

# 東日本大震災に関する第一次緊急提言

2011年4月14日

日本弁護士連合会

## 第1 はじめに

東日本大震災は、地震・津波・原子力災害という前例のない複合災害であり、被災地に壊滅的な被害をもたらしたばかりでなく、わが国の社会・経済全体に大きな衝撃を与えている。被災者の救済、被災地の復旧・復興そしてひいてはわが国全体の復興に向けて、国は最優先で全力で取り組むべきである。

当連合会も震災発生当日に緊急対策本部を立ち上げ、情報の収集に努めるとともに法律相談体制を構築し、現在、各地の弁護士会で電話や面談による無料法律相談を行うとともに多くの弁護士が避難所を訪問して相談に応じている。

本緊急提言は、そのような相談対応の中で浮かび上がってきた現状の問題点及び直ちに対応すべき事項を緊急にとりまとめたものである。

東日本大震災は、なお継続中の災害であり、今後の状況の推移に応じてさらに発生する諸問題やさらに復興の途上で発生する中・長期的課題については、当連合会としては、今後も必要に応じて、あらためて提言していく所存である。

## 第2 基本的視点

東日本大震災からの復興で目指すべき基本的視点は、

- 1 コミュニティの維持・再生・発展
- 2 不合理な債務からの解放
- 3 生業と雇用の場の回復

である。

コミュニティとは、単に住居の提供やかつての集落の人の集まりの場所的維持というだけではなく、あらゆる世代の人と人のつながり、住民それぞれの役割・生業、地域の社会的基盤、地域の産業など全てを包括するものでなければならない。

したがって、地域の復旧・復興のあり方や進め方については、被災自治体を中心となり、被災者自身の意思決定を尊重して決定されるべきである。

その際には、いわゆる災害弱者といわれる人々に十分な配慮をし、その意見も尊重すべきである。また、物理的な復旧・復興のみならず、心のケア、心理的な傷の修復も重要である。他方、震災からの復興には、国のリーダーシップと積極的な財政負担が不可欠であり、これをためらってはならない。被災者からの相談で悲鳴のように聞こえてくるのは、地震や津波によって家屋などの不動産を失った者のローン負担への不安である。同じことは、生産設備等を失った地場の企業のオーナーの個人保証等にもあてはまる。これらの被災者が自らの足で立ち上がって復興に向けて歩き始めることができるように、国は積極的な施策をとるべきである。

具体的には、まずは債権者が被災者に対する債権を放棄した場合に全額無税償却ができるようにするとともに、体力の十分でない被災地の金融機関に対し、公的資金の注入や政府機関等による不良債権の買い取りなどを積極的に行うことを宣明すべきである。かかる震災被災者に対する債権放棄はモラル・ハザードのおそれもなく、国民全体が支持できるところである。

また、被災者らの生活基盤の安定や地場産業の復興のため、被災した個人に対しても中小事業者に対しても、無利子または低利・長期の融資制度や助成金制度を充実させるとともに、物的担保の提供が難しい債務者のために低廉な費用で保証を行う制度ないし機関を整備すべきである。

今時の震災の被災者の多くは、農林漁業従事者や地場の中小零細産業の従事者であって、震災によって生業の道そのものを失ってしまっている。上記の融資や助成などにより、できる限り、被災者に元の生業を再開できるよう支援すべきであるが、津波や原子力災害などの被害により、元の生業に戻ることが困難な者も生じざるを得ない。このような被災者については、その損害が補償されるだけでなく、働く意欲と能力のある者に対しては、能力開発プログラムの提供やきめ細かな就職支援などの対応が肝要である。

なお、原子力発電所事故にともなう災害は、いまなお継続、拡大中であり、収束の見通しが立っていないこと、海洋汚染や風評被害等も含めてその被災者の範囲や被害の程度がどこまで広がるか予測しがたい状況であること等に鑑み、その復旧、復興については、格別の配慮をすべきである。このような基本的視点に立った上で、以下、現時点において緊急に対応すべき個別の点について述べる。

### 第3 被災者全般

#### 1 被災者の法律相談ニーズに応える相談態勢の充実，制度的な整備と予算上の措置

東日本大震災が，なお現在進行形の災害であることに鑑み，刻々と変化する被災者のニーズを逐次汲み取るための相談体制の整備が焦眉の急である。そのためには，行政の窓口の充実と並んで被災者の負担とならない法律支援体制の構築が不可欠である。

##### (1) 被災者に対する総合法律支援のための情報提供アクセスポイント（コールセンター）の設置

現在，日本司法支援センターが行っている情報提供業務を拡大し，震災対応のコールセンターを設置し，フリーダイヤルなど被災者に経済的負担をかけないような方法でのアクセスを可能とする方策をとり，各省庁，自治体と連携のうえ，被災者にとって必要な情報をワンストップで情報提供できるアクセスポイントを設置すべきである。さらには，情報提供ではなく，電話相談と避難所や仮設住宅への出張相談を柱とした民事法律扶助相談体制を構築すべきである。また，今回は弁護士会が総力を挙げて相談対応をしており，契約弁護士でなくても民事法律扶助の適用ができるような特例措置も検討されるべきである。

##### (2) 被災者の法律相談ニーズに応える相談態勢の充実

災害に起因する法律問題は，今後，時間が経過することにより爆発的に顕在化することが予想される。このような法的ニーズに適切に応えるために，当連合会としても，被災したひまわり基金法律事務所（公設事務所）や法律相談センターの復旧を始め，被災者の法的支援の拠点整備に全力を尽くす所存であるが，当連合会独自の取組にも自ずと限りがある。相談場所の確保や相談のための人的物的態勢を整備するためには，当連合会，弁護士会連合会，弁護士会，日本司法支援センター及び自治体と連携し，その態勢を整えるとともに，必要な制度的な手当と予算上の措置を講じるべきである。特に，被災地及び被災地からの避難先において，弁護士が避難所等に行って相談が受けられるようにするために，巡回相談・出張相談の体制の整備が求められる。

#### 2 民事法律扶助の抜本的改正

今般の被災に伴う法的紛争に早期かつ適切に対応するために，被災者の民事法律扶助利用に際し資力要件を撤廃もしくは大幅に緩和すること，立替費用についてはその償還を原則的に猶予・免除すること，対象範囲を裁

判に関する事件に限定することなく，ADRや行政に対する申請手続についても利用可能とすることなど，総合法律支援法の改正も含め民事扶助の抜本的改正を速やかに行うべきである。

また，今後，破産申立事案が増大することが予想されることに鑑み，破産予納金も民事法律扶助の援助の対象とすべきである。

なお，被災証明や住民票等の添付資料については，特例として，報告書・陳述書による代替を認める等の手続緩和措置を講ずべきである。

### 3 県外避難者への支援

(1) コミュニティーの維持のための集団移転を行い，相互支援体制を構築すべきである。

(2) 県外避難者の受け入れ自治体においても，仮設住宅の設置などの被災者支援が実施できるように，災害救助法その他の災害関連法規の適用を認めるべきである。

### 4 被害評価の簡易化

被災者保護のため津波被害の評価を簡易化するとともに，一定地域では一律全壊と認定すべきである。

### 5 災害救助法の運用

国は災害救助法の運用では，応急仮設住宅の供与対象者を「居住する住宅がない者」に限定し，また，応急修理では「自らの資力をもって」応急修理ができない者に限定している。しかし，災害救助法は，「現に救助を必要とする者にこれを行う」としており，外国人，旅行者をも救助の対象として，資力要件は規定していない（同法2条）。そこで，同法の趣旨に立ち返って，資力要件等をなくした運用を行うべきである。

