

原発事故賠償請求における 法テラスの役割と課題

東日本大震災による
原発事故被災者支援弁護団団長
弁護士

丸山 輝久

はじめに

東京三弁護士会の主導で、2011年8月に原発事故被災者支援弁護団（以下「当弁護団」という）が結成されてから、2014年1月で2年半になる。その間、390名余りの団員弁護士が福島県内の被災地、仮設住宅を駆け巡り、東京都内の被災者の相談会に馳せ参じ、弁護団事務所に常設した電話相談を受けるなどして支援の手を広げ続けてきた。原子力損害賠償紛争解決センター（以下「原紛センター」という）への仲裁申立を推進してきた。この間の活動実績の詳細は当弁護団のホームページを参照されたいが2014年2月17日時点での概略を述べると、原紛センターへの申立受任合計は個人が延べ約4800人、法人が約85社である。そのうち申立済が406件（4697人、77法人、本人申立支援9人を含む）、原紛センター申立準備中が個人121人、法人7社である。これとは別に訴訟提起を受任し準備中の者が約500人（一部原紛センターへの申立と重複）、原紛センターへの申立依頼を受けているがまだ正式に受任していない受任予定者が約1000人いる。3月10日には阿武隈会（44人）の提訴を行った。その結果、2014年3月末までにADR申立及び提訴を合わせて受任する合計は個人延べ約8000人、法人100社に達する見通しである。

また、2014年2月17日時点での原紛センターの当弁護団が担当した和解成立件数は196件、取り下げが14件、継続中が210件である。和解成立人数の集計はなされていないが約3000人であると予想する。

原紛センターへの和解申立で特筆すべきことは、地域ごとあるいは業種ごとの集団申立を数多く行ったという点である。集団申立の方法は、当初、早期かつ公平な集団的一括解決の方法としてADRの方から提案があり、当弁護団がこれを受け入れて推進してきた。地域別では緊急時避難準備区域である南相馬市の原町地区1608人を6回に分けて集団申立したのを初めとして、特定避難勧奨地区である伊達市小国地域1008人を4回に、現在も避難を続けている避難区域では南相馬市小高区729人を

6回に、飯館村長泥地区199人を4回に、同村蕨平地区111人を2回に、同葛尾村176人を2回に各分けて申立を行った（なお、1回の集団は1件として扱われている）。また、業種別では通訳案内士67人と都内観光バス会社16社をそれぞれ集団申立している。他に、避難関連死関係で27人を12回に、建物損害に特化して4人の申立を行っている。その結果、受任件数の80%以上が集団申立となっている。

集団申立は、集団の中から複数のチャンピオンを選定して、まず、チャンピオンについて和解を成立させ、その和解基準を非チャンピオンに準用して順次和解を進行させるという方法が取られた。現在、南相馬市の2地区、飯館村長泥地区、伊達市小国地区について、財物損害を除いて順次和解が成立して最終段階に至っており、通訳案内士についてもほぼ終了している。

今後は不動産、家財道具、農機具などの財物損害の賠償が焦点になってくるが、住宅、家財道具については、当弁護団申立の中で東電基準を大幅に上回る和解案が出され、順次和解成立に至っている。そして、その結果は、2013年12月に出された原子力損害賠償審査会の第四次追補に大きな影響を与え、今後、被災者の生活再建可能な賠償が実現していく見通しである。しかし、田畑、山林については未だに賠償基準を示す段階にすら至っていない。

しかし、原発事故から3年になろうとしているのに、まだ、避難者の8割の約46000人が避難中であり、それらの人達は将来の生活の目処すら立っていない。そして、居住地に帰還できた地域も除染の効果が不透明である。そのため子どもを持つ親は子どもへの放射能被害を恐れて帰還者は少なく、高齢被害者の帰還が殆どである。また、帰還者も農業の復活もほど遠く、放射能汚染状態にある山林は手を付けられないし、就労先も少ないため、収入を得る目処が乏しい。そして、インフラを含めた地域社会の復興に手がついていない。そのため、高齢被災者は孤独感、将来への不安感、絶望感で不安な日々を過ごしている。被災者の生活再建、地域社会の復興のための支援を急がなければ、里山が「姥捨て

