

東日本大震災復興プロセスにおける権利擁護ニーズとそれを支える法制度に係る総合的研究

研究代表者 法律・政治学系 新村 繁文

1. 調査研究の目的

今回の東日本大震災の被災に伴い、生命権・健康権、財産権、生活権・生存権、就労・雇用・賃金保障、責任・補償等々の法的ないし権利擁護上の諸問題が多様な形で発生することは、容易に想像がつく。実際にも、避難所にいる避難住民などからそうした諸課題を突きつけられている。また、防災という観点からは、行政のあり方、原子力を含む行政法上の多様な法制のあり方が問われることになる。とくに、福島県の被災状況は、原発事故抜きに語ることはできないが、地震・津波・原発事故の複合災害に対する権利擁護ニーズの調査研究や、それを支える、法的対応のあり方の調査研究は、いまだに例をみない。

そこで、本調査研究においては、震災に伴って具体的にいかなる問題・課題が発生しているのかを、各地の避難所、自治体、住民組織、社会福祉協議会、権利擁護ネットワーク等々を対象にきめ細かく聞き取り調査することにより顕在化・集積し、それらの諸課題を法学・権利擁護に関わる多様な観点から分析・体系化する。

また、原発事故に関わる、企業・国・自治体・諸機関・住民等々の対応の実態を聞き取りや資料収集等により明確化したうえで、国民・住民の権利擁護の観点から分析し、問題点を析出する。

こうした調査研究を通じて、①法的側面ないし権利擁護の側面で、東日本大震災復興に向けての具体的な方向性および力点と、防災体制のあり方・自治体等の立脚点等を、被災現場ないし被災住民・支援者の観点から提示することが可能になる。

②地震・津波・原発災害といった、権利擁護の観点からみても、法学・行政学・政治学および環境関連自然科学等の諸分野の連携が必要なきわめて学際的な総合的研究分野を開拓することになり、震災を科学するといった文理融合的な新たな学問分野の創設にもつながる可能性を含んでいる。

2. 調査研究組織

<研究代表者>

法律・政治学系 新村 繁文

<研究分担者>

法律・政治学系 塩谷 弘康

法律・政治学系 金井 光生

法律・政治学系 垣見 隆禎

法律・政治学系 中井 勝己

法律・政治学系 足立公志朗

法律・政治学系 山崎 暁彦

法律・政治学系 今野 順夫

法律・政治学系 長谷川珠子

法律・政治学系 清水 晶紀

3. 調査研究計画・方法

①地震・津波・原子力災害等に関わる災害法制についての先行研究をフォローし、研究成果を整理する。

…阿部康隆『大震災の法と政策』（日本評論社・1995）をはじめ、阪神・淡路大震災、雲仙普賢岳噴火、中越地震、宮城内陸地震などの経験を踏まえた先行研究が存在する。まずは、先行研究を整理し、本震災発生前時点における災害法制の枠組みを分析したうえで、本震災で生じうる権利擁護ニーズに対する理論的対応可能性とその限界を整理する。

②今回の東日本大震災の被災各地にインタビュー調査に赴くとともにアンケート調査を実施し、震災対応の実態と権利擁護ニーズ、それを支えるための法的諸課題を明らかにする。

…福島県内の被災地の自治体、社会福祉協議会、避難所、NPO等を対象にインタビュー調査・アンケート調査を実施する（浜通り、中通り、会津地方につき、それぞれ複数の自治体に赴く予定である）。

…また、福島県の災害の特徴を顕在化させるために、宮城県内の被災地にも赴き、両県の比較検討を行う予定である（女川町、気仙沼市、大崎市、

栗原市など)。

…その他、福島、宮城、岩手各県の県庁や、国の関係機関にも必要に応じてインタビュー、アンケート調査を実施する。

③過去の地震・津波・原子力被災地にインタビュー調査に赴き、当時の震災対応の実態・長所・短所を把握するとともに、今回の東日本大震災に対する法的対応のあり方に示唆を得る。