### 6 義援金

(1) 現在の義援金制度では，配分が遅延しがちであり，効果的でない。適正に公平かつ早期の配分を行い効果的な生活支援のできる義援金制度にするべきである。少なくとも，まずは一定額については，細かな被害程度の認定作業を行うことなく，仮払金として支給すべきである。

(2) 公的な被災者支援施策の上乗せとして義援金を位置づけるべきである。

### 7 廃棄物

(1) 今般の災害で発生した大量の廃棄物は，重金属類，化学物質，アスベスト等の有毒物質が混在しており，大気中にはこれら有害物質を含む粉じんやVOC（揮発性有機化合物）が飛散している。そこで，早急に被災地における各種有害物質について，土壌，水，大気のモニタリングを

行うとともに、これら有害物質から、被災者及び撤去作業従事者が身を守るための防護対策をとるべきである。例えば、がれき等の撤去作業を行う人や周辺住民がアスベスト等有害物質を含む粉じんにも曝露しないよう、適切な呼吸保護具を配布し、着用の周知徹底をはかるべきである。

また、廃棄物処理法の弾力的な解釈によって国の公費による収集・運搬・処分を行うとともに、処分地の確保、処分方法においては、人の健康や自然環境に十分な配慮をするとともに、被災地に今以上の負担がかからないようになされるべきである。

- (2) 今般の災害で発生した廃棄物のうちで、放射性物質で汚染されたものについては、放射性廃棄物として取り扱うこと。

## 8 被災者生活再建支援法

- (1) 現行法の適用対象者を「全壊」、 「大規模半壊」世帯から「半壊」や「一部損壊」世帯に拡大し、支給金額は300万円から相当額に増額すべきである。

- (2) 多額の支給によって基金が破綻することも予想されることから、地方自治体で積み増しを行うとともに、国の拠出を大幅に増額すべきである。

## 9 復興基金の設置

被災自治体に国の地方交付税や地方自治体の財源による復興基金を設置し、弾力的・迅速性・継続性ある支援を行うべきである。なお、用途は限定せずに、広域をカバーする規模とすべきである。

## 10 特別融資・減免税措置

復旧・復興のために無利子無担保の特別融資や、免税や減税等の課税措置が取られるべきである。

## 11 復興事業の被災地企業への優先的発注、被災地住民の優先的雇用

復興事業においては、経済の自主的な活動が可能になるまでの間、被災地企業への発注、被災地の住民を優先して採用すべきである。

## 12 二重ローンの回避

既存の住宅ローンの返済が完了していない場合に発生する二重ローンに対して免除制度等の抜本的な救済策を講じるべきである。

## 13 中小企業者の債務軽減

中小企業者についても、二重の債務負担とならないよう、既存債務の免除制度等の債務軽減措置を講じるべきである。

## 14 罹災都市借地借家臨時処理法の改正

今回の災害の状況に即して罹災都市借地借家臨時処理法の早期改正を行

うべきである。

#### 15 災害弱者への配慮

災害時に最もダメージを受けやすい高齢者，障がい者，外国人，女性，セクシュアル・マイノリティ，子ども等の災害弱者に配慮した，バリアフリーの施された避難所・仮設住宅の設置，外国人や障がい者に配慮した情報の提供，医療福祉のケア等を行うべきである。

### 第4 福島第一原子力発電所

#### 1 事故対応体制の強化

福島第一原子力発電所の事故は，I N E S（国際原子力・放射線事象評価尺度）で最悪のレベル7となり，なお収束の見込みが立っていない。国は，自らの責任で，国内外のあらゆる機関の協力を得て，この深刻な事態からの脱却を図るための強力な体制をとるべきである。

#### 2 情報の開示と避難範囲の適切な指定

(1) 国は，原子炉の状態と現在及び今後の対策について，正確かつ迅速に情報を開示すべきである。本来必要な情報が得られていない場合には，その項目と理由も明らかにすべきである。

(2) 大気・土壌・水・海の放射能モニタリング体制を全国的に抜本的に拡充すべきである。とりわけ，避難指示・屋内待避地域及びその外延部における詳細なモニタリング体制を速やかに確立し実施すべきである。また，そのモニタリング結果は，速やかに開示すべきである。

(3) 大気中に放出された物質の拡散は，地形・天候による影響が大きい。放射性物質の拡散の危険性について，現在のように同心円で避難範囲を設定するのは科学的といえない。上記(2)のモニタリング結果や原子力安全委員会による放射性物質の拡散を予測した模擬計算「S P E E D I（スピーディ）」の結果も参考にし，早急に適切な避難範囲を指定すべきである。また，放射性物質の拡散を予想する場合には，原発の現状の把握と将来予測が困難であることからすれば，発生しうるあらゆる事態を想定すべきである。

#### 3 住民等に対する補償

(1) 今回の原子力発電所事故は，避難移転費用，出荷制限・風評被害による経済的損失の発生はもちろんのこと，そのほかにも，避難指示及び屋内退避指示がなされていない30キロメートル以遠の地域（以下「30キロ圏外」という。）も含めて多くの地域住民に対して，様々な業種の

経済活動と生活における深刻な影響，低濃度放射性物質の長期間残存による健康被害のリスク等を与えている。

よって，地域住民に対する補償を検討する前提として，まず30キロ圏外の地域も含めて，今回の原子力発電所事故が地域住民の経済活動，生活，健康被害のリスク等にどのような影響をあたえているかにつき，東京電力及び国の責任において詳細な調査・検討すべきである。

- (2) 上記(1)のとおり今回の原子力発電所事故による避難移転費用，風評被害，出荷制限，休業損害による様々な経済的損失が発生しているが，これらは，原子力損害の賠償に関する法律第2条第2項にいう「原子力損害」（核燃料物質の原子核分裂の過程の作用または核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用により生じた損害）ではないとも考えられるから，同法の文言の解釈にいたずらに拘泥することなく，場合によっては民法等に則って速やかに賠償されるべきである。
- (3) 上記の「原子力損害」に関する損害賠償責任（無過失責任）は，東京電力が負っている（原子力損害の賠償に関する法律第3条本文）。同法同条ただし書は，「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるとき」には原子力事業者は免責されるとしているが，東京電力に対しては，従前より，地震・津波によって，全電源を喪失し，原子炉の冷却ができなくなり炉心溶融（放射性物質の拡散）に至る危険性が繰り返し指摘されていたことに鑑みると，今回の震災は巨大であったものの「異常に巨大」とまでいえるかは疑問であり，同ただし書の安易な適用は許されない。
- (4) いずれにしても，最終的に損害賠償責任を負うものが誰であるかにこだわることなく，被災者等の救済の実効性・迅速性を図るためには，一定の損害については，早期の生活再建を図る見地から国が一時的に負担し，場合によって後日東京電力に求償する等の措置をとるべきである。
- (5) 一週間以上の避難は「移住」と評価して，住民に十分な情報を与えるとともに生活補償を行うべきである。
- (6) 20キロメートル以内と20キロメートルから30キロメートルで差を設けず，一律同等の救済内容とすべきである。20キロメートルから30キロメートルの居住者も，同等（あるいはそれ以上）の損害を被っている。
- (7) 30キロメートル以上の地域においても，高濃度の放射性物質が観測された地域がある。30キロメートル圏以上の地域においても，一定の

