

連載

# 東日本大震災・原発事故 災害復興支援

第5回



## 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—

情報統計室研究員 小山 治 *Koyama, Osamu*

第一東京弁護士会会員・災害復興支援委員会幹事 岡本 正 *Okamoto, Tadashi*

- I 問題設定
- II 原発事故等に関する法律相談の詳細分類
- III 【解析1】原発事故等に関する法律相談の内訳
- IV 【解析2】原発事故等に関する法律相談の内訳の推移
- V 結論

### I 問題設定

#### 1 福島県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に着目

本稿の目的は、被災当時の住所が福島県の相談者に着目して、原子力発電所事故等(原発事故等)に関する法律相談の内訳とその推移はどうなっているのかという問い合わせを明らかにすることである。これによって、より正確に原発事故等における被災者のリーガルニーズを把握し、るべき施策を検討するための基礎資料を提供したい。

本稿が原発事故等に関する法律相談の内訳とその推移に着目するのは、各地における弁護団結成や、原子力損害賠償紛争解決センター(文部科学省原子力損害賠償紛争和解仲介室)への申立て件数の増加等、目に見える形で原発事故等に関するリーガルニーズが高まりをみせているからである。

本稿の分析データは、日本弁護士連合会(日弁連)等が実施した東日本大震災に関する無料法律相談結果(全相談件数は震災直後から8-9月までの2万8395件)である<sup>1)</sup>。なお、本稿でいう都道府県は、法律相談当時の被災者の住所地を指す。また、無回答・不明の項目は分析から除外する。

相談票に法律相談内容の記載がある2万8297件のうち原発事故等に関する法律相談に該当するのは8.7%であり、福島県で相談票に法律相談内容の記載がある5850件のうち当該法律相談に該当するのは36.2%である。

島県の相談者に着目して』『自由と正義』62(13): 69-74(2011年12月)を参照されたい。また、地域別の詳細な集計結果については、次のURLで公開されている日弁連の「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第3次分析)」、「同(第3次分析追補版)」を参照されたい。

[http://www.nichibenren.or.jp/activity/human/higashinihon\\_daishinsai/saighihukou1\\_3.html#Analysis\\_result](http://www.nichibenren.or.jp/activity/human/higashinihon_daishinsai/saighihukou1_3.html#Analysis_result)

## 2 福島県における原発事故等に関する法律相談の增加

図1は、本誌2011年12月号で筆者が明らかにした福島県に関する分析結果をまとめたものである。それによれば、次の2点がわかる。

第1に、被災当時の住所地が福島県であった被災者の法律相談のうち原発事故等に関する法律相談に該当する割合は、2011年3月以降、一貫して増加傾向にあったという点である。

第2に、行政による警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域のうち少なくとも1つの区域に該当する市町村における原発事故等に関する法律相談の推移と、それらのいずれの区域にも該当しない市町村における当該法律相談の推移を比較してみると、上述した福島県全体における原発事故等に関する法律相談の増加を牽引している要因は後者にあつたという点である<sup>2)</sup>。

以上を踏まえて、本稿では、本誌2011年12月号の筆者の論文で課題として残されていた原発事故

等に関する法律相談の内訳とその推移を明らかにする。

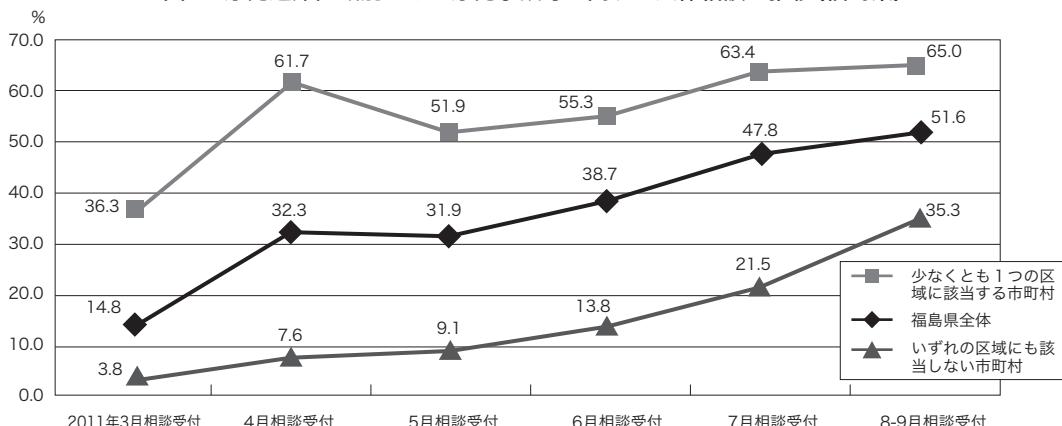
本稿の構成は次の通りである。2節では、分析に先立って、原発事故等に関する法律相談の詳細分類を行う。3節では、当該法律相談の内訳はどうなっているのかという問い合わせを明らかにする。4節では、そうした内訳の推移はどうなっているのかという問い合わせを明らかにする。5節では、分析結果をまとめ、その含意と今後の課題を述べる。

