

## 原子力災害のリーガル・ニーズと復興政策の軌跡

## ——災害復興法学から福島復興法学へ——

## Legal Needs of Nuclear Disaster and the Trajectory of Reconstruction Policy

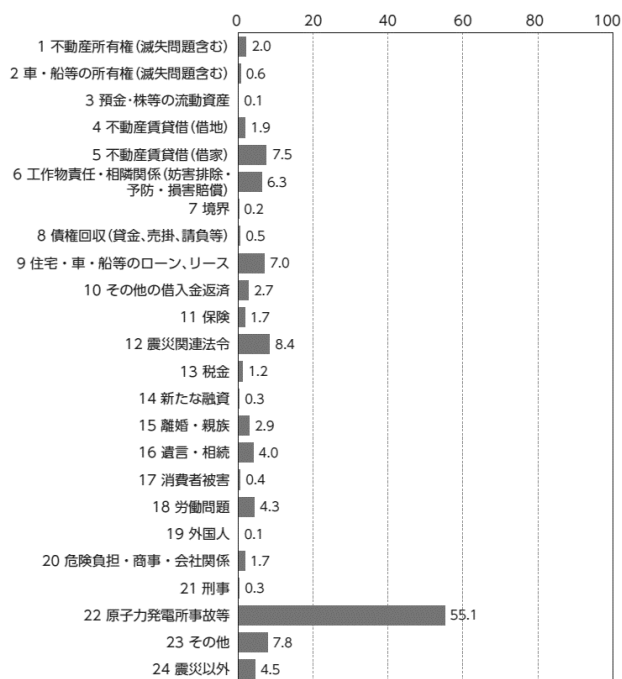
: Fukushima Recovery and Revitalization Law Courses based on Disaster Recovery and Revitalization Law

岡本正（銀座パートナーズ法律事務所 弁護士・岩手大学地域防災研究センター客員教授）<sup>1</sup>

Tadashi OKAMOTO

## 1. 原子力発電所事故と福島のリーガル・ニーズ

図1は東日本大震災・福島第一原子力発電所事故発生（2011年3月11日）当時「福島県」内に居住していた被災者・事業者に対して実施された弁護士による「無料法律相談」の内容の傾向分析結果である（日弁連にて集約した発災後約1年の累計。詳細は参考文献一覧参照）。



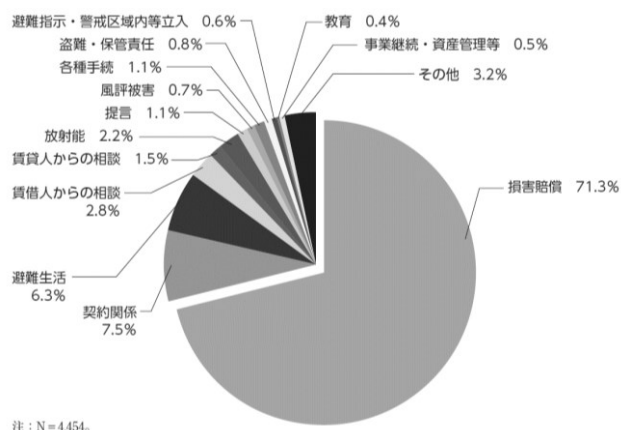
注：各法律相談内容の母数はそれぞれN=12,294である。

図1 東日本大震災と福島のリーガル・ニーズ

福島県という地域特性から「原子力発電所事故等」に関するリーガル・ニーズが圧倒的に高い。原子力発電所事故に関する直接的な被害や生活問題の相談に加え、賃貸借契約、工作物責任（損害賠償）、住宅ローン、相続問題、労働問題といった、「お金と暮らし」に関わる課題や紛争の背景に、常に原子力発電所事故の影響があったことも相談件数を爆発的に押し上げた要因である。