基準を設けて、基準以上の放射性物質が観測された地域については、(1)と同等の救済内容とすべきである。

(8) 原子力発電所事故によって生じた出荷制限や風評被害等により損失を被っている農業者・漁業者等に対しては、緊急の事業資金援助等の補償措置が必要である。

(9) 原子力損害賠償審査会の公正な構成と運営を求める

政府は、4月12日に東京電力福島第一原子力発電所の事故の賠償範囲の指針を定める原子力損害賠償紛争審査会を設置する方針を了承した。紛争審査会は、原子力損害賠償法に基づき、事故が起きるたびに文部科学省に設置されてきた。しかし、今回の事故における被害の実態は非常に広範なものであり、公正な賠償の実現のためには、まず原子力損害賠償審査会の公正な構成と運営が必要不可欠である。

少なくとも、原子力損害賠償審査会には被災地自治体の代表や被災住民の直接の法律相談を担当している弁護士など、今回の原子力災害の複雑な実情を正確に把握しているものが多数含まれなければならない。

また、その意思決定の過程では被災地域住民から直接意見を聞く機会を設けるべきである。

#### 4 原発労働者等への被曝管理の徹底と補償について

(1) 福島第一原子力発電所事故では、すでに膨大な被曝作業が行われており、収束の見通しは立っていないことから、さらに今後数か月ないし数年単位での対応が必要になる可能性が高く、原発労働者の被曝は甚大なものとなる。これらのものの健康を保護する観点から、国及び東京電力は、被曝管理を徹底すべきである。放射線の影響は長時間を経て発現しうることから、長期的・継続的な健康管理を行うべきである。

(2) その対象は、原発労働者、消防団員、自衛隊員、警察官等に限定することなく、原子力安全委員会の「原子力施設等の防災対策について」の付属資料9の防災業務関係者（以下「原発労働者等」という。）とすべきである。

(3) 原発労働者等への補償に関しては、無差別・無条件に行うべきである。

#### 5 広域にわたる長期の避難に対応した措置

(1) 今回の原子力災害の特質は長期にわたって原居住地に戻れない被災者が、一定数発生することが見込まれることである。このような事態に対



応した，避難民の生活再建のために必要な措置は従来の災害復興の考え方を超えた構想を持って取り組まなければならない課題である。

- (2) 災害対策基本法 5 条の 2 に基づき自治体間の連携による広域の避難体制を確立すべきである。

## 6 食品及び飲料水の放射能汚染に対する対策

### (1) 暫定規制値の原則維持

厚生労働省は本件原発事故の発生という緊急事態に対処するため，急遽，食品及び飲料水への放射性物質の残存規制値を暫定的に定め，これを超える放射性物質が検出された食品等については出荷制限，販売制限等の措置をとり，放射能汚染された食品等摂取による健康被害防止の施策をとっている。この暫定規制値は原子力安全委員会が 2003 年に最終設定した値に準拠にしたもので，食品安全委員会は，食品由来の放射線被害を防ぐ上で相当な安全性を見込んだものとの評価をしている。厚生労働省は，今後この暫定規制値について，放射線被曝リスクとは異なる要素の勘案による安易な規制値の緩和をすることのないようにすべきである。

なお，暫定規制値は，あくまでも，原発事故直後の緊急時の暫定的なもので，期限を定めて適用すべきであり，平常時の規制値についても，十分な調査検討を経た上で，できるかぎり速やかに設定されるべきである。

### (2) 規制値を超える食品等の網羅的，継続的，かつ統一的検査

本件原発事故による食品等に対する放射能汚染がどの範囲でどのような食品等に広がっているのか，また，検査方法が十分なのかについての情報が十分ではなく，国民は不安と不信を抱いている状況である。それゆえ，暫定規制値による食品等の検査は，国民の食品等の安全に対する信頼を確保するため，検査基準や方法を明らかにし，可能な限り，多くの食品について網羅的に，継続的に，かつ統一的方法で行うべきである。また，加工食品についても規制値を定めて同様の検査を行うべきである。

### (3) 出荷制限の範囲

暫定規制値を超える食品等の出荷制限の範囲は，風向き等による放射性物質の飛散状況，当該食品に対する放射性物質の付着の可能性等から合理的に設定すべきである。

### (4) 出荷制限解除のあり方

上記暫定規制値を超える食品等の出荷制限を解除するにあたっては，

風向き等による放射性物質の飛散状況，降雨などの諸条件で，一時的に数値が低下しても，再度上昇する可能性がある。一時的な数値の変動による出荷制限の変更は，かえって国民の不安と不信を招くこととなるので，出荷制限の解除には，一定程度の期間，数値を観察することが必要である。

#### (5) 迅速な情報公開

暫定規制値を大幅に超える高濃度に汚染された食品等が検出された場合や，想定外の場所で暫定規制値を超えた食品が検出された場合に，その原因究明のために，一定期間公表を遅らせるといった措置をとることは，かえって，公表に対する国民の信頼を失わせ，不安を増大させるだけであるから，情報は，迅速に公開される運用とすべきである。

#### (6) 胎児(妊婦)，乳幼児に対する特別な対応

放射線による影響を強く受けやすい，胎児(妊婦)，乳幼児については，規制値の設定や栄養不足，水不足などに陥らないような措置に関し特別な対応をすべきである。

### 7 独立した事故調査委員会の人選の透明性確保の必要性について

枝野幸男内閣官房長官は，2011年4月3日，「事故の検証は客観性が高い枠組みで進めなければならない。事故対応に遅れを及ぼさない範囲なら，できるだけ早く進めるべきだ。」，「政府，経済産業省，原子力安全・保安院，原子力安全委員会も検証を受ける立場だ。実質的な独立性が必要だろう。」と述べ，事故調査委員会の設置に言及したとされている。この基本的な考え方は，当連合会も，賛成である。

今回の事故の真相を究明し今後の事故防止に資するためには，事故調査委員会が，真に独立した第三者機関として設置・運営されなければならない。そのためには，委員の人選・人数について，これまで以上に慎重な配慮が求められる。具体的には，委員には国の原子力に批判的な人材を含めて，国民各層の多様な意見が反映されるようにし，また人選の過程・基準の透明性を図るため，委員の学歴・職歴・著書・論文などのほか，原子力発電に関する過去の発言もまとめた上で，これらに関する情報の公開を徹底すべきである。

## 第5 外国人の権利保障

### 1 在留資格

被災によって職場や研修先を失った場合に，在留資格の取消を行わず，

当面在留期間が更新されるよう、また、資格外活動許可を受けることなく、従来の在留資格に基づく活動制限を一時解除するなどの特例措置を決め、その方針を公表すべきである。