## II

### 原発事故等に関する法律相談の詳細分類

表1は、原発事故等に関する法律相談の詳細分類を行った結果をまとめたものである。この分類は、筆者が原発事故等に関する全法律相談2451件の中身を1つ1つ検討し、事案を特徴づけるキーワードを抽出する方法で行った(重複分類はない)。以下では、この分類に基づきながら分析を進める。

図1 原発避難区域別にみた原発事故等に関する法律相談の推移(福島県)



注：福島県全体の各月の相談件数(N)は、3月が332件、4月が1802件、5月が1418件、6月が956件、7月が804件、8-9月が537件である。少なくとも1つの区域に該当する市町村の各月の相談件数(N)は、3月が102件、4月が781件、5月が672件、6月が503件、7月が473件、8-9月が280件である。いずれの区域にも該当しない市町村の各月の相談件数(N)は、3月が208件、4月が910件、5月が623件、6月が363件、7月が275件、8-9月が201件である。

2) 分析結果の詳細については、小山・岡本前掲論文を参照されたい。

表1 原発事故等に関する法律相談の詳細分類

大分類	小分類(主な例)
①損害賠償(⑧を除く)	慰謝料、仮払い(住民登録、世帯認定等)、失業、車両、住居、証拠保全、対象地域、避難移転費用、農業、説明会関係情報、医療費、休業損害、個人経営者、土地ほか多数
②契約関係(④及び⑤を除く)	住宅等ローン、リース、支払関係、解雇、未払給与、不動産取引、保険ほか多数
③避難生活	仮設住宅・住居・転居の支援・斡旋、生活保護、支援金(世帯認定、住民登録ほか)、ベット、一時帰宅関係、介護ほか
④賃借人からの相談	家賃支払義務、地代支払義務ほか
⑤賃貸人からの相談	家賃支払請求、地代支払請求ほか
⑥放射能	子どもの保護、出荷停止ほか
⑦提言	土地の買取り政策、行政への苦情ほか
⑧風評被害	風評被害(各種職業別に多数)
⑨各種手続	自動車(税金、廃車手続)、固定資産税、罹災証明・被災証明ほか
⑩盗難・保管責任	盗難・保管責任
⑪避難指示・警戒区域内外等立ち入り(検査、被害確認、車両持出しほか)	避難指示・警戒区域内等立ち入り(検査、被害確認、車両持出しほか)
⑫教育	義務教育、大学(授業料、転入ほか)
⑬事業継続・資産管理等	事業継続(廃業ほか)、土地(評価)ほか
⑭その他	その他

### III

## 【解析1】原発事故等に関する法律相談の内訳

### 1 地域別にみた原発事故等に関する法律相談の内訳

本節では、原発事故等に関する法律相談の内訳はどうなっているのかという問い合わせを明らかにする。

表2は、全国、福島県、福島県以外といった地域別に原発事故等に関する法律相談の内訳をまとめたものである。それによれば、次の2点がわかる。

第1に、全国、福島県、福島県以外のいずれにおいても、「損害賠償」に関する内容が最大多数を占めている一方で、「契約」、「避難生活」、「賃貸人からの相談」、「賃借人からの相談」等、様々な内容が混在しているという点である。損害賠償責任を追及するという以前に、私人間の契約や生活再建等、多岐にわたる問題が被災者に発生していることがわかる。