山」になってしまうという非人道的な結末を招きかねない。

震災特例法成立の遅れと弁護士会の活動

賠償請求が開始された当初に東京電力が被災者に送付した損賠賠償請求書用紙は、記載すべき事項が膨大である上に理解が困難で、請求書を作成するだけでも過度の知識と努力を必要とした。そして、原発事故賠償の和解仲裁機関として開設された原紛センターには、開設直後、請求の趣旨やその根拠を説明する内容が不明確な本人申請が殺到した。そのため、原紛センターは、電話や郵便で、被災者から請求内容を聴取して明確化する作業に時間と労力を費やさなければならず、和解仲裁手続の著しい遅滞を招く原因となった。そして、弁護士会は原紛センター側から、弁護士代理による申立を熱望される結果となった。

被災者に損害賠償請求及びその手続に関する知識が乏しいことは当然に予想できたことである。当弁護団は、当初、相談会で、給付金、義援金、補償金、賠償金の違いや、請求の方法、直接請求や東電の回答、それに対する応諾の法的意味などの説明から開始しなければならなかったことから明らかである。従って、賠償請求制度の適正な運用には専門家による賠償請求を支援する制度を同時に設けることが必要であったし、東電への直接請求についても、東電の回答が適正か否かを判断する第三者機関などを併設することが必要であった。しかし、「東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律」（以下「震災特例法」という）が成立し、原紛センターの手続が震災法律援助の対象に追加され、被災者であれば資力の有無に関係なく震災法律援助が受けられることになったのは、原発事故発生から1年後、ADRが開設されてから7か月後の2012年4月1日以降である。

そして、東電は、賠償請求受付開始前から、膨大な数の従業員を相談員とし、各地に沢山の相談窓口を開設し、仮設住宅を巡回して直接請求を促した。そして、直接請求に対する東電の回答は、受諾する賠償合計

額のみが請求者に書面で通知され、その具体的な内容を知らされないまま、しかも、精算条項付きという和解案に同意するか否かの選択を迫るという一方的で、公明さと適正さを欠いたものであった。被災者の無知に乗じようとしたと判断されてもやむを得ないもので、被災者の理解を得られるものではなかった。但し、精算条項は、弁護士会を初めとする強い批判に晒され撤回した。しかし、東電の回答が適正か否かを判断するための第三者機関は現在に至るも設置されていない。そして、直接請求に対する回答と受諾内容も、個人情報保護を建前に一切公表されていない。東電の回答に不満を持ったり、東電を信用できない被災者は、原紛センターに申し立てるか提訴するしかなかった。

また、前述したとおり、原紛センターにも、開設当初本人申立が集中し、和解仲裁手続が混乱した。これらは、被災者の立場から請求手続を支援する制度の立ち後れが原因である。直接請求及び原紛センターの仕組み作りに多くの弁護士が関わっていたことを考えると、賠償請求制度に内在したこれらの欠陥は弁護士会及び弁護士の責任でもあると思う。

当初、被災者の賠償請求を支援することは、主に弁護士会及び弁護士に委ねられたが、震災特例法の成立が遅れたため、弁護士会及び弁護士は自費で支援活動を立ち上げなければならなかったため限界があった。そして、その欠陥を補ったのは、各地の弁護士会である。東京では、東京三弁護士会が協力して、自ら資金を捻出して、都内に避難してきた被災者ばかりではなく福島県内の被災地あるいは避難場所に向向いて、積極的に相談活動を実施してきた。当弁護団も、東京三弁護士会の主催する相談会に積極的に参加して相談活動を行ったし、当弁護団独自でも相談会を開催した。また、当弁護団は、膨大な数の原紛センターへの申立を受任することを想定して多数の弁護団員を募り、弁護団事務所を開設した。そのための資金は、東京三会の心ある複数の会員からの借入金（約3000万円）で賄ったばかりか、福島県内に向向く旅費・宿泊費は各団員の立替としてスタートせざるを得なかった。若い団員が多かったため立替払による福島県内での受任のための相談会への参加は不必要な負