## 2 法律相談

日本司法支援センター（法テラス）などにおける法律相談について、通訳の配置、専門性のある弁護士の配置、相談場所等の配慮をして、法的援助の体制を万全のものとするべきである。また、法テラスにおける法律相談援助を受けるにあたって、外国人の身分事項や在留関係事項を受理要件としないなど、人道的観点からの救済を優先するべきである。

## 3 差別の禁止等

被災者救助・保護、避難中の生活支援、生活再建支援のための措置において、性別、国籍、宗教、民族、出入国管理及び難民認定法上の法的地位に関わらず待遇を均等とし、差別を禁止すべきである。また、日本語以外の言語を母国語とする者に十分な配慮をするとともに、必要な場合の無償通訳の保障に努めるべきである。

## 4 他文化の尊重

被災者が、他文化を有する場合、避難所等において多文化間の共生に配慮し、必要な場合は無償の通訳を用意するなど、文化の違いが救助・保護の障害とならないよう措置を講じるべきである。

# 第6 女性の権利保障

## 1 立法等

- (1) 国及び地方公共団体の被災者支援及び復興計画・方針の策定及び実施に当たり、女性の参画を必須とすべきである。
- (2) パート労働者の解雇を一定期間制限する特例法を制定すべきである。
- (3) 男女問わず、災害特別休暇を創設すべきである。
- (4) 被災者生活再建支援法における支援金の給付要件から「世帯主要件」を削除するべきである。
- (5) 災害慰労金法の一家の支柱500万円、それ以外250万円という格差を廃止すべきである。

## 2 法の運用

- (1) 母子及び寡婦福祉法による母子福祉資金等の貸付金の枠の拡大・返済免除すべきである。
- (2) 児童扶養手当法の所得制限を暫定的に廃止すべきである。

(3) 保育園の設置基準の緩和による保育体制の整備，臨時保育園の設置を認めるべきである。

### 3 施策

(1) 避難所でのDV・性犯罪事案について，警察が適切に被害届を受けるほか，相談所・相談電話などの相談体制を整備すべきである。この体制については，被害女性が外国人女性であっても利用できるように配慮するべきである。

(2) 児童虐待についても同様に相談体制を整備すべきである。

(3) 被災女性の心と体の健康問題のための相談窓口を設置すべきである。

(4) 避難所への保育士・児童福祉士・心理療法士を派遣すべきである。

(5) 支援者に対するジェンダー研修を実施すべきである。

(6) 避難所運営に関する6つの提案をする。

運営体制の責任者に女性を配置する。

性別に配慮した避難所の設計（更衣室・洗面所・授乳室・浴室や居住エリアの分離等）を工夫する。

地域の医療機関・助産機関・保健センター・保育・教育機関等と連携して運営にあたる。

女性に必要な物資，女性に配慮した設備や相談窓口を被災マニュアルに盛り込む。

避難所内のトイレを安全な場所に設置する・昼夜点灯するなど，女性や子どもが性被害に遭わないように配慮する。

高齢者・障がい（児）者・妊産婦・乳幼児を持つ親等のための福祉避難所を第二避難所として設置するべきである。

## 第7 子どもの権利保障

### 1 被災した子どものための総合支援法の制定

被災した子どものための「国及び地方公共団体は，被災した子どもの成長発達権，学習権，不当に親から分離されない権利，意見表明権等，日本国憲法及び子どもの権利条約に定められた子どもの権利を保障するために，早急に必要な施策を策定し，これを実施する責務を負う」ことを盛り込んだ総合支援法を制定すべきである。

### 2 避難した子ども転編入学

避難した子どもの転編入学を柔軟に認める必要があり，この点，東京都，埼玉県等が転編入学を認める対象として「都内（県内）に転居することが

確実な者(保護者のどちらか一方と転居する場合又は都内に身元引受人があり、転居して身元引受人と同居する場合も含む)」との通知を出しているが、この対象は狭すぎる。

### 3 家族の解体の防止

避難してきた子どもの転編入学生を認めるにあたり、一緒に避難してきた家族と分離されないように配慮すべきである。特に東京都が「保護者は他施設で受け入れる」と公表しているのは、児童、生徒の福祉の点から極めて問題である。

### 4 避難所における学習の機会の保障

また、今後の住居について見通しが立たないために、転編入学についても躊躇している例もあり、避難所で、教員資格を有する者による出張事業を行う等、学習権保障に最大限配慮すべきである。

### 5 学費の免除・給付奨学金制度の充実

学費の免除制度や給付奨学金制度の充実等により、子どもが就学を断念することがないような手当てを講じる必要がある。

### 6 保育体制の整備

被災した乳幼児期の子どもの安心、安全、心のケア、成長発達を保障するため、保育園の設置基準の緩和による保育体制の整備、臨時保育園の設置を認めるべきである。また、被災者に対する保育の無償化を検討すべきである。

### 7 児童相談所・一時保護所等の充実

児童相談所の人員補充と一時保護所の増設、代替措置の構築が必要である。被災児用に一定数の確保できるとしても限りがあるので、人員の補充と一時保護所の増設が必要であり、それが間に合わなければ民間の子どもシェルターに委託し、補助金を支給すべきである。

### 8 身体拘束された子どもの環境整備

被災地の少年院等、身体を拘束された子どもの環境の早急な整備が必要である。

### 9 未成年後見

両親を亡くし、あるいは両親が行方不明の子どもについて、子どもの権利保障を十全にする観点から、弁護士その他の適任者を速やかに未成年後見に選任できる仕組みが必要である。この点、すでに親権制度の見直しに関する民法改正案が閣議決定されているところであるが、いまだに審議入りしていない。この状況下で、未成年後見制度の改正は緊急を要する事態

となっているので、速やかに法律改正を実現すべきである。

#### 10 里親制度の活用

子どもには、家庭的な環境が保障されることが重要であるので、安易な大規模施設入所措置とならぬよう、里親制度（親族里親も含め）の活用などが検討されるべきである。

#### 11 被災した子どもの心のケア

被災した子どもの心的トラウマに対処し、PTSD等を予防するための心理社会的支援をチームを組んで行うべきである。

#### 12 高等教育における学習権への配慮

大学等の高等教育においても、被災者の他学への編入や単位の互換を柔軟に認めるとともに被災者向けの特別の奨学金制度の導入など、学習権を損なわないような施策をとるべきである。

### 第8 高齢者・障がい者の権利の保障

#### 1 高齢者・障がい者の避難生活にあたっての施策と対応

##### (1) 要援護高齢者・障がい者の把握と個別訪問調査等

被災者の中には要援護者名簿に記載されていない高齢者・障がい者も多く、未だに支援が届かずに孤立して疲弊している人も少なくない。実態把握が急務であり、県・地方自治体（国保連等受託団体含む）が保有している福祉利用者情報等を活用して、緊急時における行政・民間による要援護者の安否確認・救済・支援が迅速に行えるよう、個人情報保護法制等の柔軟な運用・解釈を国・行政が認めることを含め、国又は地方自治体は、訪問調査等を含む、被災高齢者・障がい者の情報把握を迅速に行うこととする。そのためには、各市町村の行政職員や地域包括支援センター、障害者相談支援事業所自体が大きな被害を受けていることから、そのための職員の増員配置を行うべきである。なお、個別調査にあたっては、福祉職等とも連携しながら、健康状態やニーズの把握を行うことが必要である。