第2に、福島県と福島県以外を比較すると、内訳にやや差異がみられるという点である。

まず、「損害賠償」についてみると、福島県では構成比率は56.0%と過半数を超えており、福島県以外では当該比率は46.5%にとどまっている。

また、福島県では、「契約」の構成比率は11.5%と比較的高くなっている一方で、福島県以外では、当該構成比率は5.1%にとどまっている。これらの差異の要因は、福島県においては、仮払補償金や東京電力作成の損害賠償請求書等により、他の地域に比べて一応の基準が示されたことで、被災者が損害賠償請求権者であるとの自覚がより高まっているからであると解釈できる。裏を返せば、福島県において損害賠償請求権者となりうる被災者が、いまだ本格的な請求手続を実施するに至っていないだけであるともいえる。

最後に、福島県では、「風評被害」の構成比率はわずか0.8%である一方で、福島県以外では、当該構成比率は6.6%となっている。これは、損害賠償の根拠に放射能による現実の直接的被害をいうか、あくまで風評被害であるとするかという地理的な問題や、損害賠償請求権者の考え方の違いという問題が影響しているからであると推測される。

表2 地域別にみた原発事故等に関する法律相談の内訳

(%)

内訳	全国	福島県	福島県以外
損害賠償	55.2	56.0	46.5
契約	10.6	11.5	5.1
避難生活	9.8	10.0	9.1
賃借人からの相談	5.0	5.2	3.0
賃貸人からの相談	2.8	2.9	2.0
放射能	2.7	2.5	4.5
提言	2.1	1.7	5.6
風評被害	1.5	0.8	6.6
各種手続	1.3	1.5	0.0
盗難等	1.2	1.3	0.5
区域内立ち入り	1.0	0.9	0.5
教育	0.7	0.5	1.0
事業継続・資産管理	0.4	0.4	0.0
その他	6.0	5.0	15.7
合計	100	100	100
N	2451	2115	198

注：全国のNには住所(都道府県)が不明の相談件数が含まれている。そのため、福島県と福島県以外のNを合計しても、全体のNと一致しない。

## 2 「損害賠償」の内訳

前項では、原発事故等に関する法律相談の内訳として最大多数を占めているのは「損害賠償」に関する内容であることが明らかになった。本項では、その「損害賠償」の中身をさらに細分化し、その内訳を確認しておく。内訳の分類は、筆者が「損害賠償」の中身を1つ1つ検討し、事案を特徴づけるキーワードを抽出する方法で行った(重複分類はない)。法律家の視点から事案を検討し、事案の個性が出来るように分類していることが特徴である。

表3は、原発事故等に関する法律相談の内訳であった「損害賠償」のさらに詳細な内訳をまとめたものである(分析対象は福島県)。それによれば、「損害賠償」の中身は、「住居」(6.9%)、「全般」(6.4%)、

「証拠保全」(6.3%)、「農業」(6.1%)、「避難・移転費用」(6.1%)が相対的に多く、これらだけで31.8%となっている。ただし、それ以外にも多数の内容があり、一口に「損害賠償」といっても、その中身はかなり多様であることがわかる。

「損害賠償」の中で最も多い相談である「住居」は、具体的には、避難により利用できなくなった(立ち入り禁止による管理不能や放射線曝露等による)住居やその敷地についての財産的価値の喪失とその賠償に関する相談である。

また、3番目に多い「証拠保全」は、損害賠償請求の金額を基礎づける、生活費増加や移動費用に関する領収書の保存、避難経路記録の方法、領収書等が存在しない場合の対処方法(例えばメモや日記、陳

表3 原発事故等に関する法律相談のうち「損害賠償」の内訳(福島県)

