

論 説

福島県における震災復興の現状と課題

——二重債務問題・原発損害賠償制度等を中心に——

久 保 壽 彦

目次

はじめに

1. 福島県における二重債務問題
 - 1.1 二重債務問題を解決する救済3機関の現状
 - 1.1.1 個人版GLの現状
 - 1.1.2 震災支援機構の現状
 - 1.1.3 復興相談センターの現状
 - 1.2 福島県における救済機関の特徴と課題
 - 1.2.1 各救済機関の比較
 - 1.2.2 福島県における二重債務問題の特殊性
 - 1.3 個人版GL及び震災支援機構ヒヤリング結果
 - 1.3.1 個人版GLヒヤリング結果
 - 1.3.2 震災支援機構ヒヤリング結果
 - 1.4 小括
 - 1.4.1 他の被災県における場合との相違点等の整理
 - 1.4.2 対応策（私見）
2. 東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う損害賠償制度の課題
 - 2.1 福島原発事故損害賠償の現状
 - 2.1.1 損害賠償の履行状況
 - 2.1.2 損害賠償に伴う最近のADR申立の現状
 - 2.2 原発事故損害賠償制度の課題と問題点
 - 2.2.1 原子力損害賠償制度の課題について
 - 2.2.2 電力会社のグループ区分と各グループ毎の課題
 - 2.3 更生手続における共益債権化
 - 2.3.1 更生手続における共益債権化の必要性
 - 2.3.2 学説等
 - 2.3.2.1 伊藤教授の見解
 - 2.3.2.2 山本教授の見解
 - 2.3.2.3 裁判例について
 - 2.3.3 共益債権化の事例検証
 - 2.4 小括
3. 福島県における震災復興と防犯・反社会的勢力排除活動について
 - 3.1 震災復興と刑事犯罪等

- 3.1.1 東北3県における刑法犯事件数（警察庁 平成25年犯罪統計より）
 - 3.1.2 警察の対処体制と活動（警察庁：東日本大震災に伴う警察措置より）
 - 3.2 福島県における特徴的犯罪
 - 3.3 東日本大震災後の反社会的勢力による犯罪の特徴
 - 3.4 福島県における反社会的勢力を排除する取組み
- おわりに

はじめに

平成27年3月8日（日）、福島大学及び同大学うつくしまふくしま未来支援センターの主催、本学・大阪大学の共催、文部科学省・福島県・京都府・京都市・経済同友会等の後援を得て、本学朱雀キャンパスにおいて『ほんとうの空が戻る日まで—東日本大震災及び原発事故からの福島の闘い』と題したシンポジウムが開催された（参加者約320名弱）。（巻末資料参照）

筆者は、「第Ⅲ部 パネルディスカッション『震災・原発事故からの福島の闘い』」において、パネリストの一人として参画し、福島県における復興の現状を以下の切り口から報告を行った。

- ① 福島県における二重債務問題について
- ② 福島原発における損害賠償制度の現状と課題について
- ③ 福島県における震災復興と防犯・反社会的勢力排除活動について

本稿は、上記報告に基づき、一部補足等を行ったものである。

1. 福島県における二重債務問題

1.1 二重債務問題を解決する救済3機関の現状

東日本大震災及びその後の東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島原発」という）事故の被災者・被害者が復旧・復興を目指す際に負担となる既存債務の整理等に資するべく、その支援のために政府等が設けた救済機関として、個人の住宅ローンに対する個人版私的整理ガイドライン（以下「個人版GL」という）、事業者に対する産業復興機構・産業復興相談センター（以下「復興相談センター」という）及び株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（以下「震災支援機構」という）の3つの二重債務救済機関が設立等されている。

これらのスキームの詳細と諸課題及びその評価については、拙稿で既に明らかにしており、東日本大震災から4年を迎えた現状においても変わるところはないと考えている。¹⁾

もっとも、本稿で取り上げる福島県の場合、福島原発事故に伴う被害が甚大であることから上記の諸課題がそのままあてはめることができるかどうかの検証は必要であると思われる。そこで、本稿では、各救済機関の福島県における現状を他県との比較等を通じて把握し、福島県における特徴的な問題点・課題を表出させるとともに、可能な限りで対応策などを検討したいと考える。