##### (2) 福祉避難所の積極開設

都道府県単位で予め指定されていない施設等であっても、受け入れ実態が認められれば、直ちに積極的に福祉避難所（災害救助法関連）として指定すべきである。

##### (3) 避難所・避難先の確保と避難所での生活での配慮

要介護高齢者・障がい者の生活が可能な避難所は未だ十分ではなく、

やむを得ずライフラインや食糧事情，介護サービスが途絶えた中で在宅生活を送っている者も多い。要介護状態に対応できる避難所・避難先の確保を急ぐべきである。

また，一般の避難所では，要介護状態や障がい特性の把握が十分行われていないと指摘されている。避難所には要援護者用窓口の中に「高齢者担当」，「障がい者担当」を必置し，迅速な対応を可能とするよう，国や地方自治体は避難所への定期的訪問等の調査を継続して行うべきである。

避難所での集団生活が困難な高齢者・障がい者に対応して，可能な限り避難所内に福祉スペースを区切り，安心して生活できる空間を提供できるようにする。

#### (4) 住宅の確保

住宅等の生活の場所の確保にあたっては，一時的にはその人が生活してきた地域から離れることを余儀なくされても，なるべく当事者の意向を尊重して，住み慣れた地域での生活に戻ることが検討されるべきである。

集団生活が困難な高齢者・障がい者の仮設住宅・公営住宅への優先入居を認めるべきである。

仮設住宅建設にあたっては，要介護状態や障がいの個別性に鑑み，事情を十分に聴取した上でバリアフリーを含めた構造設計を行うべきである。衛生・健康状態の保持や精神的安定を図るためにも，トイレ，入浴等の設備は十分確保する。

地域で暮らすことに対応するため，民間アパートを借り上げるなどしてその住宅を保障すべきである。その際，バリアフリー構造の住居を優先的に確保する。

住居の確保においては，配置，公共交通機関，環境等に配慮する。

入所通所施設を早期に建設すべきである。

入居後の精神的ケアも非常に重要である。仮設住宅内での孤独死やアルコール依存等を防止するため，地域での支援体制（看護師，社会福祉士，精神保健福祉士等による定期的訪問など）の構築が不可欠である。

#### (5) 仮の福祉施設の弾力的運用

今回の災害では，高齢者・障がい者のための入所施設や通所施設，在宅支援事業所が被害にあって運営できなくなっているが，仮の場所

を確保しての事業再開を速やかにすすめられるよう設置基準・運用基準の思い切った弾力化，規制の緩和を行うべきである。

(6) 公的福祉施策の利用の保障

被災により要介護状態になったり，障がいをもつに至った人に対しては，避難地域を問わず速やかに各種の公的障がい福祉施策・介護施策等の利用機会が確保できるようにし，介護保険や障害年金受給，各障害者手帳制度等の各種申請手続をできる限り簡略化する等の施策を講じるべきである。

(7) 移動方法の優先的確保

自ら移動することが困難な高齢者，肢体障がい者，視覚障がい者，特定疾患等車による移動が必要である。

通院や仮設住宅等への移動にあたっての移動手段が確保されること，福祉事業所や在宅者の利用する車両についてはガソリン等の燃料の優先的な供給を行うべきである。

公共交通機関，公共施設等は，肢体障がい者の個別ニーズに応えるため，緊急やむを得ない場合を除いてエレベーターの提供を維持し，必要に応じてエスカレーターも利用できるようにする。

(8) コミュニケーション手段の確保の徹底

聴覚障がい，言語障がい等のコミュニケーション障がいや視覚障がいのある被災障がい者に対して，避難所，在宅，公共放送等あらゆる場において手話通訳，音声案内，文字情報の保障を国の義務として徹底して保障するべきである。

(9) 医療・介護支援

現在，一部避難所・病院においては，上下水道の復旧さえなされないまま，劣悪な衛生状態のまま感染症の蔓延が危惧されており，高齢者や患者については緊急避難的に衛生環境の整ったところへの搬送による治療などを早急に行うべきである。

国や地方自治体は，医療的支援が必要な高齢者・障がい者に対して，医療機関の受診機会を十分に保障する。

服薬を中断すると生命・健康を損なう危険の高い高齢者・障がい者もいるため医薬品の供給を確保する。

医療・介護に電力機器を要する高齢者・障がい者に対しては，停電時にも対応できるように予め電力を確保する。

医療従事者及び介護者に対しては，要介護状態・障がい特性に応



じた支援を行うよう指導を行う。

精神障がい者は、健常者に比較して精神的環境的に脆弱性を有するため、入院患者の転院は必要最小限に留め、転院の際には当該患者の情報が提供されるよう、個人情報保護法を緩和するなど、相互の病院間での情報伝達が必要である。なお、保護者、扶養義務者が行方不明等により同意が取れない場合の医療保護入院の転院にあたっては、市町村長同意によるなどの運用を検討すべきである。

#### (10) 相談機関との連携

国や地方自治体は、被災高齢者・障がい者の有する問題に対応するため、電話相談、相談所の設置を行い、支援団体、福祉専門職団体や弁護士会などの連携が取られるような支援システムを構築すべきである。

#### 2 要援護者向けの総合支援センターの創設

要援護者やその支援者向けに、情報収集・発信、避難の誘導や応援職員コーディネート、支援物資や義援金の効果的配分、復興に向けたコンサルテーションなどを行う「要援護者総合支援センター」を被災市町村に最低1か所ずつ創設すること。

#### 3 差別・虐待の禁止

被災高齢者・障がい者に対してすべての人権及び基本的自由の差別のない完全な享有を保障するため、国や地方自治体は障がいに起因する差別的取扱いや差別的発言・虐待を厳に戒めるよう周知徹底するとともに、それらを防止するための必要な施策を策定すべきである。

#### 4 経済的負担

被災高齢者・障がい者には、医療費、施設利用料、補助具利用料等の全ての特別な経済的負担を免除する特例法の制定等の特例措置を緊急に講ずるべきである。

また、保険料等の免除、年金からの天引の取り止めなどは、制度として明確にすべきである。

#### 5 計画停電における高齢者・障がい者への配慮

今般の計画停電実施により、人工呼吸器を装着する重度障がい者の生命維持、電動車いすを利用する高齢者・障がい者等の社会生活に大きな支障が生じている。

計画停電実施において、それらに配慮することが電気事業者としての義務であることを経済産業省等国は、電気事業者に対して強く勧告・指導す

るべきであり，代替電源装置などの負担は国と電気事業者が補償するべきであるとともに，充電機器を福祉センター，地域包括センター等に公的に設けるべきである。

#### 6 被災地域支援への人的資源の積極投入

被災地域自身が立ち上がることが大切であるが，激甚災害が直撃した地域においては，公的機関，資源が根こそぎ喪失しており，自らも被災者である残された公共団体職員，福祉事業所職員，NPO団体らにより要援護者に対する福祉支援が懸命に行われており，称賛されるべきであるが，自ずと限界がある。