内訳	%	内訳	%	内訳	%	内訳	%
住居	6.9	地代相当		住民登録		小売業	
全般	6.4	旅館		食品加工		焼損	
証拠保全	6.3	原発従事者		新聞販売業		畠屋	
農業	6.1	ペット		線量計		水産加工	
避難・移転費用	6.1	間接損害		派遣業		清算条項	
仮払い・世帯認定	3.8	事業所・作業所		販売業		生活衛生関係業	
失業	3.5	除染費用		福祉施設		生活保護	
対象地域等	3.5	造園		役員報酬		製造業	
慰謝料	3.1	理容・美容業		ADR全般		石材業	
仮払い・住民登録	2.4	山林		イベント		責任論	
仮払い・全般	2.3	損害額		ホテル		設計事務所	
車両	2.3	店舗経営		リース業		選挙	
医療費	2.0	保育園・幼稚園経営		医療機器		相続	
休業損害	2.0	運送業		一時帰宅		草刈り	
説明会情報	2.0	仮払い・清算条項		卸売業		損保代理店	
個人経営者	以下は 2%未満 のため省略	介護負担		仮払い・人的範囲		大工	
営業損害		公共料金		花き		庭木	
土地		指針説明		解体業		農業資材	
飲食業		寺社・宗教法人		外国语対応		農作物販売	
建設関連業		手続		学用品製造		農地	
畜産業		職人		株主損失		農地除染	
不動産賃貸業		訴訟		帰宅困難		農林業	
生活費増加		二重生活		金属加工		備蓄	
仮払い・対象地域		美術商		見舞金配分		不動産評価額	
家財		不動産業		雑貨店経営		別荘	
病院・診療所経営		弁護士費用		産廃業		墓地	
仮払い・疎明資料		クリーニング		支払		報道被害	
関連死		ゴルフ場		施設経営		牧草	
廃業		印刷業		飼料		薬局	
工場		家賃相当		自動車学校		養育	
塾経営		介護施設経営		写真店		養殖	
損害項目全般		観光		酒造		林業	
仮払い・時期		芸術家		集団訴訟		その他	
仮払い・配分		採用取消		住居斡旋		合計	100.0
漁業		自動車関連業		従業員給与		N	1184

注：分析対象は、原発事故等に関する法律相談の中でも「損害賠償」に関する法律相談を行った福島県の相談者である。

述書による代替、前後関係からの推認)等に関する相談である。

さらに、相談の中で、特に相談者の職業が特徴になっている場合は、当該職業をそのまま抜き出して分類項目の1つとした。その結果「農業」が最も多く、「損害賠償」全体の中でも4番目となった。農業者の相談は特に深刻である。田畠が放射線にさらされ、作付すらできず、かりに収穫できても、出荷制限や買い控えにより、事実上、流通させることができないといった相談が多いからである。しかも、その状況が改善する見込みはまったくなく、高齢者については永久に農業に従事することが不可能であるというものである。このような深刻な相談は、農業者のみならず、事業者一般に共通するものといえる。

### 3 原発避難区域の有無による差異

表4は、「福島県において行政による警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域のうち少なくとも1つの区域に該当する市町村」(区域内)と「福島県において3つの区域のいずれにも該当しない市町村」(区域外)ごとに、原発事故等に関する法律相談の内訳をまとめたものである。それによれば、次の2点がわかる。

第1に、区域内外にかかわらず、「損害賠償」の構成比率が最大多数を占めているものの、区域外の方が区域内よりも「損害賠償」の構成比率がやや高いという点である。「損害賠償」の構成比率は、区域内では55.0%である一方で、区域外では60.8%となっている。区域外では、自宅にとどまる被災者も多いため、そのような被災者にとっては、住宅ローンや賃貸借等の契約関係の問題は直ちに顕在化しない一方で、地域経済悪化による事業不振の問題、農作物の出荷停止等の問題、放射能汚染問題等が肌で感じられたのではないだろうか。したがって、区域外に住所のある被災者は、当初から、「損害賠償」という金銭問題等に相談の関心が向きやすい環境にあったと考えられる。

第2に、区域内においては、「損害賠償」の構成比

率だけでなく、避難所における「避難生活」や、上述した住宅ローン等の「契約」や賃貸借契約(「賃借人からの相談」、「賃貸人からの相談」)といった行政・個人・企業間の各種問題の構成比率が一定割合を占めているという点である。これは、「損害賠償」の問題を検討する余裕がない状況にあった被災者が一定数存在していたことを示唆しているように思われる。また、警戒区域等の行政による原発避難区域の指定により、「住めなくなった」、「仕事ができなくなった」、「立ち入りができなくなった」という物理的な制約の発生が、個人や企業の活動や取引に甚大な影響を与えたことも示唆しているように思われる。

表4 原発避難区域内外における原発事故等に関する法律相談の内訳(福島県) (%)

内訳	少なくとも1つの区域に該当する市町村	いずれの区域にも該当しない市町村
損害賠償	55.0	60.8
契約	12.2	7.3
避難生活	11.0	5.1
賃借人からの相談	6.1	1.9
賃貸人からの相談	3.4	1.0
放射能	1.0	10.2
提言	1.5	1.9
風評被害	0.2	3.5
各種手続	1.7	1.3
盗難等	1.7	0.0
区域内立ち入り	1.0	0.3
教育	0.4	1.3
事業継続・資産管理	0.5	0.3
その他	4.3	5.1
合計	100.0	100.0
N	1628	314