1.1.1 個人版 GL の現状

福島県における個人版 GL における二重債務問題からの救済実績（支援成立実績）は、全体件数 1,205 件に対し、72 件（5.9%）であり、宮城県 785 件（65.1%）、岩手県 313 件（25.9%）に対して実績は低迷している（表 1）。また、現在検討中である案件数（債務整理開始の申出件数）でも、全体件数 140 件に対して福島県はわずか 1 件にとどまるといった状況である（表 2）。公表されている具体的成立事例（表 3、表 4）では、津波で自宅が流失したが、自宅（土地）を売却処分することとして、その残債務 1,900 万円の債務免除を受けた「事例①」や東日本大震災で自宅が全壊したが、自宅跡地をその時価に相当する約 200 万円を分割返済することとし、自宅跡地を手元に残して、約 600 万円の借入債務の免除を受けた「事例②」が公表されている。双方の事例ともに、個人版 GL の主要スキームである債務免除が取引金融機関によってなされている。住宅ローン債務者サイドに立てば、本スキームを活用することによって、借入金の返済負担がなくなり、生活再建に向けて歩を進めることが可能となったといえるのではないかとと思われる。

個人版 GL においては、大震災の被災者及び福島原発事故の被害者双方をその適用対象としており、本スキームを利用することによって確実に生活の再建が進むことが明らかであるにもかかわらず、また、被災全県では 5,500 件を上回る相談が寄せられているにもかかわらず、福島県では何故に利用が低調に推移しているのか。この現状を踏まえて個人版 GL における諸課題等を検討する必要があると考える。

なお、東北財務局では、福島県に加えて東北 3 県の仮設住宅に暮らす人を対象にした「個人版 GL の認知度等に関する調査」を公表した（公表日：平成 27 年 2 月 15 日）。この調査の概要は以下の通りである。

（調査概要）

- (1) 調査期間：平成 26 年 3 月～6 月
- (2) 調査対象：宮城県を中心とする被災 3 県の応急仮設住宅及びみなし仮設住宅の入居者 3,870 先
- (3) 調査結果の主な概要：
 - ① 住宅ローンの有無
…ローン有：369 先（9.5%）、ローン無：3,396 先
 - ② 住宅ローン有と回答した者の住宅ローン返済状況
…約定返済中：184 先（54.9%）、数年間の返済猶予：68 先（20.3%）、返済負担軽減：52 先（15.5%）
 - ③ 個人版 GL の認知度
…知っている：699 先（18.2%）、聞いたことはある・知らない：3,147 先（82.8%）
⇒住宅ローン有と回答した者（369 先）のみに限定した場合
…知っている：154 先（41.7%）、聞いたことはある・知らない：215 先（58.3%）
 - ④ 個人版 GL を知った手段（知っていると回答した者：699 先）
…行政から：414 先（59.7%）、テレビ CM：306 先（44.2%）、新聞広告：192 先（27.7%）

東北財務局では、個人版 GL について「知っている」と回答した割合が 20% 弱であったことから、これまでのチラシの配布、各種相談会の開催等に加え、①金融機関を通じて、被災者に GL

個人版 GL 関係資料（平成27年 3月20日現在）			
表 1 個人版私的整理ガイドライン『債務整理の成立件数』 (件)			
全体件数	福島県	宮城県	岩手県
1,205(100%)	72(5.9%)	785(65.1%)	313(25.9%)
表 2 個人版私的整理ガイドライン『債務整理開始の申出件数』 (件)			
全体件数	福島県	宮城県	岩手県
140	1	95	38
表 3 個人版私的整理ガイドライン『成立事例 実績』			
カテゴリ			成立件数
住宅ローン	1. 自宅跡地を売却処分とした事案		869件（福島県事例①）
	2. 自宅跡地を手元に残すこととした事案	(パターン1) 自宅の売却処分相当額を一括返済	158件
		(パターン2) 自宅の売却処分相当額を分割返済	110件（福島県事例②）
その他	3. その他借入を対象とした事案		68件
表 4 個人版 GL『具体的成立事例』			
成立事例 福島県事例①			
○ 津波で自宅が流失し、現在仮設住宅に居住している。			
○ 震災により収入も減少し、今後仮設住宅を退去する際に家賃負担も発生する。今後住宅ローンの返済と、家賃の支払いが不安になり、「個人版 GL」の利用を検討し、債務整理について相談した。			
○ 結果として、自宅跡地（底地）を処分することにしたが、約1,900万円の借入の免除を受けることができた。			
成立事例 福島県事例②			
○ 東日本大震災で自宅が全壊となり、現在借上げ住宅に居住している。			
○ 震災により収入が大幅に減少したことで、住宅ローンの返済を行うことができなくなり「個人版 GL」の利用を検討し、債務整理について相談した。			
○ 結果として、自宅跡地の「公正な価額（時価に相当する額）」に相当する約200万円を分割返済することとし、自宅跡地を手元に残して、約600万円の借入の免除を受けることができた。			
(出典：個人版 GL 運営委員会)			