全国各地からの官民の福祉関係者の被災地域での要援護者支援活動への人材投入を国は直ちに大胆に実行し，それらの費用を全面的に公費保障するべきである。

### 第9 医療と介護

#### 1 被災者に対する医療と介護の公費負担

被災者に対する医療と介護は当面の間，全額公費負担とすべきである。

#### 2 被災地における医療体制・衛生環境の整備

被災地における人的・物的医療提供体制の維持・回復並びに衛生環境の整備について，国が責任をもって早急に取り組むべきである。

#### 3 医薬品及び医療機器の不足の解消

医療上不可欠な医薬品及び医療機器の欠損または不足を速やかに解消するための措置を早急にとるべきである。

#### 4 計画停電における医療への配慮

計画停電の実施及びその運用方法により，予定されていた手術の延期，緊急手術の実施の妨げ，また，在宅における酸素供給療法，人工呼吸器の利用などに重大な支障を来している状況をただちに解消すべきである。

### 第10 生活と労働

#### 1 生活保護法

(1) 震災に起因して負担する生活保護費については，全額国庫負担とすべきである。

(2) 避難所等において災害救助法による「炊き出しその他による食品等の給与」を受けていたとしても，これは緊急時の給与という性格を持っており，また，被災による新たな需要のごく一部を補うものに過ぎないこ

とから，収入認定すべきでないことを明らかにすべきである。この点，生活保護手帳別冊問答の問 8-47「災害見舞に贈与された主食」において，概ね一か月分の食糧費相当分を超えるものについて収入認定を必要としている点は，今般の災害が未曾有の規模のものであって「生活基盤の回復」に相当の時日を要することから改められるべきである。

- (3) 生活保護を受給している者が受領した義援金は，次官通知第 8-3(3)アの「臨時的に恵与された事前的性質を有する金銭」として無条件で収入認定すべきでないことを明確にすべきである。同様に災害救助法，被災者生活再建支援法及び災害弔慰金法等に基づいて受領した給付金は，次官通知第 8-3(3)オの「臨時的に受ける補償金，保険金または見舞金」に該当し，「自立更生計画書」の提出によって収入認定除外しうること，自立更生計画の内容や疎明の程度については柔軟かつ弾力的に対応すべきことを明確にすべきである。
- (4) 義援金や被災者生活再建支援法等に基づく給付金を受領した者が生活保護を申請した場合には，課長通知問第 8-53 によって次官通知第 8-3(3)オが準用されており，上記イと同様の取扱いとなることを明確にすべきである。
- (5) 「自立更生を目的とした恵与金，補償金等の預託」（「保護開始前に臨時的に受けた補償金等」の場合を含む）について，預託先は課長通知第 8-34 や別冊問答第 8-50 に例示されているもの（社会福祉法人，新聞社，当該被保護者の自立更生を援助するために特に設立された団体等，民生委員）以外にも弁護士，司法書士，社会福祉士などでも可能であることを明らかにすべきである。
- (6) 現在，保護開始時に最低生活費以下でなければならぬとされている預貯金についても，被災状況によっては当該世帯の「自立の助長」（生活基盤の再構築）の観点から，上記イ，ウと同様に自立更生計画書の提出を条件に保有を容認し得ることを明確にすべきである。
- (7) 今般の被災地域の特性から自動車の保有は当該世帯の自立の助長のために必要不可欠であることから，原則として保有を容認することを明確にすべきである。
- (8) 知人宅のみならず，親子，兄弟姉妹等の親族宅であっても，一時的な避難先として居住している場合には，形式的に同一世帯と見ることなく，適切な世帯認定を行うべきことを明確にすべきである。
- (9) 被災者である被保護世帯への家具什器費の支給にあたっては，特別

基準の設定を実施機関限りで行えるようにした上で、阪神淡路大震災時の運用にならい少なくとも7万円まで認めるべきである。また、避難所等から賃貸住宅を確保する場合には敷金等を支給し得ることや、必要がある場合には、被服費や布団代も支給し得ることを明確にすべきである。

- (10) 今般の震災は未曾有の規模であって住居を喪失した被災者が全国各地の避難先で保護を要する事態となることが予想されることから、震災に起因する生活保護費については、その全額を国庫負担とするべきである（法73条1号参照）。

## 2 災害救助法について

- (1) 23条2項では金銭支給ができるとされているにもかかわらず、実際には現物支給のみとなっている点を改めるべきである。特に、県外避難者などに対しては、食品、飲料水及び生活必需品は現金支給すべきである。
- (2) 23条1項7号では「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」と規定されているが、現状貸付しか実施されていない。これを改め、中小零細事業者に対する資金給与を積極的に実施すべきである。
- (3) 「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（平成12年3月31日、厚生省告示第144号、以下「一般基準」という。）で定められている「応急仮設住宅」や「応急修理」などの資力要件を撤廃すべきである。また、「福祉避難所」の充実と「福祉仮設住宅」の積極的建設を図るべきである。
- (4) 住宅の応急修理費について、支給対象を半壊、半焼だけに限定している一般基準を改め、全壊であっても修理する場合には支給対象とするべきである。
- (5) 今般の震災後に発出された特別基準に関する通知の内容を厚生労働大臣との協議・同意を要しない一般基準に適宜格上げし、自治体の負担を軽減すべきである。

## 3 被災者生活再建支援法について

- (1) 原発被災や社会的インフラの破壊等によって長期避難を余儀なくされている世帯は、2条2号八の「居住する住宅が居住不能のものとなり、その状態が長期にわたり継続することが見込まれる世帯」に該当することを明確にすべきである。
- (2) 罹災証明書の発行を待たずに基礎支援金を支給すべきである。

- (3) 2条2号の「被災世帯」に住宅の「半壊」や「一部損壊」, 「地盤崩壊によって居住困難となった場合」, 「生業に直結する事業用建物」を加えるなどの要件緩和を行うべきである。
- (4) 3条で上限300万円とされている支給金額を大幅に増額するだけでなく, 行方不明等の場合に不平等な扱いとなり得る世帯主要件を撤廃すべきである。
- (5) 多額の支給によって基金(9条)が破たんすることのないよう, 2分の1とされている国による補助(18条)を大幅に増額すべきである。

#### 4 災害甲慰金の支給等に関する法律について

- (1) 災害援護資金貸付金について, 現在必要としている保証人を不要とすべきである。
- (2) 甲慰金(3条3項), 障害見舞金(8条2項)ともに生計維持者(一家の支柱)であるか否かによって金額が異なるが, 不平等であるから, この差別は撤廃すべきである。
- (3) 労災障害等級1級程度に限定されている障害見舞金の障害程度(8条1項, 別表)を緩和し, 労災障害等級の該当者すべてに広げるべきである。
- (4) 労働者災害補償法の規定を参照しつつ, 現在上限250万円とされている障害見舞金の額(8条2項)を障害の程度に応じて大幅に増額するとともに, 一括払いのみならず年金方式での長期的な支援を可能とするべきである。

#### 5 住宅手当制度について

- (1) 「平成19年10月1日以降の離職」, 「離職前の主たる生計維持者」, 「ハローワークへの求職申込み」を問わず, 被災世帯に住宅手当を支給するべきである。
- (2) その場合の収入基準と支給額については, いずれも生活保護基準の1.3倍以上に設定すべきである。特に, 複数世帯の生活保護・住宅扶助基準額は低額に過ぎるので大幅に増額すべきである。
- (3) 現在, 社会福祉協議会の総合支援資金で借り入れることとされている敷金, 礼金等の住宅入居費についても, 住宅手当制度において給付することとすべきである。
- (4) 原則6か月最大9か月とされている支給期間を大幅に延長すべきである。