注：分析対象は、原発事故等に関する法律相談を行った福島県の相談者である。

## IV

### 【解析2】原発事故等に関する法律相談の内訳の推移

#### 1 急増する原発事故等に関する「損害賠償」の法律相談

本節では、原発事故等に関する法律相談の内訳の推移はどうなっているのかという問い合わせ明らかにする。

図2は、原発事故等に関する法律相談の内訳の推移をまとめたものである(分析対象は福島県)。それによれば、次の3点がわかる。

第1に、3月から8-9月にかけて最も高い構成比率となっているのは、「損害賠償」であるという点である。

第2に、最大多数を占める「損害賠償」の構成比率は、時系列的にみると、大きく変動しているという点である。原発事故直後の3月には、「損害賠償」の構成比率は44.9%であったが、4月には、29.0%に急減している。その後、当該構成比率は急増し、8-9月には、81.6%にも達している<sup>3)</sup>。

第3に、「契約」、「避難生活」、「賃借人からの相談」も一定の構成比率を占めているという点である。ただし、3月には、各構成比率は、「契約」(16.3%)、「避難生活」(12.2%)、「賃借人からの相談」(14.3%)となっていたが、8-9月にかけて、これらは減少傾向にある。これは、「損害賠償」の構成比率が急増したことと対応している。

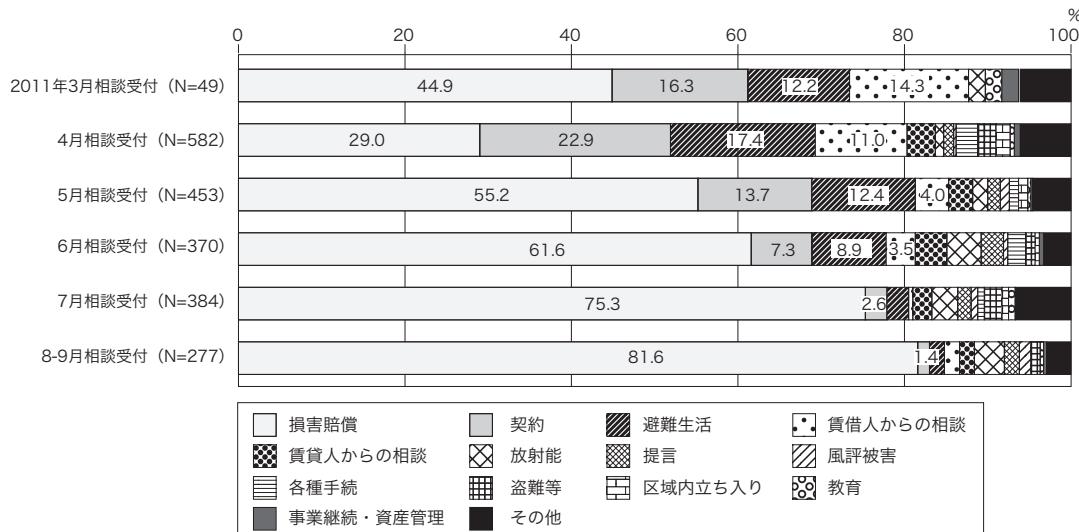
## 2 推移に関する考察

3月の時点で原発事故等に関する法律相談のうち

「損害賠償」が高い構成比率を示しているのは、弁護士に対する法律相談ということから、初期は、当初より明確な損害賠償ニーズを持っていた被災者からの相談が集中したからであると考えられる。一方で、避難指示や屋内退避等の各種指示により避難を実施した被災者としては、身の回りの財産問題として、契約問題全般(特に住宅ローン)、賃貸借契約(特に避難中の家賃負担)にまずは関心が集中したため、「損害賠償」だけでなく、「契約」、「避難生活」、「賃借人からの相談」の構成比率も相当程度高くなつたと考えられる。

4月においては、「損害賠償」の構成比率が減少し、「契約」、「避難生活」、「賃貸人からの相談」の構成比率が高まっている。当時は、東京電力や政府の対応が日々変化している状況であり、政府の検討状況や報道を見守るような状況になっていたと考えられる。また、過酷な避難生活が限界に達し、「避難生活」(環境の改善、特に行政支援や避難先住居の提供を求める手続に関する相談等)について関心が高まつたり、身の回りの契約問題の処理(「契約」等)が