の利用勧奨のご案内を一斉に発送、②被災地自治体の協力を得て、住民広報紙への折込等により個人版 GL の利用勧奨のご案内を配布、③テレビ CM のコマーシャルを15秒から制度内容が具体的に伝わるよう30秒に延長し放送する等の周知広報が実施されている。

1.1.2 震災支援機構の現状（表5）

福島県における震災復興機構の二重債務問題からの救済実績は、全体の支援決定件数554件に対し、55件（9.9%）であり、宮城県268件（48.3%）、岩手県137件（24.7%）に対して低迷している。支援決定プロセスの前段階である相談件数も、全体件数が2,166件に対し、304件（14%）の状況である。

震災支援機構関係資料（平成27年3月4日現在）

表5 震災支援機構『相談件数・支援決定件数』

(件)

	支援決定件数	福島県	岩手県	宮城県
相談件数	2,166(100%)	304(14.0%)	438(20.2%)	965(44.5%)
支援決定件数	554(100%)	55(9.9%)	137(24.7%)	268(48.3%)

(注1) 原発事故による影響（風評被害、営業停止等）16件

(注2) 支援決定件数の地域区分 ①中通り29件, ②浜通り（いわき含む）22件, ③会津4件

○2014年5月～以下の施策を実施

①福島県に『福島特設班』を設置と一元管理による集中対応体制の構築

②福島県庁等地元組織と連携した広報活動の実施

(出典：震災支援機構)

次に、支援決定件数を地域別でみると、福島県中通り地域が29件と最も多く、いわきを含めた浜通り地域が22件、会津地域が4件である。また、支援要請の原因として、原発事故が係っている事案（例えば、風評被害、原発事故による（一時）避難、休業等）は、うち16件である。

震災支援機構の支援スキームにおいて、旧債務の整理（いわゆるバランスシートの整理）といった財務面では、①債務の株式化（DES）及び債務の劣後債務化（DDS）、②支払い猶予・利子の減免、③債務免除等が事案に応じてなされ、新事業に対する支援面（いわゆる再生支援）では、①専門家の派遣・助言、②債務の保証、出資、つなぎ融資等がなされている。これらは、事業再生といった観点からは、フルメニューが用意されたスキームであるにもかかわらず、他県と比べても利用が進んでいないという現状にある。

震災支援機構は取扱案件の性格上銀行からの紹介はなかなか望み難いので、被災地で開催される個別相談会を通じて事案を発見する、いわゆる狩猟型の活動形態であることにその原因があるのか、また、地元地域金融機関との関わりに問題があるのか、さらに原発事故に原因があるのか、他のスキームとの比較なども付加えてその原因を明らかにする必要があると思われる。

1.1.3 復興相談センターの現状（表6）

福島県における復興相談センターの二重債務救済実績は、全体件数（金融支援決定件数）741件に対し、114件（15.3%）であり、宮城県230件（31%）、岩手県165件（22.2%）に対してこの救済機関の実績も低迷している。また、金融支援の決定がなされた全体件数741件のうち主要な支援スキームである産業復興機構による債権の買取件数は、うち300件である。福島県が39件（13%）に対し、岩手県では100件（33.3%）、宮城県では126件（42%）といった現状であり、震災支援機構と同様に支援決定件数は他県と比較すると大きく低迷している。支援決定プロセスの前段階である相談件数は、全体件数が4,064件に対し、福島県では1,022件（25.1%）の状況である。相談件数は、概ね他県と均衡している状況にあるが、うち各種助言、専門家・支援機関の紹介、制度説明等で終了している案件が837件（81.8%）と多い。もっとも、相談という第1ステップから進捗した事案185件から支援決定に至った事案は114件であり、支援確率は61.6%と他県とほぼ均衡している（宮城県61.3%、岩手県66%）。

