支援センター及び地方自治体が連携し、相談場所の確保（日本司法支援センターの指定相談場所の弾力的な指定）、被災地における広報，出張体制にかかる予算上の措置を講じるべきである。

2 災害時要援護者に対する配慮

法律相談においては、外国人，高齢者，障がい者，女性，子どもに代表される災害時要援護者に対して特別の配慮（専門相談窓口等）を行う制度上の措置が講じられるべきである。

また、弁護士のみならず、臨床心理士，精神保健福祉士，社会福祉士等を多数配置し、被災者の心のケアを徹底するとともに生活全般を見通した相談のできる体制を敷くべきである。

3 各専門相談相互の連携

被災地の生活上の不安，労働上の問題，中小事業者の再建方法等については、様々な要素が複合する問題となることから、被災者に対しては自治体が設置する被災者生活再建支援窓口等，労働者に対しては職業安定所等，中小事業者に対しては商工会議所，金融機関，農漁協などと、弁護士会等が共同した相談体制を確立するべきである。

また、これら相談についても、心のケアは重要であり、臨床心理士，精神保健福祉士等を多数配置すべきである。

4 被災者向けコールセンターの開設

日本司法支援センターでは情報提供業務を行っているが、被災者に向けた情報提供を行うためのコールセンター（フリーダイヤル）を設置するとともに、電話にとどまらず避難所毎又は地区毎に情報提供職員を配置するべきである。

第6. 紛争解決のための特別措置

1 土業の連携組織の推進

被災地において発生する紛争は、法制度の想定を超えるものが多く、単一の専門職能では対応困難である（阪神淡路大震災では、マンション紛争，共同再

建事業にかかる紛争，広域的境界移動の紛争などが挙げられる。)

こうした事例に対応するため士業の横断的連携組織（宮城県，東京都，近畿等にある。）が不可欠であるところ，これに対する行政支援と行政との連携が行われるべきである。

2 震災特別民事扶助

阪神淡路大震災では法律扶助協会が行った特別民事扶助が活用され，1000件を超える援助実績があり，被災地における早期紛争解決に大いに寄与した。

これに対し，現行の日本司法支援センターが行う民事扶助（とりわけ代理援助）については，厳格な資力要件と煩雑な手続があり，このままでは被災者の積極的な利用が見込めない。

そこで，①震災に関連する事件について特別の予算を講じると共に，②資力要件を撤廃もしくは大幅に緩和し（被災した事業者等も対象に加える），③徴求資料等を略して手続を簡素化し，④立替費の償還を原則的に猶予・免除し，⑤対象を裁判に限定せずADRや行政申請手続も含めるべきである。これら実施に必要な限度で，総合法律支援法の改正を行うべきである。

3 ADRの開設

様々な紛争需要が見込まれるため，早期復興に資するべく，既存のADRには震災特別対応をするよう要請ならびに助成措置を，新たな紛争形態には行政の開設するADRの新設を行うべきである。

4 民事調停申立手数料の免除

特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律第6条で民事調停申立て手数料を免除することとされているが，この特例は罹災都市借地借家臨時処理法の適用と同時に適用するとされているところ，今般は，そのような運用に固執する必要は乏しいから，特例のみ適用し調停申立手数料を免除すべきである。

第7. 福島第一原子力発電所について

1 情報開示

福島第一原子力発電所（以下単に「原発」という。）の状況につき，情報の正確かつ迅速な開示を行い，また，住民の不安に応えるため，国による総合相談窓口を設置すべきである。

提供すべき情報は、発生しうるあらゆる事態を想定すべきである。

2 原発労働者等への無差別・無条件補償

原発の処理に従事する労働者（東京電力及びその下請けの原発労働者、消防隊員、自衛隊員、警察官等）には、手厚い補償を持って報いるべきである。

東京電力に対しては、危険有害業務について、労働者に対する労働安全衛生基準を遵守させることはもとより、委託、請負、派遣にかかる労働者に対して不当な労働を強いることのないよう十分に注意すべきであり、かつ、上記と同様に手厚い補償を行うべきである。

3 特別の現金支給による救援

原発事故により避難を強いられている避難者については、原子力災害対策特別措置法26条1項3号に基づき、被災者の救難、救助その他の保護を行うものとされているが、具体性に乏しい。

福島原発周辺の避難者は、国の責任において避難生活を強いられているのであるから、国は、20km範囲内に限定することなく、国民保護法75条に規定されている救援内容（「救援は、都道府県知事が必要があると認めるときは、前項の規定にかかわらず、金銭を支給してこれを行うことができる。」）を参照し、これと同等のレベルの現金支給も含めた手厚い救援措置を講じるべきである。

4 住民に対する補償

避難移転費用、風評被害・出荷制限による経済的損失については全額補償されるべきであるが、これを確実にするため、原子力損害の賠償に関する法律第2条に規定された「原子力損害」の極めて限定的な定義を見直し、今回の災害の被害が救済できるよう直ちに改正すべきである。また、第3条1項但書に定めた免責条項は、今回の事態には適用されるべきではないから改正すべきである。

また、救済の実効性・迅速性を図るため、一定の損害については、国が一時的に立て替え負担し、東京電力に求償する措置を講じるべきである。

5 放射性廃棄物

今般の災害で発生した廃棄物のうちで、放射性物質で汚染されたものについては、放射性廃棄物として取り扱うべきである。

以 上