

原発事故避難者への仮設住宅等の供与に関する新たな立法措置等を求める意見書

2014年（平成26年）7月17日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

国は、福島第一原子力発電所事故（以下「原発事故」という。）の避難者の入居する仮設住宅等（建設型の仮設住宅、民間借り上げ住宅等のみなし仮設住宅、公営住宅、公務員宿舎等を含む。）について、避難者の意見を聴く機会を速やかに設けた上で、災害救助法に基づく支援を継続するのではなく、以下の内容を含んだ、原発事故避難者を総合的に支援する新たな立法措置を行うべきである。

- 1 避難者に対して、「人命最優先の原則」、「柔軟性の原則」、「生活再建継承の原則」、「救助費国庫負担の原則」、「自治体基本責務の原則」、「被災者中心の原則」の6原則に準じた総合的支援をすること。
- 2 避難者に対する住宅供与期間を相当長期化させるとともに、1年ごとに延長するという制度を改め、避難者の意向や生活実態に応じて更新する制度とすること。
- 3 避難者の意向や生活実態に応じて、機動的かつ弾力的に転居を認めること。
- 4 新たに避難を開始する避難者にも住宅等を供与するとともに、避難者の意向や生活実態に応じて、避難、帰還、帰還後の再避難を柔軟に認めること。
- 5 国の直轄事業として避難者に対する住宅供与等を行い、避難先の自治体にかかるわらず安定かつ充実した支援を行うとともに、避難先の地域特性に合わせた自治体独自の上乗せ支援も認めること。
- 6 有償の住宅への移転又は切替えのあっせんを積極的に行わないこと。

第2 意見の理由

1 現在の状況

原発事故による被ばくのおそれのある地域に居住していた住民は、それぞれの住まいにおける平穀な生活から一転し、原発事故後の政府の指示によって避難を強いられ、あるいは、放射能による健康への影響等を回避するため遠方への避難を余儀なくされた。福島県における避難者は、原発事故から3年数か月を経た現在、県内に約8万3000人、県外に約4万5000人にのぼっている。

避難者の多くは、3年が経過した今も仮設住宅等を仮の住まいとして生活を送っている。

2 仮設住宅制度について

(1) 仮設住宅は、災害救助法第4条第1項第1号に基づいて供与され、供与期間は、原則2年まで、延長は1年ごととされている（供与期間2年について、同法第4条第3項、同施行令第3条第1項、平成25年10月1日内閣府告示第228号第2条第2号トによる建築基準法第85条第4項。延長1年ごとについて、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8条）。建築基準法第85条は、発災後に建築されるプレハブ等の応急仮設建設物について定めており、供与期間2年及び延長は1年ごととする定めは、プレハブ等の応急仮設建築物の安全性と耐用年数の均衡から定められていると解される。

東日本大震災では、プレハブ等の応急仮設建設物の他に、民間住宅の借り上げ住宅や、公営住宅の一時使用許可（地方自治法第238条の4第7項）を利用したもの（いわゆる「みなし仮設住宅」）が、多数活用されている。みなし仮設住宅はプレハブ等の応急仮設建築物と異なり、建築基準法等が定める所定の基準を満たした通常の建築物であるから、供与期間2年及び延長は1年ごととする合理性はないにもかかわらず、単に「みなし仮設住宅」の制度を明確に定めた規定がないという形式的な理由から、応急仮設型建築物と同様、供与期間2年及び延長は1年ごととして運用されている。

(2) 仮設住宅等の供与は、あくまで災害救助の一方法すなわち緊急避難措置であるため、仮設住宅等から退去すれば災害救助の必要は消失するという建前で運用されている。そのため、原則として仮設住宅等の間の転居は認めないこととされている。