なお、債権買取案件39件を福島県内の地域別でみると、浜通り地域が22件と最も多く、中通り地域が12件、会津地域が5件である。また、債権買取の原因として原発事故が係っている事案（例えば、風評被害、原発事故による避難、休業等）は、21件である。

復興相談センター関係資料				
表6 復興相談センター『相談件数・金融支援決定件数』				(件)
	全体件数	福島県	岩手県	宮城県
相談件数 うち助言（注1）	4,064(100%)	1,022(25.1%)	722(17.7%)	1,306(32.1%)
	2,944(100%)	837(28.4%)	472(16%)	931(31.6%)
支援決定件数 うち債権買取（注2）	741(100%)	114(15.3%)	165(22.2%)	230(31.0%)
	300(100%)	30(10%)	100(33.3%)	126(42%)

(注1) 各種助言、専門家・支援機関の紹介、制度説明等で終了
(注2) 産業復興機構による債権買取決定
(注3) 債権買取件数のうち、原発事故が買取理由に関係している件数21件
○支援決定件数の地域区分 ①中通り12件、②浜通り（いわき含む）22件、③会津5件

(出典：中小企業庁)

復興相談センターの取扱相談窓口は、各地の商工会及び商工会議所である。これらの機関は、グループ補助金、原発損害賠償請求、また、復興・復旧に係る相談窓口でもあり、各地の商工事業者の情報が集中する情報源でもある。二重債務に苦しむ事業者が相談を持ち掛ければ、地域の復興相談センターに連携され、このフローが震災支援機構よりも相談件数が多いこと、さらに福島県では、復興相談センターは中小企業再生支援協議会（以下「支援協議会」という）の中に置かれ情報連携も行われている、つまり多様な情報源を持つことも復興相談センターの特徴の一つである。

1.2 福島県における救済機関の特徴と課題

1.2.1 各救済機関の比較

各救済機関の他県との実績比較では、全てにおいて福島県の支援実績は低調に推移している。各救済機関の支援実績比較について見れば、個人版GLは住宅ローン債権が中心であり、他の機関は事業者ローンが中心であることから、前者と後者の単純な比較はできない。他方で、後者の場合、具体的には、全体として復興相談センターの支援決定実績が震災支援機構を上回っている（全体件数で見た場合、震災復興機構は554件、復興相談センターは741件で、後者は約1.3倍の実績）。この理由については、支援の開始時期が異なることや復興相談センターは相談窓口を商工会等を持つ、いわゆる農耕型に対して、震災支援機構はルーティンを持たず個別相談会などを通じて二重債務を抱える事業者を発見する狩猟型であることなどによるものと思われる。

しかしながら、福島県ではその差異が約2倍強（震災支援機構の支援実績55件、復興相談センターは114件で、約2倍強）に拡大し、他県と比較しても震災支援機構の実績が低迷していることが分かる。これは、窓口を持たない震災支援機構がその性格上また、原発事故に伴う避難等によって救済するベースの事業所をなかなか発掘できないところにその原因があるのではないかと思われる。なお、宮城県においては、震災支援機構の支援実績が復興相談センターを上回っているが、これは地元地域金融機関のスタンスの違いによるのではないかと解説されている²⁾。

1.2.2 福島県における二重債務問題の特殊性

福島県は他の被災県と異なり福島原発事故に伴い重篤な被害を被っている。この事実を二重債

務問題という観点から検討すると、東電からの多額の損害賠償金の支払いが二重債務問題の発生そのものに大きく影響しているものと思われる。この点について、震災支援機構、復興相談センター、個人版 GL 及び東邦銀行にヒヤリングまたは文書にて照会をしたところによると、一応に原発事故に伴う損害賠償金の受取が大きく影響し、二重債務問題そのものが発生していない場合が多いとの回答であった。例えば、東電による「原子力損害賠償のご請求・お支払い等実績」（平成27年4月3日現在）によると個人に対しては延約655千件、約2兆1313億円（1件当たり325万円）、法人・個人事業主などに対する営業損害等としては、延約277千件、約2兆1,641億円（1件当たり781万円）の損害賠償金の支払いがなされている。震災支援機構による買取対象債権525件の元本総額等が866億円、また福島県で最大の地域金融機関である東邦銀行の平成26年3月末の貸出金額2兆6,693億円（私募債含む）、個人ローン残高6,160億円と比較すると損害賠償金額が如何に巨額であり、既存債務の整理というピンポイントから見れば二重債務そのものが発生しない場合が多いということについては理解することもできる。