…兵庫県神戸市(地震)、北海道奥尻町(地震・津波)、茨城県東海村(原子力事故)などへの調査を実施する。

…また、長期的な避難生活を余儀なくされた事例として、東京都三宅村(雄山)のような火山噴火災害地への調査も予定している。

④上記①～③の調査を踏まえ、今回の東日本大震災に対する権利擁護のあり方を総合的に検討する。

…今回の東日本大震災で生じている権利擁護ニーズを支えるための法的対応のあり方を検討し、理論と実務の架橋となるような制度的枠組みを提示する。

…それとともに、福島県内の弁護士会、司法書士会、行政書士会、土地家屋調査士会、社会保険労務士会、税理士会、社会福祉士会等の各団体や、県内自治体と連携し、権利擁護ニーズに対する組織間の協働と役割分担のあり方を検証・検討する。

⑤研究成果の取りまとめと公表

…本研究で得られた知見について、調査報告書として取りまとめ、公表する。その他、調査結果や研究成果については、随時、学会発表、学術雑誌投稿、著書出版などの形で、積極的に公表していく予定である。

4. 経過や結果

はじめに

本研究で「権利擁護」とは、憲法上の基本権であれ、法律や契約等に基づく権利であれ、その権利を享受すべき者の「権利」を主張し、その回復、確保、維持、強化、およびそのために必要な社会的基盤の整備に努めること等を通じて、それを実現していくことを意味している。したがって、「権利擁護」は、権利

侵害からの救済、権利侵害の予防、権利の主張、権利実現への支援、包括的な生活支援(社会保障・社会福祉サービスの利用支援、財産管理、所得保障、住居確保、就労支援、社会参加支援等)、(本人および家族等の)エンパワーメント、社会ないし公的機関等への働きかけなどの方法で実践されることになろう。

こうした意味において、大震災復興プロセスにおける「権利擁護ニーズ」とそれを支える法制度に係る本研究の研究計画は、かなり広範かつ多様な調査先・調査項目を含むことになる。加えて、現実には、震災直後ないし初期段階では、「権利」主張や「法的関係」についての意識的な主張よりは、より生活や身の安全に直結したニーズに、被災住民の関心が集中することが容易に想定される。

こうしたことから、より長期のスパンで構想された本研究の研究計画のもともとの性格上、震災直後ないし初期段階から半年も経ていない現段階にあっては、本研究は、その研究計画によりやく着手したという段階にとどまるといわざるを得ない。そこで、以下においては、これまでに本研究の一環として実施された(ないし、そのように位置づけられ得る)調査等の活動の経緯と、その結果得られた知見とを提示することとする。

①南相馬・相馬現地調査(4月9日)

- ・震災後比較的早い段階で、南相馬の避難所に救援物資を届けようとする活動に同行。その際、南相馬市役所に立ち寄り、本学類卒業生の職員に話を聞いた。その際、以下の点を確認した。
- ・南相馬市は、避難指示の出た原発から20キロ圏内の区域(小高区)、屋内退避指示が出た20～30キロ圏内の区域(原町区)、30キロ以遠の区域(鹿島区)に区分され、それぞれの住民の生活に著しい差異が生じている。
- ・小高区では、住民が避難しており、そこでの生活はもはや失われた。市役所が所在し、市の中心的区域である原町区では、住民が屋外での日常生活を著しく制限され、郵便局などの公共的サービス機関も閉鎖の方向にあり、コンビニや商店も閉店していることから、無気力かつ行政への依存的な傾向が出ている。たとえば、新聞配達も来ないことから、行政で新聞配達をするようにという要求が出されたりしている。
- ・これに対して、屋内退避指示の対象区域に含まれない鹿島区では、商店も普通に開いて営業してお