また、あくまで災害直後の救助であるという建前から、災害後数年経つてから、新たに仮設住宅等を提供することは想定されてない。

(3) 災害救助法に基づく救助の実施主体は都道府県であり、被災した都道府県は仮設住宅を建築・管理する責任を負っているが、国が定めた基準内で建築・管理されている場合は、国にその費用を救助費として負担してもらえるという仕組みとなっている。避難者を受け入れている都道府県は、避難元の都道府県への求償を確実にし、また避難元の都道府県に過剰な負担を負わせないためにも、避難者の実情にかかわらず、避難元の都道府県の水準を超えた方法で救助するのを躊躇する傾向が見られる。

本来、自治体は自己の判断と裁量により、避難者向けの仮設住宅等の供与

をなし得るし、相当の長期にわたる供与期間の設定もできるが、国による費用負担が国の建築・管理基準と結び付いている現行制度下では、國の方針に左右されることを避けられず、また、避難元の県、すなわち福島県の意向が重視されている。

3 避難者の実情

(1) 「東京電力原子力事故により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」(以下「支援法」という。)では、国において原発事故の避難者の住宅の確保に関する施策を講ずることとされているが、支援法の基本的施策に関するパブリックコメントを募集した際、仮設住宅等の運用について、「新規受付を再開すること」、「供与期間を延長すること」、「供与中の生活実態の変化による借り換えについて柔軟な対応を求めるこ」について多数の意見が寄せられた(2013年10月11日付け復興庁『被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針』(案)に対するパブリックコメント結果の公表について)。

また、福島県が本年1月から2月にかけて行った避難区域内・区域外の双方からの避難者に対する「福島県避難者意向調査」の調査結果によれば、避難者の6割以上が住まいについて不安を感じており、4割以上が仮設住宅等の入居期間延長を求め、また4分の1以上が仮設住宅等の住み替えについて柔軟な対応を求めていることも浮き彫りになった。

さらに、いくつかの避難先自治体における意向調査等でも、現在の避難生活で困っていること、不安なこととして、「住まいのこと」、「避難生活の先行きが不明なこと」との回答が最も多くなっている。これらの避難者の声からは、避難者が背負っている複合的な問題を垣間見ることができる。

(2) 災害救助法に基づく運用を継続することの問題

避難者が背負っている複合的な問題は、災害救助法に基づく仮設住宅等の供与が、原発事故の特性に十分に対応できていないために生じている。従前、災害救助法は、地震や津波等の自然災害時に適用されてきたところであるが、その運用及び制度自体に問題があるため、同法の抜本的な改善を行うべきことを、当連合会としてもかねて意見を述べてきた(2011年7月29日付け「仮設住宅の改善に関する意見書」等)。このような災害救助法を、原発事故という種類の異なる事象に当てはめ続けること自体が不合理であり、その無理が次第にしづ寄せとなって避難者を複合的に苦しめていると見るのが自然である。国は、これ以上無理を重ねるのではなく、大きく舵を切り、以下の問題に対応できるように、災害救助法とは異なる新たな立法措置を講じる

べきである。

避難者が抱えている一つ目の問題は、「来年、あるいは再来年、自分や家族がどこにいるか、いられるかが分からぬ」というものである。これまで災害救助法に基づく仮設住宅が供与されてきたのは、地震や津波等の自然災害が主であった。これらの自然災害では、発災後しばらくして復旧復興計画が策定され、これに基づいた復旧復興事業が進められるので、被災者は仮設住宅での生活が暫定的であり、1年ごとに更新されるという制度であっても、復旧復興計画に希望を見出し、将来を見据えた生活再建に取り組むことができた。また、他県へ避難した場合でも復興計画があるので、自分がいつ頃帰還するかのめどを立てることができた。

しかし、原発事故による避難という事象においては、復旧復興計画の立案はおろか、事故の収束すら現実的に見据えることができないため、避難者は将来を見据えた生活再建に取り組むことができない。希望が見えない中で暫定的な生活に耐え続けているのである。このような状況では、親が仕事を探す際には単年の期間雇用を選択せざるを得なかつたり、子どもは進学先が定まらないことで勉強に集中できなかつたり、友人付き合いする際も躊躇せざるを得なかつたりするのである。