もっとも、二重債務問題が発生せず、再建も順調に進んでいるのであれば取り立てて問題視することはないが果たしてそうか、決してそうではないはずである。

他方で、救済機関も福島県の二重債務問題についてはその解決に向けて積極的な係りを進めている。今般本シポジウムに併せて個人版 GL と震災支援機構に改めてヒヤリング等による照会を行い、その結果、支援の現状や積極的な係り等について以下の通り確認をした。

1.3 個人版 GL 及び震災支援機構ヒヤリング結果

1.3.1 個人版 GL ヒヤリング結果

（平成26年2月26日、個人版 GL 運営委員会よりの文書による回答を筆者一部修正）

1. 福島県における現状について

- (1) 他県に比べての福島県の特異要因としては、東電の損害賠償金受給がある。これにより「資産減価率が少ない」「自由財産500万円を控除後、債務金額を上回る財産保有状態」の被害者が多いことから、広報活動の努力により他県比遜色のない対応の相談はあるものの、成立に至らず、成立件数が少ない理由と考える。

【個人版 GL の広報活動状況】

個人版 GL 事務局の広報活動は、各支部で月数回の個別相談会の実施による。個人版 GL の主な広報活動は、東北財務局を中心に各地公体や法テラスなど他組織の協力を得て、TV コマーシャル・電車の中吊り広告、各イベントの協賛、チラシ配布を実施している。

- (2) 公表している福島支部の成立72件については、南相馬市の1件を除き、すべてが、原発事故の避難指示区域（帰還困難区域、居住制限区域及び避難指示解除準備区域）以外である。東電に対する損害賠償請求権の存在という特殊性の影響がでているものと考えている。

2. 今後の課題について

- (1) 福島県の今後の課題と対策について

引き続き、東北財務局を中心に各地公体や法テラスなどの他組織と連携し、TV コマーシャル・電車の中吊り広告、各イベントの協賛、チラシ配布を継続し、課題と考える「対象債務者への周知と相談促進」に向けて注力したい。

- (2) 金融機関に対する要望

今迄以上に、DM 発送や相談来店者の個人版 GL への誘導を徹底して頂き、「対象債務者の周知と相談促進」に対して協力を得たいと考える。

1.3.2 震災支援機構ヒヤリング結果

（平成26年2月20日、震災支援機構 執行役員横尾光輔氏）

1. 福島県の現状

(1) 福島県の現状

震災支援機構が関与する事案の典型は、東日本大震災によって事業者の物や工場が壊れて、グループ補助金等の公的資金によってそれらを再築し、さらに運転資金の目途をつけるためにバランスシート上の負債を低減し、ニューマネーを取り入れ易くするような事例である。しかし、福島県の場合は、物や工場が被災しても放射線量の関係で立ち入り規制があり修復もできない状況の事業者が多い。また原発事故との関係では、風評被害等により営業補償金を受給することによってキャッシュフローは黒字であり、借入金の返済も進んでいる。金融機関も延滞先ではないため、他の途（例：事業再生等）を探るような積極的な係りを持っていない。

• 従って、法規制やキャッシュフロー等によって機構対象案件が少ないというのが現状である。

(2) 今後の課題

• 事業を続けると営業補償金が支払われないため、事業者も他の被災県のように積極的に再生を図るというマインドを持ってない。一方で、再生を図ろうとしても原発事故に係る法規制や風評被害等があり手を打てないという問題もあり大きなジレンマを抱えているというのが現状である。

また、大きな懸念点としては以下がある。

① 事業者は日々販路を失っているため、この状態が続くと再生も困難になる可能性があること。

② このようなことから事業経営者の経営マインドが低下すること。

2. 金融機関の対応

• 地元金融機関も積極的に二重債務問題を捉えている。しかし、返済も進み、キャッシュフローも好回転している事業者に損失負担が伴う機構のスキームを提案するのは難しいのではないかと考えている。

3. 今後の対応

• 郡山に出張所を新設し、活動や事務の拠点化を図っている。

• 福島県における被災事業者への対応として、平成26年5月以降、以下の三点を実施し、これらを徹底している。

① 役員による金融機関・商工関係者等への訪問活動

② 福島特設班の設置と一元管理による集中対応体制の構築

③ 福島県庁等地元組織と連携した広報活動

1.4 小 括

1.4.1 他の被災県における場合との相違点等の整理

各救済機関の現状と課題について、換言すれば二重債務問題の解決が何故他の被災県に比して進まないのかについて、救済機関へのヒヤリングも含めて分析してきたが、その対応策を述べる前に、再度福島県における他の被災県における場合との相違点等を以下に整理しておきたい。