図2 原発事故等に関する法律相談の内訳(福島県)



注：分析対象は、原発事故等に関する法律相談を行った福島県の相談者である。

3) なお、本稿のもとになっている前述した日弁連の「第3次分析追補版」には、日弁連、福島県弁護士会、原子力損害賠償支援機構、電力会社、弁護団等が損害賠償問題に特化して開催している説明会や相談会の件数は含まれていない。

待ったなしという状況になつたりしていたと推測される。これらの状況が原発事故等に関する法律相談の内訳に影響したと考えられる。特に、「避難生活」の構成比率の増加は、弁護士が損害賠償や契約問題の「紛争」ばかりでなく、様々な制度等に精通し、情報を取り出せる存在として認知されていったことを示唆しているように思われる。

5月以降は、一貫して「損害賠償」の構成比率が増加し、それ以外の相談は徐々に収束している。これは、決して「損害賠償」以外の問題が解決したのではなく、「契約」、「賃借人からの相談」、「賃貸人からの相談」等の問題が「損害賠償」の問題に変化したというのが、実務上、正しい理解であると考える。

例えば、当初は、警戒区域内における借家の家賃の支払義務の有無についての相談があれば、賃貸人と賃借人の間の紛争として捉えられてきたが、次第に家賃回収が不能になったという賃貸人側の営業損害等の問題に変化してきたというのが典型例ではないだろうか。

同様に、①労働者と使用者の雇用契約や給与支払の問題は、労働者の休業損害、使用者の営業損失の問題に変化し、②住宅ローンについての債務者と銀行の支払猶予措置等の問題は、債務者の不動産価値毀損・不動産の除染費用等の損害賠償請求の問題に変化し、③避難生活中の生活費の問題は、生活費増加の損害賠償や慰謝料請求の問題に変化したと考えられる。

## V 結論

本稿では、被災当時の住所が福島県の相談者に着目して、原発事故等に関する法律相談の内訳とその推移はどうなっているのかという問い合わせを明らかにしてきた。本稿の主な知見は次の4点にまとめることができる。

第1に、全国、福島県、福島県以外のいずれにおいても、原発事故等に関する法律相談の中で最大多

数を占めているのは「損害賠償」に関する内容であつたという点である。ただし、福島県と福島県以外を比較すると、「損害賠償」と「契約」の構成比率は前者の方がやや高く、「風評被害」の構成比率は後者の方がやや高いといった差異がみられた。

第2に、福島県を対象にして、原発事故等に関する法律相談のうち「損害賠償」に関する内容をさらに細分化すると、相対的に多数を占めている内容は、「住居」(6.9%)、「全般」(6.4%)、「証拠保全」(6.3%)、「農業」(6.1%)、「避難・移転費用」(6.1%)であったという点である。ただし、それ以外にも多数の内容があり、一口に「損害賠償」といっても、その中身はかなり多様であることがわかった。

第3に、福島県においては、原発避難区域内外にかかわらず、「損害賠償」の構成比率が最大多数を占めていたものの、区域外の方が区域内よりも「損害賠償」の構成比率がやや高かったという点である。ただし、避難所における「避難生活」や、住宅ローン等の「契約」や賃貸借契約（「賃借人からの相談」、「賃貸人からの相談」）といった行政・個人・企業間の各種問題の構成比率も一定割合を占めていた。

第4に、福島県において、3月から8-9月にかけて、原発事故等に関する法律相談のうち最も高い構成比率となっていたのは、「損害賠償」であった一方で、その構成比率は時系列的にみると、大きく変動していたという点である。「損害賠償」の構成比率は、3月の44.9%から4月の29.0%に急減し、その後、急増に転じて、8-9月には81.6%にも達していた。ただし、「契約」、「避難生活」も一定の構成比率を占めつつ、徐々にその構成比率を下げていた。

以上の知見が示唆しているのは、原発事故等に関する法律相談においては、「損害賠償」の問題のみならず、あらゆる生活上・契約上の問題が発生している一方で、時間の経過により、こうした生活上・契約上の問題が、最終的には「損害賠償」の問題へと変化している可能性があるという点である。今後はこうした変化の要因を解明していく必要があるだろう。