図2は「原子力発電所事故等」の類型をさらに詳細に

分類したものである。弁護士への無料法律相談であるため東京電力に対する「原子力損害賠償等」に関する相談が多いことは当然といえる。そのほか「契約関係」「賃借人からの相談」「賃貸人からの相談」なども目立つ。日常生活が破壊されてたことに起因する喫緊の課題が高いニーズとして顕在化したものと評価できる。原子力発電所事故は、損害賠償紛争のみならず生活の根幹にかかわる多種多様なリーガル・ニーズを発生させたのである。



注：N=4,454。

図2 原子力発電所事故等に関する法律相談の内訳

## 2. 原子力発電所事故対応とリーガル・ニーズの推移

図3は、福島県に居住していた被災者への弁護士無料法律相談で「原子力発電所事故等」に分類された相談の割合の月次推移である（日弁連にて集約した発災後約1年の累計）。事故直後は未だ原子力損害賠償の法的手続きではなく、目の前にある生活環境全般や契約紛争による困難の解決というニーズが切迫していた（『災害復興法学』等参照）。その後、福島県全域での風評被害の顕在化、原子力損害賠償の基準を定めた政府の中間指針の公表（2011年8月5日）、自主避難地域の慰謝料等を追加で定めた中間指針追補の公表（2011年12月6日）等の社会変化がおきる。これが避難指示地域（警戒区域及び計画的避難区域）以外の地域の「原子力発電所事故等」（主に

<sup>1</sup> ほか、北海道大学公共政策学術研究センター上席研究員、人と防災未来センター特別研究調査員、慶應義塾大学非常勤講師等。元内閣府上席政策調査員、元原子力損害賠償紛争解決センター総括主任調査官、元文部科学省研究開発局損害賠償対策室アドバイザー。

原子力損害賠償の相談) のリーガル・ニーズを押し上げ、相談割合を高止まりさせることになったと分析できる。

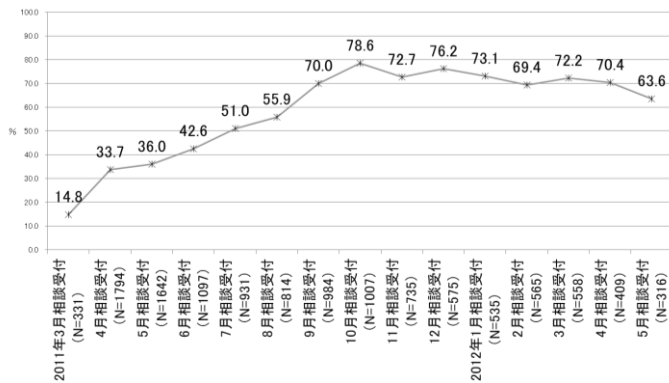


図3 福島県の「原子力発電所事故」の相談割合推移

### 3. 法律家の提言による主な立法政策の軌跡

#### (1) 原子力損害賠償紛争解決センター(原発ADR)

事故直後の原子力損害賠償紛争審査会や現場で支援する法律家らの見立てでも、原子力損害賠償の当事者(被害者)数は推計100万とも200万とも言われた。裁判所の限界を超えることは明らかである。そこで早期被害者救済の観点から、法律家による緊急提言を経て、2012年7月に「原子力損害賠償紛争解決センター」が政府に新設され、裁判外紛争解決手続(ADR)が実施されることになった。現在に至るまで数百名の弁護士が国家公務員採用され和解仲介業務に従事した。同センター開設初期には紛争解決の指針策定や新たな論点に関する創発的かつ積極的な議論が多数交わされ、その後の和解仲介の方向性を作り上げていった(『災害復興法学』参照)。