り、街に活気もある。こうしたギャップが、住民相互の心情にも深刻なギャップを発生させており、南相馬市としての一体感といった観点から、きわめて深刻な事態になりつつある。

- ・行政当局者としても、家族が被災したり、市庁舎も含めて水も出ない状態が続いているため、過重な労働を強いられており、メンタル的にもきつい。

②会津若松市内二次避難所（原瀧）調査（4月24日）

- ・大熊町からの避難住民を受け入れている。

<権利擁護ネットワークスタッフの話>

- ・避難住民のなかに認知症独り暮らしの高齢者を発見したので、地域包括支援センターに連絡し対応。

<二次避難所支援スタッフの話>

- ・二次避難所の所在地、東山温泉は市の中心部から距離があり、クルマのない高齢者などは交通弱者となっている。
- ・二次避難所内に、学童前の子どものための遊び場がない。
- ・仮設住宅にはいれるのか、いつになったら帰れるのかと、将来への不安を抱える人が多い。
- ・職場を失い、会社から連絡がないという不安を訴える人がいる。自己都合退職を迫られる人もいる。

<PSWの話>

- ・県外の「心のケアチーム」が引き上げたあとの対応を考えておく必要がある。

<避難住民自治会長の話>

- ・この避難所に町の職員は1人もいない。町会長・民生委員として、自分がやるしかないと思い、自治会長を引き受けた。4月12日の段階で、自治会を立ち上げた。フロア毎に担当者（まとめ役）がいて住民のニーズ等を吸い上げる。
- ・小学生の通学の問題は、バスの巡回で解決。ただし、巡回バスは15:00が最終で不便。
- ・世帯毎にローテーションを組んでいる洗濯の回数の問題が、いまの悩みの種だ。
- ・5月1日からサテライト高校に通学することになる高校生だが、バス便が悪いので、朝食抜きになるなど不便。行かないという高校生もいる。
- ・町当局となかなか連絡が取れない。寝るところと食事は用意したから、あとは自分でやれという姿

勢だ。

- ・旅館内の大部屋に「勉強部屋」を開設し、子どもたちの便宜を図っている。

<受け入れ側旅館担当者の話>

- ・大熊町民を160人受け入れている。1人1泊5,000円の助成が県から出るが、規模の大きな旅館にとっては経営的には減収。「原瀧」の場合は、契約社員を系列の福祉施設等で雇用したり、一時帰休制度を活用したりして、解雇しないようにしている。
- ・住民の自治組織化を働きかけ、自治会を作ってもらった。自治会長や各フロア担当者名簿、洗濯機使用のローテーション、支援のための訪問チームの来訪予定表等を作成し、エレベーター脇の掲示板に貼りだし、連絡・調整に用いている。こうした方法は、観光でのノウハウを生かしたものであり、住民にも便利だし、自分たちも仕事がしやすい。自治会は、伝達事項等の周知にも役立つ。マンションの管理組合的な小さな行政組織といった感覚だ。
- ・スクールバスの運行表についても意見を述べ、生活支援バスもコインランドリーに回ってもらうようにした。
- ・洗濯機を備え付けてローテーションで使ってもらうようにした。
- ・現時点での不安は、いつまでこの状態が続くのかということ、さらに、このあと一般客が戻る見通しはどうかということだ。

③会津若松市内一時避難所支援者インタビュー

(4月24日)

- ・一時避難所の自治会は、順次作られていった。会津学鳳高校避難所が最初だった。自分が関わった会津工業高校避難所では、校長名で自治会作りを呼びかけた。
- ・会津工業高校避難所では、体育館を15区画に区割りし、各家族（各区画）から1名ずつ出してもらい、そのなかから自治会長を互選してもらった（実質的には、避難所担当の教員が指名する形になった）。その後は、自主的に選任された。こうしたやり方は、避難所によりまちまち。
- ・避難所の高校生は、朝食抜き、昼食は自分で買っている。こうしたことが大変なので、高校近くに下宿を考えている人もいる。
- ・ホテルや旅館ではコミュニケーションがとれな