このように、将来が見通せない、いつまでも暫定的な状態が継続しているという事実は、著しい不安感や将来が見通せない絶望感となって、避難者の心身を蝕んでいるのである。福島県の災害関連死者数は、同じ被災地である岩手県や宮城県と異なり、災害直後ではなく半年後～1年後にピークを迎えている。これ自体、避難者の避難生活の過酷さを物語っているが、仮設住宅等に入居して相当時間が経過した後も、災害関連死者数が高い水準で発生し続けていることは、避難生活の過酷さと、これに対する支援策が決して十分ではないことを物語っている。支援方法を抜本的に見直し、関連死の増加を是非とも食い止める必要がある。

こうした避難者の過酷な心理は、かつて「暫定的なありようがいつ終わるか見通しのつかない人間は、目的をもって生きることができない。ふつうのありようの人間のように、未来を見すえて存在することができないのだ。そのため、内面生活はその構造ががらりと様変わりしてしまう。精神の崩壊現象が始まるのだ。」（ヴィクトール・E・フランクル「夜と霧」）と表現された心理状態に重なるものがある。

こうした避難者の実情を直視すると、更新が1年ごとで、転居を容認しないような現在の仮設住宅等の供与に関する制度が、避難者の実情に適合して

いないことは明らかである。

二つ目の問題は、原則として転居が認められていないので、狭い部屋に多人数で生活したり、転勤等がある仕事に就きにくいなど、多数の不便を強いられていることである。これまで災害救助法に基づく仮設住宅が供与されてきたのは、自然災害が主であった。これら自然災害の影響は万人に等しく及ぶので、避難するか否かの判断に年代等の傾向等はなく、家族はまとまって避難することができた。しかし、原発事故では、乳児や幼児、あるいは妊婦や若年者等への影響が特に懸念されていることから、親の世帯と子の世帯が別々に避難したり、年月の経過とともに、世帯分離の避難に伴う心理的、経済的負担を避けるため、別々に避難していた家族が集まり、時間の経過とともに同居家族の人数が変わるケースが多くなっている。さらに、原発事故に起因する複合的なストレスにより、家庭内の関係性が悪化している例も少なくない。

また、原発事故では避難過程や経路に多数の混乱があったため、ひとまとめになって避難できていない家族が多く、当初はバラバラに避難したり、一時的に一緒に住む、などの事象も多数起きている。さらに、避難者に子どもが多いところ、避難の長期化とともに子どもは成長していくので、個室や受験勉強用のスペースが必要になるなど、転居を必要とする事象が多数発生している。

以上のような事情から、避難者は転居を必要とする事態に直面し、あるいはこれから直面するのである。

三つ目の問題は、新たに避難を開始するケースに対応できていない、ということである。原発事故による避難は長期化し、事故収束のめどすら立っていないところ、事故直後は独身等の理由で避難を選択しなかったが、その後の結婚、妊娠、出産等を契機に避難を開始する避難者が出てきている。災害救助法に基づく仮設住宅は、自然災害等の発生直後、一斉に避難するケースに当てはめられてきたところ、このような原発事故特有の避難に十分に対応できていない。こういった事象は、現在も発生しているし、数年後、あるいは10年以上後に発生することも十分に考えられるのである。

四つ目の問題は、避難先の自治体がどこであるかによって、避難者が受けられる支援が異なっている、ということである。ある自治体では、仮設住宅等に一時入居している避難者に、期限の更新ごとに「期限までに必ず退去いたします」、「明渡し勧告に従います」等を記した誓約書を繰り返し提出させたり、有償入居への切替えを迫ったりして、避難者が心理的に追い詰められ

ているが、避難先の自治体の運用によって大きな扱いの差があることは不合理である。原発事故は、自然災害のように自治体が自ら対応するという性質のものではなく、国が責任を持って一律に対応すべき事象である。