（相違点等）

① 原発事故に伴う被害者には、東電から巨額の損害賠償金が支払われており、その資金をもって既存の借入金の返済がなされていることから、二重債務そのものの発生が他県と比して少ない。

② 規制区域（帰還困難区域、居住制限区域、解除準備区域）内等では風評被害が続く中、事業や生活の再建が容易ではなく、また、その目途が立たない事業者や個人が多い。（損害賠償金を受給した個人の中には、生活再建の目途を付け、特にいわき市などに転居する被害者も多く、被害者間に深刻な格差問題も生じている。）

③ 風評被害に伴う営業損失等に係る営業補償金の支払いは、事業を再建するとストップする

ため、事業者の再建意欲が減退してきている。なお、営業補償金の支払いは平成28年2月に停止される予定であるが、政府は延長を含めた再検討を約している。

一方で、

④ 救済機関も他被災県との比較では実績が低迷しているが、広報活動等を積極化するなど積極的に支援に取り組むスタンスや体制整備等は確認できる。

⑤ 地元金融機関も二重債務問題の解決に向け積極的に取り組むと広報している。

⑥ 福島県の再生に向けた政策パッケージが政府より平成27年5月に示される予定である。

1.4.2 対応策（私見）

他の被災県、特に太平洋沿岸部においては、二重債務問題の解決が直接的に生活や事業の復旧・復興に繋がるためその解決が急がれるが、原発事故を抱える福島県の場合は必ずしもそれがあてはまらないということが現状から明らかである。場合によっては、原発事故に伴う営業補償の終了、除染による放射線量の低減、風評被害の収束等を待って事業者の再建マインドが高まった時期に二重債務問題がより深刻になる可能性もある。その場合、現行の救済機関がどの程度解決に資するか、またスキームも大きく改編する必要性が生じるかもしれないが、それを推測することは極めて困難な作業になるだろう。

本稿では、不正確な推測は避けることにして、現状の中で①事業者、②個人住宅ローン債務者、③地元地域金融機関といった3つの観点からその対応策を検討したい。

（対応策）

①事業者に対して

県内の事業者を一応ではあるが次の3つに区分し、対応を検討することとする。

（ケース①）原発被害によって営業補償を受給中で、当面事業の再建が見込めない事業者

（ケース②）原発事故によって営業補償を受給中だが、事業の再建を計画する事業者

（ケース③）営業補償対象外で地震・津波被害を受けた一般の事業者

⇒（ケース①）に対しては、当面救済機関に基づく救済は難しい。政府等行政レベルの施策、特に経営者のマインドを高めるような施策を待って、再建を図ること以外現状では難しいだろう。もっとも、将来的に再建意欲が高まった時期には、既存債務の負担は軽くなっている可能性が高いので、救済機関のもう一つの柱である再生支援ノウハウ（①専門家の派遣・助言、②債務の保証、出資、つなぎ融資等）を提供し、当該事業者の再生に資することは十分に可能ではないかと考える。

⇒（ケース②）については、救済機関の積極的な広報活動（例として、個人版GLや震災支援機構の広報活動等）に加えて地元金融機関とのより深化した情報連携によって対象事業者を把握する活動が必要である。他方で再生にあたり風評被害等をどのように経営に取り入れていくかなどといった新たな再生スキームの開発を急ぐべきである。

⇒（ケース③）については、ケース②と同様であるが、特に、地元金融機関との情報連携が極めて重要であると考えられる。

②個人住宅ローン債務者に対して

個人版GLは被災者の既存債務の整理に特化したスキームであるために、賠償金によって債務の弁済が進むと二重債務問題は生じないということになる。もっとも、賠償金の受給者の事情も個々異なるために、『賠償金受給者＝二重債務問題なし』と理解するのは早計である。したがっ