い。

- ・鬱っぽい人は畑仕事に連れ出したが、気分が変わり心配事を話してくれるようになる。
元気な高齢者が、やる事がなくて認知症化しているケースもある。
- ・就労問題が一番の課題だ。農作業の手伝いをしてもらえれば労賃が出せる。しかし、こうした情報はほとんどネットやテレビに出るだけで、避難所には来ない。情報伝達手段をビラにして各戸に配布すべきで、それ自体就労になる。
- ・会津の人たちの避難住民に対する思いは、複雑だ。「原発で高給をもらっていた」「会津は風評被害ばかりだ」といったことを言う人もいる。また、ハローワークで、避難住民が優先されているとして地元の失業者との間でトラブルになったりしている。仮設住宅ができて、地元住民には恐怖感がある。こうした一連のことは、相互にコミュニケーションがないからだ。

④飯舘村支援活動（4月以降継続）を通じて

- ・計画的避難地域に指定される以前から、本学類は飯舘村の原発事故対応や避難後のコミュニティ再建・復興に連携・協力体制をとっているが、そうした活動に同行した折に、行政当局者や住民のニーズを聞いた。以下は、その際に聞き取った内容の一端である。
- ・原発から遠く離れ、まったく関わりを持っていないと考えていたところに突然降ってきた災難であり、驚愕、疑問、怒り、不安、失望、喪失感等のない交ぜになった茫然自失状態である。
- ・計画的避難地域に指定され、所定の期日のうちに避難しなければならないが、避難先が決まらない。職場、家族、子どもの学校等多面的なニーズを満足させようような避難先を確保できるのか不安。
- ・これまでやっていた農業・牧畜業などを断念せざるを得ないことから来る圧倒的な喪失感で、無気力になる。
- ・今後の就労支援、生活支援等の総合的で十分な支援が行われるのかに大きな不安がある。
- ・(行政も住民も共に) これまで築き上げられてきたコミュニティを維持・確保したい。しかし、その方法については、決め手がない。その間に事態が進展していく。
- ・住民相互間のコミュニケーションの維持の方法に

ついても、たとえばEメールなどという手段・方法も提案されたが、村民の多くにそうした経験・実態がなく、現実的ではない。むしろ、ミニコミ誌のような手段のほうが可能性がある。

- ・除染等を含め、いつ、どのような状態で戻れるようになるのか、それを、国は責任を持ってやるのか、最大の関心事である。

⑤陸前高田市現地調査（6月19日-20日）

<市役所職員の話>

- ・津波被害で市街地全体が壊滅状態にあり、市民の一部は奥州市などの内陸部に避難しているが、まとまった情報伝達が困難になっている。
- ・市内の交通は依然として麻痺状態にあり、病院に行くにもバスがないという状態が続いている（ガソリンも依然として不足気味）。
- ・災害救助法の期限が迫っており、自衛隊による入浴支援や支援物資輸送等のコミュニティ支援がどうなるのか、市職員側にも不安がある。
- ・他自治体からの長期派遣職員や、全国ネットワークを通じて派遣された保健・医療チーム、長期ボランティアが活躍してくれているが、人手はいくらあっても足りない（1日当たり300人が不足している状況）。
- ・独居高齢者対応や仮設住宅コミュニティ作りのために、学生等の長期ボランティアの協力がほしい（見守りシステムの構築、被災者のニーズ把握）。
- ・市民との協働によって市の復興を考えたいが、町内会等の地域コミュニティが壊滅している地区もある。
→どのような対応が可能なのか、有識者の「アイデア」がほしい。
→モデル地区をいくつか作って、他の地区を引っ張ってもらおうということも考えている。