以上のように、原発事故による避難は、地震や津波等を原因とする避難とはその性質を全く異にしているのであるから、災害救助法に基づく現在の仮設住宅等の運用で対応し続けること自体に無理があり、この無理が避難者を苦しめているのである。

4 必要な立法措置について

以上の実情と制度の現状を踏まえ、原発事故避難者への仮設住宅等の供与については、次の(1)に記載する調査を行った上で、(2)以下に記載する内容を含んだ新たな立法措置を講じるべきである。

(1) 避難者への聴き取り及び調査

現在、残念ながら原発事故避難者の対応は不十分といわざるを得ないが、それは国や自治体が避難者の実情に肉薄しておらず、深刻な状況を把握していないところに原因がある。したがって、まず避難者の切実な声をしっかりと聴き、実態を把握することが重要である。そもそも、支援法第14条では、国は避難者の意見を聞くことが義務付けられているのであるから、速やかに避難者の意見を聞く機会を設けるべきである。

また、地方自治体においても、手厚い支援を行っている自治体は独自に実態調査を行っており、他方、支援が十分でないと思われる自治体は調査を行っておらず、また、避難者とのコミュニケーションの機会も少ない。調査結果を取りまとめていない自治体では、同一自治体内の関係部署間で情報の共有もなされておらず、例えば、生活支援の中心を担う部署が、仮設住宅等の入居期限延長の状況さえ知らないという例も散見され、避難者に対する支援が十分になされていないことの一因となっている。各地の自治体は、避難者の実情を十分に調査するべきである。

(2) 基本原則

避難者は、現在、大きな不安と葛藤に苦悩し、安心して人間らしく生活できる条件を実感できない状況にあるが、この惨状は、人権の観点から見直せば、居住の権利が危うくされ、生存権が脅かされているものといわざるを得ず、当連合会が一貫して提唱している人間復興の理念に背くものといわなければならぬ。

災害救助法の適用に当たっては、現在の運用原則を改め、「人命最優先の原則」、「柔軟性の原則」、「生活再建継承の原則」、「救助費国庫負担の原則」、「自

治体基本責務の原則」、「被災者中心の原則」を立てて、災害救助法の抜本的な運用改善に努めるべきであると提唱しているところであるが（2012年4月20日付け当連合会「防災対策推進検討会議中間報告に対する意見書」），原発事故の避難者に対する仮設住宅等供与の政策も同様の視点をもって改められるべきである。

むしろ、災害救助法は自然災害を想定した制度設計となっており、原発事故の避難者への対応制度としては限界があるといわざるを得ず、上記の新たな6原則に準じた新たな制度を創設することが望ましいと言える。

（3）相当長期の期限延長

当連合会は、2014年5月16日付けで「原発事故避難者の住宅の供与期間の延長等を求める会長声明」を公表した。その後、多くの仮設住宅等について期限が1年延長されたことは一定の評価に値するが、既に述べたとおり、1年ごとに延長するという制度では避難者支援として不十分である。

そこで、供与期間を相当長期化させるとともに、1年ごとに更新するという方法を改め、避難者の意向や生活実態に合わせて更新できる制度に改めるべきである。

（4）転居の容認

国は、一貫して仮設住宅等の転居を原則として認めない方針であるが、既に福島県は、県外避難者の帰還者に対するみなし仮設の提供を行っており、国もこれを容認している。さらに、避難先の自治体においてはみなし仮設に転居した例もある。

そもそも、国が仮設住宅等の転居を原則として認めないのは、建設型の仮設住宅が短期間の提供にとどまるなどを前提として、住宅提供をもって救助を終了すると解しているからに過ぎない。

原発事故避難者の実情に合わせ、生活実態や必要に合わせ、機動的かつ弾力的に転居を認める制度が必要である。

（5）新たな避難や再避難に対応できる避難住宅供与

原発事故は未だ収束しておらず、除染も決して十分に果たされていない以上、結婚、妊娠、出産等を契機に新たに避難を開始する避難者が出てくるのは当然であるから、将来にわたって、いつでも避難できる制度が必要である。このような事態は、避難後福島に帰還した者についても同様に発生するのであるから、再避難にも対応できる制度が必要である。