担感を与えることになってしまった。震災特例法が施行された2012年4月以降は、司法支援センターが実施した同法による制度を利用できたため、一時の立替払で済み、日当も支払われるようになった。また、当弁護団は原紛センターへの申立を実費相当額として1人1万円、報酬金を和解成立時に和解金額の5%を支払うとする条件で受任していたが、司法支援センターでの事件受任は着手金と実費を立替支援することが原則になっていたため、同センターと話し合っていて着手金2万円と決め、実費分1万円と合わせた3万円が司法支援センターから立替払いされることになった。このため弁護団の財政不安は多少解消された。震災特例法が成立していなければ、当弁護団はさらに借金をしなければならなかったと思う。また、2013年に入ってから、原紛センターでの和解が順次成立し始め、各担当者から弁護団に共通経費として支払ってもらうことになっていた納付金の額も増えた。現在は、借入金の返済、弁護団員の旅費・宿泊費等の立替金の精算もでき、弁護団全体のために様々な活動をして中核となっている者に対しても多少の謝礼を支払えるようになった。

震災特例法の不十分性

震災特例法は、上記のとおり、被災者であれば資力の有無に関係なく原紛センターの手続にも法律扶助が適用されるという点で、従来の民事法律扶助の枠を超える内容ではある。そして、資力基準がなくなったために、その審査が不必要になって申請手続が簡略化され、迅速化された。

しかし、従来どおり立替払の原則は維持されており、ADR手続が終了したときには、被災者が立替金を司法支援センターに返済しなければならない。これに対しては、被災者から強い不満の声が多い。

原発事故は国のエネルギー政策の結果によるものであり、原子力損害の賠償に関する法律では、東電は無過失責任を負うとされている。しかも、東電には5兆円以上の国の資金が投入され、実質的には国が賠償金

を立替支払していることと同じである。しかも、除染の責任は国が負うことにされた。従って、民間どうしの民事紛争における従来の民事法律扶助制度とは明らかに質的に異なる。被災者が賠償請求するための費用を国が負担とすることは当然と言わなければならない。請求に要するための費用を国が立て替え、後で償還させるということに合理性があるとは思えない。

従来の民事法律扶助では、費用のみの扶助はなく、着手金と実費を立替支援することが原則であり、震災特例法にもそれが適用された。当弁護士団は司法支援センターに対して、当初の弁護士団の受任条件である実費1万円のみとするよう要望したが受け入れられず、弁護士の着手金を2万円とすることになった。これは弁護士団にとっては財政的に助かった。しかし、被災者にとっては、後払いとはいえ申立依頼時に予定していた負担が2万円増えることになる。例えば、5人家族だと5万円負担が15万円負担になるため、被災者にとって決して小さくない負担増である。この点についても被災者からの不満が多く、震災法律援助を使わないで、1人1万円を自己負担という当初の条件で受任してほしいという要望も決して少なくなかった。そして、東電から支払われる賠償金が少ない場合の償還負担、ことさら、償還金に満たない賠償金だと赤字になるという不安の訴えも多かった。被災者からの情報ではあるが、東電の職員から、「弁護士を頼むと弁護士費用を支払わなければならない。自分で直接請求するより少ない手取りとなって損だと言われた。」という話も少なからず聞いた。

また、弁護士団の中には、手続の煩雑さに比べて受け取る金額が少なすぎるし、被災者の負担増になることを考えて、震災特例法による扶助制度利用を拒否する者が少なからずいる。

しかし、当弁護士団は、弁護士団員や被災者に対して、震災特例法が施行された以降、できる限り震災法律援助を使うよう要請してきた。それは、弁護士団員の多くがセイフティネットとしての法律扶助制度を発展・充実させることは弁護士の責務であると考えていること、そして、前述

したとおりの弁護士団の財政的窮状を少しでも解消して、弁護士活動を継続させなければならないという現実的理由による。

その結果、当弁護士団が、原紛センターへの申立に震災特例法による震災法律援助を利用した件数は、平成24年度（4月1日から翌25年3月31日）が1658件、平成25年度（4月1日から同年12月27日）が350件の合計2008件となっている（司法支援センターからの回答）。この他に、福島県内の被災者及び東京都内の避難者に対する無料法律相談でも同制度を多用し、旅費・宿泊費及び相談日当などの支払いを受けている。この件数については把握してはいないが、相当な数になっていることは事実である。この援助によって弁護士立替がなくなったばかりか日当も受け取れるため、若手弁護士を中心とした弁護士員は大いに助かった。これからも積極的に利用していく方針に変わりはない。但し、原子力損害賠償支援機構が行っている無料法律相談での弁護士日当は司法支援センターのそれに比べてかなり高額である。国が同一目的で行っている相談事業であるのに、なぜそれほど違うのか疑問が拭えない。