<自治会役員の話>

- ・地区内で住民主導で仮設住宅をつくったが、その発想は、何よりも「コミュニティの維持」という考え方に基づいている。
- ・市側は、なによりも「公平性」を重視しており、コミュニティを維持するという発想に欠けていたが、メディアの後押しもあり、地区の要望に沿った仮設住宅の建設にこぎつけることができた。
- ・仮設住宅用地は民有地だったが、地権者自身も仮設住宅に入らざるを得ない状況であり、地権者には比較的スムーズに納得してもらうことができ

た。

- ・小規模仮設住宅には集会所を作らないというマニュアルに反し、仮設コミュニティのハブとして集会所を設置することになっている。ここを基点にコミュニティの維持を図っていきたいと考えている。
- ・今後は、「仮設」から「本設」へということで、将来的にどのように長期的な生活基盤を整備していくかを検討している。高台に用地を確保できないか、各住民の経済力の差にどのように対応していくか、仮設住宅を県などが買い取って公営住宅化することはできないか…いずれにせよ、「コミュニティを守る」という基本を大事に、三陸復興のモデルケースになるという意気込みで活動している。

⑥南相馬市での権利擁護関連市民団体の相談会 (7月18日)

- ・生活保護受給・就労・雇用問題支援等を中心的なテーマとする市民団体である反貧困ネットワークによる南相馬市での相談会に同行し、以下のような相談があった。
- ・避難区域内に会社があり、会社が解散したため失業した。現在失業保険受給中だが、退職金も支払われず、連絡も取れなくなった。補償してもらいたいがどうすればよいか。
- ・生活保護を受給中だが、義援金をもらった。生活保護はどうなるのか、不安だ。
- ・派遣労働者だが、派遣先の会社が被災し、整理解雇された。どのように対抗すべきだろうか。
- ・出向中に被災したが、その際車両が流され、大破した。会社に補償を求めることができるのだろうか。
- ・緊急時避難準備区域に指定され一時避難したが、早く元の生活を回復したかったので、孫も一緒にいち早く戻った。ところが、遅く戻ってきた近所と比べ補償金に格差があるうえ、遅くまで避難していた近所から孫を連れていち早く戻ってきたことについて誹謗中傷される。

⑦震災3県権利擁護関連団体アンケート結果 (7月下旬～8月)

- ・福島、宮城、岩手の被災3県の権利擁護に関わる専門職団体（弁護士会、司法書士会、社会福祉士会、行政書士会、社会福祉協議会）に、大震災な

いし原発事故関連の権利擁護に関わる相談および支援について、その概要、特徴、窓口開設の状況、相談体制、課題、今後の見通しなどをアンケート調査した。まだ、回収の途中だが、概略以下のような結果を得た。

- ・大震災に関連して、とくに権利擁護についての相談窓口を開設したとする団体は、福島県弁護士会、同司法書士会および仙台弁護士会だった。それ以外の団体のほとんどは、大震災以前から相談窓口を開設しており、大震災に関連してとくに新たに開設してはいないようである。ただ、開設していない団体においても、権利擁護に関連した相談窓口の開設の必要性は認めている。その理由としては、権利擁護に関する相談件数の増加、被災者・原発避難者の生活不安・困難への対応、震災による生活弱者のいっそうの脆弱化、仮設住宅避難住民への長期支援などがあげられている。
- ・他の専門職団体と連携協力して相談活動に当たっている団体が多い。その場合、司法関係専門職団体は、福祉系の団体・機関と、福祉系の専門職団体は、逆に司法系の団体と共同することが多い。こうすることで、複雑多様な相談内容に、よりの確に対応することが可能になる。こうしたことも反映して、相談には複数人で対応する団体が多い。もっとも、社会福祉協議会の日常生活自立支援事業の相談は、専門員がひとりに対応することが一般的である。
- ・各団体が受けた相談件数は、設問がやや不明確であったこともあってか、大震災・原発事故に関連した相談件数にかならずしも限定されたものではないが、大震災以降の相談件数であると解されるものに限っても、福島県弁護士会が1,000件以上、同司法書士会が数百件、同福祉士会が20～30件、同県社会福祉協議会の日常生活自立支援事業相談窓口が285件等と、きわめて多数にのぼっている。
- ・相談内容で比較的多いものは、専門職団体の性格・特徴により偏りがみられる。具体的には、不動産ローンに関する相談、失業・雇用・就労関係の相談、家族関係に関する相談、補償問題に関する相談は、弁護士会や司法書士会に多く、福祉サービス利用に関する相談は、当然のことながら社会福祉士会や社会福祉協議会で目立っている。また、生活保護を含む困窮・生活相談は、弁護士会や社会福祉士会、社会福祉協議会で上位を占めて