また、低線量被爆の影響の有無や程度に関する知見が様々であり、町の復旧復興のめども立っていない現状に照らせば、一度避難先を引き払って福島

に戻ったら二度と避難できないという制度では、避難や帰還の選択権を十分に保障することはできない。いつでも避難したくなったら避難でき、いつでも戻ることができる、一度戻った後も町の状況や放射線の影響からまた避難を希望したら避難できる、ここまで権利を実質的に保障しなければ、原発事故という特殊な事象においては、人命最優先も、被災者を中心とした人間復興も果たすことはできない。

なお、帰還を考えている避難者に、帰還を躊躇させている一つの要因は、一度仮設住宅を返してしまうともう一度原発事故が起きたときに避難する先がない、という不安である。避難や帰還を希望する者の意思を真に尊重するためには、この不安にも対応できる、いつでも避難や帰還を認め、再避難も認める制度が是非とも必要である。

(6) 国の直轄による避難者支援

避難者は、原発事故により避難を余儀なくされている。これによる被害は完全に賠償されるべきであるが、それとは別に、避難者がその被害を軽減するため、どこに避難するかの自由は十分に保障されるべきである。また、原発事故が未だ収束していないことに照らせば、避難後に仕事や家庭の都合で他県への転居を必要とする避難者もいるのであるから、避難後の転居も含めて、避難先がどの自治体であるかにかかわらず、安定かつ充実した支援が受けられなければならない。

そこで、国は安定かつ充実した支援を一律に行うとともに、避難先の地域特性に合わせた自治体独自の上乗せ支援を柔軟に認め、市町村や都道府県をまたいだ転居も柔軟に可能とする制度とすべきである。

(7) 有償への切替えあっせんの見直し

区域内避難者に対する災害公営住宅が建設され、また、区域外避難者を対象とした子育て定住支援賃貸住宅や定住・帰還促進賃貸住宅等の事業も進められており、これら住宅への入居あっせんが強力に進められている。支援法の基本方針の「支援対象地域」からの避難者に対する、公営住宅の入居要件の緩和措置の検討も同じ支援の方向性として理解することができる。しかし、これは同時に無償の仮設住宅の打切りを推進する流れにつながっており、実質的には、経済的な困窮状態をもって帰還を促進させる政策である。

また、公営住宅の一時使用で居住している避難者に対しても、一般の有償入居に転換するように求める動きも増加している。

しかし、原発事故はいまだ収束しておらず、多くの避難者は、復旧復興のめども立たない中、暫定的な避難生活を余儀なくされており、本格的な生活

再建に取り組むことすらできていない。時の経過とともに、家計は痛み困窮しつつある中で、住宅を有償化させ避難者の経済的負担を増加させることで帰還を半ば強制するようなことは、避難の権利の実質的な侵害であって許されない。

しかも、有償への切替えは、その避難者に対する災害救助の終了を意味するところ、十分な支援施策が整備されていないにもかかわらず、国が避難者への救助を打ち切るようなことはあってはならない。

したがって、現時点においては、住宅の有償化へのあっせんを推進する方針を見直すべきである。

(8) 原発事故による避難者を支援する立法措置

我が国では、現在48基の原子力発電所が運転を停止しているが、運転停止中も核燃料棒の冷却作業は継続しており、新たな原発事故が発生する可能性はないとはいえない。将来のエネルギー政策の行方にかかわらず、この状態は当面の間継続するのであるから、原発事故発生後の賠償について原子力損害の賠償に関する法律が存在するのと同じように、原発事故発生後に避難者を安全かつ十分に支援する災害救助法とは異なる法律が必要である。

国は、現在の避難者の切実な声をしっかりと聴き、実態を把握し、避難者の意見を踏まえ、避難者を十分に支援する立法措置を講じるべきである。

以上