震災での法律扶助制度の充実の必要性

私は、かつて、日弁連の法律扶助制度の国営化の実現活動に参加してきたし、法の支配の実現と民主的な福祉国家の実現のためのセイフティネットである法律扶助制度の拡充は必要不可欠であると信じている一人である。そして、今回、当弁護士団の団長を引き受け、震災大国日本での、さらに言うなら国が関係した原発事故という人災とも言われる事故を引き起こした国家として、震災対応の法律扶助制度の立ち後れ、不十分さを痛感している。

この項は、司法支援センターの内部事情の知識が極めて少ないことを前提にしているので、不適切な点や見当違いな点があり得ることを予めお詫びした上での私見であることを了解していただきたい。

1 司法支援センターに求めること

法律扶助制度は弁護士のためにあるのではない。国民的視点から法の支配の下に民主的福祉国家を実現するためにあるのであり、何人も自己の権利を実現するために法的救済制度を平等に享受できるようにするために存在している。

しかし、国営化された法律扶助制度を否定し、民事法律扶助事件の受任を拒否する弁護士が少なからずいる。その理由は大別して2つあると思う。

一つは、弁護士の独立性、弁護士自治の遵守の観点からである。弁護士業務が資金的及び組織的に国の管理下に入ることは、弁護士の独立及び弁護士自治が侵害される危険があるので、認めるべきではないという主張である。刑事国選弁護士制度が弁護士会の管理監督から司法支援センターに移行したことに異を唱え、刑事弁護活動は国家権力からの独立こそが生命線であるとして、司法支援センターの管理下に入った国選弁護事件の受任を拒否していることと通ずる考えである。

私も、弁護士の職業としての国家権力からの独立性と弁護士および弁護士会の自治は死守しなければならないと強く思っている。しかし、上記のような考えはギルド的であり利己的ですからあり賛成できない。そればかりか独善的な弁護士優越論であり、国民から遠く遊離した考えであると思う。規模的、資金的に見て、弁護士の自力のみで民主的福祉国家の法的セイフティネットを維持し充実していくこと、国民の要求に応えていくことには無理がある。

二つ目は、国営化した民事法律扶助制度は、国による弁護士業務の侵害であり、職業選択の自由に反するという考えである。この考え方は、司法支援センター法律事務所やひまわり基金法律事務所開設に反対ないし消極的姿勢の背景にもなっていると思う。しかし、この考え方に対しては、弁護士の支援を必要とする国民に弁護士を選択できる機会が与えられているか、少額事件、手間暇がかかる事件や経済的困窮者の事件などの弁護士にとって「ペイしない事件」の需要に応えられるかという疑

間がある。弁護士が採算が取れる事件の中から受任事件を自由に選択できる環境は弁護士にとっては最適かも知れないが、国民に理解してもらうことは不可能であると思う。

これらの考えの根底には、弁護士は自活が維持できてこそ社会的使命を果たすことができるのだから、低報酬で事件を受任させて弁護士を窮乏化させるような施策は認められないという考え方があるように思う。また、弁護士人口増員反対論の根拠にもなっていると思う。

震災は突然訪れる。今回のように、震災発生から約1年後に震災特例法ができ、ようやく資金的支えが整うようでは極めて遅すぎる。また、弁護士側の原発事故被災者支援態勢にも不十分さが見られた。事故発生から1年以上立って当弁護団が訪れた避難者数百人規模の仮設住宅で、弁護士が来たのは初めてであるという地域が何カ所もあった。それらの人達は、東電のいうとおりに直接請求して東電の一方的回答を受け入れて賠償金を受け取っては避難生活を維持していた。また、東京での都内避難者対応が十分尽くしているとは言えない。その原因の一つに、避難被災者を抱える地方自治体が、個人情報保護を盾に、避難被災者の所在地などの情報を弁護士会や弁護団に教えないし、避難被害者と弁護士や弁護団との情報の交流に協力しない傾向があったことが挙げられる。ここに国と強い関係を持つ司法支援センターの積極的な活動があったなら違った結論になっていたかも知れないと思う。