いる。

また、福島県の各専門職団体では、原発被害と補償問題に関する相談が特徴的である。

- ・成年後見人が被災して後見業務が遂行できなくなっているケースは、いずれも福島県の団体から回答があり、同県司法書士会で7件、社会福祉士会で3件あった（岩手県弁護士会では0件との回答があったが、岩手、宮城両県においても、集計が進めば相当程度の件数が出てくるものと思われる）。逆に、被後見人等が被災して後見業務が遂行できなくなった件数については、福島県司法書士会が1件、同社会福祉士会が3件の回答を寄せた。

また、後見人の家屋が津波で全壊し、重要書類が流失したケースや、被後見人が介護施設から避難したが行方知れずになったケースがあったという。

- ・社会福祉協議会の生活福祉資金貸付について、生活困窮者からの相談が増加したこと、借受人で自己破産や債務整理をする人が増加したこと、地震による住宅補修希望の相談が増えたこと等の指摘があった。

また、日常生活自立支援事業については、仮設住宅や借り上げ住宅への入居による世帯状況・生活状況の変化によって、高齢者や精神障がい者等の判断能力が低下するだろうこと、その結果として利用者が増加するだろうとの予測が示された。

- ・大震災後の権利擁護に関する課題としては、原発被害の早期の補償、仮設住宅や借り上げ住宅入居の高齢者・精神障がい者の判断能力の低下・孤独死の問題、避難移動中または避難所での死亡・重度化ケースの個別の検証、未成年後見（震災孤児の問題）等の指摘があった。
- ・そのほか、震災後の家庭裁判所の対応が、休庁等の理由できわめて不十分であり、4月になってようやく書記官から状況確認の電話があったように遅すぎるとの指摘があった。

また、県、市町村、東京電力、国のそれぞれの方向性が定まっていない状況下の相談活動で、中途半端な方向づけしかできないという指摘、高齢者・障がい者にとって、本人自身や支援者が被災したことで、本人を支えていたネットワークが寸断されたことも無視できない被害だとの指摘も重要である。さらに、土地家屋等の資産の処分、大規模な修繕、義援金・保険金の受け取り、相続手続等、生涯にたびたびあるわけではない出来事に一度に遭遇する高齢者・障がい者にとって、成年後見ニーズ、第三者後見ニーズはいっそう高まっているとの指摘もあった。

5. まとめと今後の展望

- ・以上のように、大震災後の社会的弱者の権利擁護とその支援方法をめぐる状況は、ようやく補償問題等の課題が出始めたところであり、いまだ、そのデータの収集も、関係諸機関・団体において途中の段階にあるといった感が強い。
- ・したがって、①事例・データの収集、それらの集計・分析は、依然として課題として残されている。
- ・それを受けて、②大震災直後の行政の対応と法制度全般との対照・評価、③災害法制のあり方の検討、④避難や避難住民の権利擁護のあり方の検証、⑤大震災・原発事故に起因する雇用・失業・就労や困窮問題と生活保障のあり方の検証・検討、⑥原発事故をめぐる東京電力、国、自治体等の法的責任の所在の検討、⑦補償をめぐる法的問題の検討等を、この研究の課題として行かなくてはならない。