#### 6 労働関係

(1) 労働者の責に帰することのできない事由による休業（操業短縮を含む。）の場合には、労働者は賃金を失わなくてもすむような仕組みを作るべきである。現行の労働基準法26条は「使用者の責に帰すべき事由による休業」に限定して、使用者に休業手当の支払義務を負わせている。これを「労働者の責に帰することができない事由による休業」に改正して、使用者の休業手当の支払義務を拡大する（なお、その場合、雇用調整助成金の拡充をあわせて実施する。）か、あるいは、使用者の責にも労働者の責にも帰することができない事由による休業（操業短縮を含む）の場合には、労使の拠出の財源（雇用保険財源を念頭におく。）による手当を支給するという新たな制度を創設すべきである。

(2) 危険有害業務に、自社の社員ではない委託、請負、派遣による労働者を従事させることは、これらの労働者が十分な安全教育を受けたり、安全体制を確保されない危険性がある。政府は、ただちに、同事故の経過や雇用関係、安全管理体制について調査をして、その実態を公表すべきである。

そして、危険有害業務については、委託、請負、派遣を原則禁止するための緊急立法を行うべきである。

#### 7 被災地の復旧・復興への地元企業・労働者の優先

被災地での復旧・復興作業、事業に従事する労働者について、被災地の労働者、企業を優先するとともに、被災地の労働者が転居しなければならない場合の費用や住宅補助、賃金の一部補填、中小企業に対する特別な助成措置を講じるべきである。

#### 8 計画停電等についての緊急措置

(1) 計画停電時間を労働基準法26条の休業手当の支給対象外とした通達（「基監発0315第1号」）は、混乱を招いており、計画停電を口実とした全就労日の休業、自宅待機（無給）の動きがみられるため、計画停電時間中の休業であっても、現実の事業が不可能でない業態（外回り営業、計画停電が日中であり、対応可能等）についての具体的詳細な例を示して、できるだけ無給の休業をさせないようにするとともに、計画停電時間外については民法536条2項の解釈により、原則として「使用者の責に帰すべき事由」となるため、民事上は100パーセントの賃金の支払い義務があることを周知し（池貝事件判決）、いかなる場合であっても、休業手当の支給は免れないことを徹底すべきである。また、計画停電外の自宅待機命令等について、労働基準法26条違反として指

導を強化すべきである。

- (2) 派遣元事業主に対して、派遣先の操業停止等による労働者派遣契約の解除を理由とする派遣切りを行わないよう指導を徹底し、契約期間満了までの賃金を保障させる措置をとるべきである。このため、都道府県労働局の需給調整課等の担当部署の人的物的体制を緊急に強化して、労働組合等と連携しつつ、監視・相談体制を構築すべきである。

9 雇用保険の特例拡充，失業扶助制度，監視，指導，相談体制の充実等

- (1) 今後労働者から相談が急増することが予想されるため、ハローワーク、労働基準監督署、都道府県労働局の相談体制を大幅に拡充し、事業主に対する監督・指導を強化するとともに、迅速な法的救済に結びつけるために弁護士会等の専門家との連携体制を強化するべきである。また、ハローワークに弁護士が常駐し、ワンストップサービスを提供することも検討されるべきである。
- (2) 被災地のハローワークでは、カウンセリング機能の強化が急務であり、傾聴が可能な専門家（臨床心理士、精神保健福祉士等）を多数配置し、就労支援と併せて、被災者の心のケアを徹底する体制をとるべきである。
- (3) 雇用保険の受給資格のある被災労働者に対しては、雇用保険の特例措置が設けられているが、さらに、雇用保険の支給期間を現行の期間（30日～360日）から延長する措置を取るべきである。特に、支給期間の短い労働者（120日以下）が短期間に再就職することは極めて困難であり、遠隔地への移動等による時間的なロスも大きいため、延長措置が必要である。また、これに対応するためにハローワークの全国組織を生かした就労支援を強化すべく、人員体制の補充、情報網の一層の整備をすべきである。また、雇用保険の特例措置による労働者の救済を実行あらしめるためには、なにより、当該特例措置の周知が必要であることから、その周知徹底を図ること。
- (4) 雇用保険の支給対象とならない労働者についての生活保障、雇用機会の確保はより切実な課題である。かかる労働者については、これを機会に普遍的な失業扶助制度を構築すべきである。
- (5) 被災地域の復旧に関する職業能力開発訓練がさらに重要となることから、その整備、拡充を図るべきである。
- (6) 賃金の支払い等の確保に関する法律（賃確法）に基づく未払賃金立替払制度については通達が出され、倒産認定の要件緩和等がなされているが、この周知徹底を図り、対象地域を拡大し、支給水準を引き上げるべ

きである。

- (7) 新卒内定率が過去最低を記録する中で、震災に見舞われ、各地で内定取り消しの相談が相次いでいるところであり、新卒内定未定者、内定取り消し等になった人に対して、職業訓練及びその間の生活支援を利用した救済を直ちに開始すべきである。

#### 10 節電，ワークシェアに向けた施策

- (1) 省エネ社会への転換，内需中心の日本経済への再生をすすめるため，大企業等への規制を強化し，深夜・休日など操業・営業時間の短縮，労働時間の短縮・残業規制を早急に強化すべきである。
- (2) 時短によって新たな雇用を創出するとともに，労働時間短縮による減収にならないよう最低賃金をはじめ賃金の底上げを早急にすべきである。そのため，中小企業等の賃上げに対する補助，補てんを十全に実施すべきである。
- (3) 年次有給休暇の完全取得を使用者に義務付け，節電，雇用拡大につなげるべきである。また，夏季長期休暇制度導入を積極的に検討するべきである。

#### 11 今後のエネルギー政策について

- (1) 被災者の生活の質の向上と被災地に速やかな復興のために，被災地等へのエネルギー供給体制を早急に確立すべきである。
- (2) エネルギー需要管理（DSM）による省エネの強化（具体的には大口需要家対象のピーク時使用量制限及びシフト稼働など）を図るべきである。
- (3) 総合的な見地から我が国全体のエネルギー政策を見直し，発電所の回復過程における再生可能エネルギー（太陽光，太陽熱，風力，小規模水力，バイオマス等）へ集中的投資を行うべきである。
- (4) 原子力発電所の新設計画を中止するとともに，既存の原子力発電所の総点検を実施し，危険性の高いものから段階的に廃止すべきである。
- (5) エネルギー供給方法による競争条件の平等化を図るため，電力市場を自由化し，新しい電力供給体制のあり方（発電と給配電の分離，小規模分散化，選択可能な体制等）を構築すべきである。

#### 12 土地の買い取り

土地を手放して他の地で居住することを考えている被災者も多いことから，被災者が希望する場合には，国または地方自治体が土地を震災前の時価を基準とした価格で買い取る制度を創設すべきである。