#### (2) 福島子ども被災者支援法

原子力損害賠償制度は、あくまで金銭的に評価できる範囲の損害を補填しているに過ぎない。教育問題、人権問題、差別問題、避難生活に関する問題、家族の問題、生業支援の問題、ほか故郷を喪失したことによる様々な問題が原発事故によって噴出ししている。なかでも子どもや女性が特に困難な状況へと追いつめられていた。これらを総合的にケアし、様々なメニューによって自治体や民間支援団体が協力して復興を支援する施策の予算根拠となるべく「東京電力原子力事故による被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」が2012年6月21日に、紆余曲折を経て超党派の議員立法で成立した。ところがその後、同法案施行についての政府担当者の不作為があり、法案がほぼ骨抜き状態になっていたことが明るみになるなど課題が続出した。2013年10月11日に「被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針」の閣議決定に至ったが、施策への政府の消極的姿勢が法制定から1年以上、事故からは約2年半の空白を生んでしまったのである(『災害復興法学』参照)。

#### (3) 原子力損害賠償請求の消滅時効延長特別法

原子力損害賠償請求権の時効は、当時の民法に従い一

律3年で消滅時効にかかる。先述のとおり潜在的には数百万人ともいわれる原子力発電所事故の被害者の救済を、3年で解決することなどおおよそ不可能なことは、原子力損害賠償紛争審査会における指針策定の進捗状況、裁判所の処理能力、裁判外紛争解決機関である原子力損害賠償紛争解決センター(原発ADR)の申立て状況や論点整理状況を踏まえても明らかになっていた。

そこで、弁護士らによる猛烈な立法提言活動を皮切りに、熾烈な政党間調整を経て、2013年12月4日に超党派の議員立法で、「東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効の特例に関する法律」がついに成立した。民法の不法行為に基づく損害賠償請求権の消滅時効(損害および加害者を知った時から3年)を、東日本大震災の原子力発電所事故の賠償に限って、10年に延長する画期的な法案である。後発的損害への不安を払しょくするため、不法行為時から20年とされていた除斥期間を、損害発生から20年とすることも明記した。

#### (4) 原子力損害賠償法の平成30年改正

「原子力損害の賠償に関する法律」は、2018年11月に東日本大震災後の教訓を反映する改正が実施された。「仮払金の支払のための資金の貸付け」や「原子力損害賠償紛争審査会が行う和解の仲介の手続の利用に係る時効の中断の特例」など事故後対応政策を恒久化して整備するものである。しかし、原子力損害賠償請求権の消滅時効一般を10年とすることや、原子力損害賠償紛争審査会の和解仲介手続(原子力損害賠償紛争解決センターの手続)に法的拘束力を持たせる権能強化等は見送られた。2021年3月11日をもって、福島第一原子力発電所事故から10年が経過したが、政府としては、さらなる消滅時効の期間の延長は行わない方針となった。これらの是非については今後とも政策上の論点になると見込まれる。

### 主要参考文献／図表引用

Tadashi OKAMOTO(2017). Analysis of Free Legal Counselling for the Great East Japan Earthquake and the Outlook for the Field of Disaster Recovery and Revitalization Law. Japan Medical Association Journal (JMAJ) Vol. 59 No. 2&3 pp.77-90

小山・岡本(2011).東日本大震災における原子力発電所事故等に関する法律相談の動向—被災当時の住所が福島県の相談者に着目して—,自由と正義, Vol.62 No.13, pp.69-74.

小山・岡本(2012).東日本大震災における原子力発電所事故等に関する法律相談の内訳とその推移—「損害賠償」等に着目した詳細解析—,同上, Vol.63 No.1, pp.71-77.

岡本正(2014a). 福島第一原子力発電所—いちえふ—視察備忘録,自由と正義, Vol.65 No.12, pp.5-7.

岡本正(2014b). 災害復興法学, 慶應義塾大学出版会.

岡本正(2018a). 災害復興法学の体系, 勁草書房.

岡本正(2018b). 災害復興法学II, 慶應義塾大学出版会.

岡本正(2019). 図書館のための災害復興法学入門, 樹村房.

岡本正(2021).被災したあなたを助けるお金とくらしのはなし増補版, 弘文堂

Profile