以上の結果を踏まえて、司法支援センターは、その組織内に、弁護士を初めとする法律実務家を多く加えた震災対応のための組織を常設しておき、震災発生直後から、弁護士会と協力して迅速に活動できる方策を整備すべきである。弁護士人口が飽和状態にあり、弁護士登録すらできない新人弁護士が少なからず存在するという現実の下では、有効な弁護士活用方法でもあると思う。そして、そのことは、弁護士が社会的使命を全うできる基盤整備と弁護士に求められている精神の醸成に役立つと思う。震災対応対策は異論が出にくい問題であるので、取り組むのに適した問題であるともいえる。

そのために、司法支援センターは、弁護士会をはじめとする法曹実務家に対し、自ら積極的な提言を行い、弁護士会、法務省などと協議しながら、震災対応のために独自の組織化を迅速に実現すべきである。

2 震災対応の震災法律援助は償還不要とすべき

震災被災者は、生活の物質的基盤、就労の機会などを初めとして根こそぎ喪失してしまう。不動産を所有していても復興されるまでは利用できないし、多少の蓄財があっても弁護士依頼に費やせる資金的余裕がある人は極めて少ない。従って、扶助適用から資力基準を除外したことは妥当であった。しかし、償還制度を維持したのは不適切である。被災者は生活再建のために何年にも亘って言い表せないほどの資金の捻出に苦勞をしなければならない。被災者にとって1円でも大切な金である。それなら弁護士が完全ボランティアですべきでできではないかという結論になるべきではない。無償のボランティアを当てにしても実効性はない。震災対応の法律扶助制度においては国が弁護士報酬も含めて全て支援した上で、弁護士にも相応の負担を負わせることが現実的である。東京オリンピック招致活動では、「おもてなし」という言葉が多用された。これは日本人が持っている他人に対する思いやりや共助の精神の強調だと思う。国は「おもてなし」の精神が足りない、国民を愛する意味での愛国心が足りないということを自覚しなければならない。原発事故による損害賠償という国策に起因する事柄で、その被災者が損害の回復を求めするのに必要な費用を全て国が負担することは当然のことである。

3 扶助手続の一層の簡略化の必要

仮設住宅や被災地に赴いた弁護士は、一度に5人ないし10人の相談を担当せざるを得なかった。その際、相談カードを書くだけでも大変であるのに、司法支援センター用のカードを書くことは極めて煩雑で気苦勞が伴う。

また、事件受任のための法律援助を受ける場合も、扶助制度の説明、手続に必要な書類の記載方法の説明、償還制度の説明などに時間と労力を必要とする。相談の本来の目的である賠償請求受任に必要な事項の

事情聴取とそのメモ化に時間が必要なのに、法律扶助制度の説明はその障碍となった。2012年度の集団申立を受任する際は、司法支援センターの職員が弁護団の相談会に同行して、扶助手続一切の説明役を担当してくれた。これは弁護士にとって大変助かった。

司法支援センターは、少なくとも集団的処理事件については、一層の手続の簡略化を図ると共に、弁護士が行う相談会に職員を派遣して法律扶助に関する説明を行い、書類作成の支援を行うような人的・財政的態勢を整えるべきである。

終わりに

原発事故の被災者の賠償請求は、まだ道半ばであり、冒頭に述べたとおり、原紛センターへの集団申立について、2014年になって従来担当してきた伊達市小国地区から新たに約80世帯約250人、新たな地域である福島市大波地区（約300世帯1000人）から要請を受けている。そして、都内避難者の個人申立も継続している。また、訴訟を含めた自主避難者からの受任を初め、数カ所の被災者約500人程度の訴訟提起を受任ないし受任見込みであり2014年前半に順時提訴する予定であり、それらの殆どは法律扶助を利用する予定である。

被災者の生活再建、地域社会の復活の途はまだ遠い。司法支援センターが一層被災者の支援に役立つような実績を蓄積し、新たな震災のための備えに着手することを願いながら筆を置くこととする。