### 13 漁業権の買い取り

同様に、被災者（原発による海洋、海洋資源の汚染の被害者を含む。）が希望する場合に、国が適正価格で漁業権を買い取る制度を創設すべきである。

#### 第11 中小企業支援

##### 1 被災した中小企業及びその取引先等の負担軽減

- (1) 被災した中小企業に対する緊急融資態勢の強化をすべきである。
- (2) 中小企業倒産防止共済法2条2項3号に、本件震災により取引先が被災し、または、連絡不可能となっている企業に対する債権の回収が困難となっている場合等が広く含まれるようにする。例えば、その取引先が被災した企業であることの証明については、当該取引先の罹災証明のほか、当該取引先が激甚災害法の指定地域内にあることを裏付ける資料や特定非常災害により被害を受けて債務の支払いが著しく困難な状況となっている旨の弁護士の回答があった等で足りるものとするなど、適用要件を緩和するべきである。

##### 2 小規模企業共済関係

- (1) 傷病災害時貸付の要件の緩和、貸付内容の拡充をすべきである。
- (2) 緊急経営安定貸付の要件の緩和、貸付内容の拡充をすべきである。
- (3) (1)、(2)とは別個の契約者貸付制度の創設をすべきである。

##### 3 経営承継円滑化法（租税特別措置法）関係

事業承継税制（相続税、贈与税の納税猶予）の適用を受けた被災中小企業について、事業継続要件として次の提出義務の緩和をすべきである。

- (1) 経営承継（贈与）期間内（5年）の経済産業大臣への報告書
- (2) 税務署長への届出書
- (3) 経営承継（贈与）期間経過後の税務署長への届出書

##### 4 経営承継円滑化法の遺留分に関する民法の特例関係

経営承継円滑化法第4条の遺留分に関する民法の特例を受けるための次の申請等の期限を延長すべきである。

- (1) 経済産業大臣の確認申請（同法第7条）
- (2) 家庭裁判所の許可申立て（同法第8条）

##### 5 再起な困難な被災中小企業等の清算の簡素化

再起が困難な被災中小企業等の清算を簡素化する措置を取るべきである。また、民事再生法が簡略化したかたちで利用できるよう運用を工夫するな

ど、簡易な債務整理手続を充実し、被災企業が旧債務の負担のために清算に追い込まれないよう配慮すべきである。

#### 6 ADRの創設

被災中小企業やその取引先等が金融機関に対する債務の返済が困難となっている場合に、その調整を迅速に行うためのADRを創設すべきである。

#### 7 被災者の雇用の促進

被災した失業した労働者を雇用した中小企業に対する助成金制度を新設すべきである。

#### 8 中小企業の雇用維持、休業手当の支給確保のために、雇用調整助成金及び中小企業緊急雇用安定助成金の特例措置について

(1) 対象地域を東北各県、北関東へ拡大すべきである（千葉、房総等でも観光客が減少するなどの影響がみられる。）。

(2) 「生産量、売上高等の確認期間」が一部被災地域において、現状では、3か月から「災害後1か月の見込み」と緩和されているが、対象地域の拡大に加え、支給率も一律10割に引き上げるべきである。

(3) 震災による事業縮小については原則的に雇用調整助成金を支給することとし、激甚災害法その他の給付との調整が必要な場合は、行政機関間で行うこととし、労働者（特に雇用保険対象外の非正規労働者）に対する休業手当の支給が円滑になされるようにすべきである。

(4) これらの特例措置について、周知徹底を図るべきである。

(5) 申請手続を一層簡略化し、迅速に支給すべきである。

(6) 特例対象地域に「サービスセンター」を開設するなどして、広報、手続きを強化するため、職員、人員を充実させるべきである

#### 9 被災中小企業の労働者の起業の促進

勤務先の中小企業が被災したために倒産、操業不能、事業縮小等となったことによって失業した労働者が新規に起業した場合の助成制度（助成金、アドバイス制度など）を新設すべきである。

#### 10 専門相談の強化

中小企業診断士、税理士、社会保険労務士、弁護士等が、協力して行う専門家相談の体制を強化、経営相談会を定期的に実施するべきである。

#### 11 中小企業対象の民事法律扶助、公的融資、簡易な債務整理手続の創設

震災もしくは原子力発電所の事故により被災し、または、計画的停電、燃料不足等の影響により経営が悪化した中小企業及びこれらと取引関係を有する中小企業を対象とした法律相談及び事件処理について、緊急民事法

律扶助制度の創設をすべきである。また、中小企業を対象とした公的融資の拡充と簡易な債務整理手続の創設等を検討すべきである。

## 第12 復興のための土地利用・開発規制

### 1 国又は地方自治体による土地の買収制度の創設

津波被害に遭った地域には、水没して使用不能あるいは海没により滅失した土地が多数ある。また、原子力発電所の近接地においては長期間にわたって利用不能となる土地が相当生じることが見込まれる。

これら土地については、所有者は、国又は地方自治体に対して被災前時価を標準価額として買収請求できる制度を創設すべきである。

この場合、地域指定をした上で、対象地域内にある土地は、土地の毀損状態にかかわらず公平な条件で買取りを行うこととし、また、売買手続は公簿売買を原則とするなど、できる限り手続を簡略化すべきである。

### 2 復興のための計画的な開発、乱開発の防止

被災後、特段の公的規制がないと、民間業者あるいは土地所有者あるいは一部の行政機関によって、秩序なく、安全性や持続可能性を考慮しない乱開発が行われ、今回の震災の教訓が生かされない開発がなされるおそれがある。また、復興のためには多大な政府資金の投入が不可欠である。そこで、以下のような対策が緊急に必要である。

- (1)(短期的措置)被災地においては、以下の2に必要な一定期間(最低2年ほど)の間は、被災防止のための緊急措置、仮設住居の建築及び使用可能な住居の修復措置を除き、あらゆる開発行為を制限する規制が設けられるべきである。以下の2により被災地の土地利用・開発行為の計画が作成され、4によりその認証がされた地域については、この開発制限が解かれるとする。
- (2)(中長期的措置1)今後の土地利用・開発行為の具体的内容については、住民たちによる徹底した参加にもとづいて、方針を定め、具体的な計画が決定されるべきである。その際、住民たちの話合いの助言者として、都市計画・建築・防災・法律などの専門家が、政府資金によって派遣される仕組みをつくる必要がある。
- (3)(中長期的措置2)被災地のうち水没した地域など営農や居住に困難となっている地域については、政府資金による買上げが必要である。
- (4)(中長期的措置3)上記3に基づく作成された方針及び計画について、審査する第三者機関を設け、その審査により認証されたものについては、

必要な資金の相当部分を政府資金で補助する仕組みを設けるべきである。

### 第13 被災地の刑事収容施設の被収容者，被留置者の権利の保障

震災後に，福島地検いわき支部が，いわき市内の複数の警察署で勾留中だった被疑者十数人を処分保留で釈放したとの報道がなされている（2011年3月29日読売新聞）。

いわき市内に限らず，今回の震災・津波被災地には多くの刑事収容施設（とりわけ留置施設）があるはずである。

被害の多かった釜石市や陸前高田市，気仙沼市，石巻市などに存在する上記施設の被収容者，被留置者がどのような状態に置かれているのか不明である。

このような施設の被収容者等の状況を調査し，憲法上保障された被疑者，被告人の弁護人の援助を受ける権利，とりわけ接見交通権が震災や施設側の事情や都合によって制限されることのないよう最大限の配慮を求めるべきである。

以 上