て、個人版 GL が現在取り組んでいる施策の実施徹底によって、対象者を一人でも多く掌握し、同スキームを活用することができるよう努力を継続する必要がある。

③地元地域金融機関に対して

地元金融機関も二重債務問題の解決に当たっては積極的に取り組んでいる。ただし、直接的な損失を伴う救済スキームを個人や事業者積極的に勧奨することについては、現場の支店等のレベルでは大きな抵抗があるだろうし、法的にも問題がある可能性がある。救済機関が支援を決定した事案について、前向きに捉えて金融機関として判断するのが精一杯の限界ではないかと思われる。しかし、個別の案件として判断するとそれは止むを得ないと思われるところもあるが、被災した地域経済を復興させ、地域に貢献するといった地域金融機関の使命という観点から鑑みると相反する行動ではないかと思われる。法的判断においても、債務者単位で見ると限り個別の経済合理性に支配される結果になることはやむを得ないが、個別であっても現在において負担する損失と将来において負担する損失を現在価値化した上で経済合理性を判断するスキームや、地域経済の再生というより拡大した概念で経済合理性を検証するといった法的スキームを是非とも開発すべきであり、場合によっては政府の支援や金融庁における行政支援なども必要ではないかと考える。

2. 東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う損害賠償制度の課題

2.1 福島原発事故損害賠償の現状

2.1.1 損害賠償の履行状況

福島原発事故に伴う損害賠償については、主に原子力損害賠償法及び原子力損害賠償支援機構法（平成26年5月21日より「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」に改正、以下「支援機構法」といい、原子力損害賠償・廃炉等支援機構を以下「支援機構」という）に基づき、原発事故当時、政府より強制避難指示のあった福島原発から30km圏内及び飯館村・川内村のように放射線量の高い一部県内地域の居住者や事業者で、政府より強制避難、また風評被害により営業損失を被った事業者（個人事業者含む）及び自主避難者等に対して、文部科学省原子力損害賠償紛争審査会が答申した基準³⁾に沿って東電と被害者が損害賠償に関わる交渉を行った上で、損害賠償の履行がなされている。賠償金額（表7）は、平成27年4月3日現在、個人に対しては、約655千件、約2兆1,313億円、法人・個人事業者などに対して、約277千件、約2兆1,641億円、さらに自主避難者への賠償を含めると損害賠償金額累計で約4兆8,000億円にのぼり、さらに増加の傾向を示している。

東電は、支援機構から資金援助を受けて損害賠償を履行しているが、当初約5兆円を予定していたが、賠償の見込みが増え続けていることや平成26年度から除染費用等も加算されたことから上限を約9兆円に引き上げている。

また、支援機構からの東電になされている資金援助は、支援機構法第43条第1項に基づく資金援助申請（資金援助の総枠を申請するもので現行では5兆3,014億円の資金援助枠が設定されている）に基づいて交付されている。損害賠償額の増加に伴って資金援助枠の変更申請がなされ、最近では、除染費用の一部や出荷制限や風評被害等見積額の算定期間を延長したことによる費用等に備えて

表7 原子力損害賠償のご請求・お支払い等（平成27年4月3日現在 東京電力）（件、億円）

	個人	個人（自主避難等に 係る損害）	法人・個人事業者 など	合計
請求書受付件数	約745,000	約1,303,000	約320,000	約2,368,000
本賠償件数(延件数)	約655,000	約1,290,000	約277,000	約2,222,000
本賠償金額	約2兆1,313	約3,532	約2兆1,641	約4兆6,486
仮払補償金	約1,512			

賠償金額総額	約4兆7,998億円
--------	------------

表8 個別項目別の合意金額の状況（平成27年2月末現在）

	合意金額
1. 個人	1兆6,384億円
検査費用	2,298億円
精神的損害	8,216億円
自主的避難等	3,631億円
就労不能損害	2,238億円
2. 法人・個人事業主	1兆9,535億円
営業損害	4,663億円
出荷制限指示等による損害及び風評被害	1兆3,155億円
間接損害等その他	1,715億円
3. 共通・その他	1兆1,334億円
財物価値の喪失又は減少等	1兆0,596億円
住居確保損害	487億円
福島県民健康管理基金	250億円
合計	4兆7,254億円

資金援助枠の変更申請（7回目）がなされ、これが認められれば総枠は5兆8,733億円となる。

損害賠償の内訳（表8）は、個人における損害賠償では精神的損害、法人等については風評被害等が最も多く、他に財物補償も巨額である。（避難指示が出ている住民に東電が支払う損害賠償は概算で、4人世帯で帰還困難地域が約1億5,000万円、その他の地域が約1億円。その差は主に帰還困難区域だけに支払われる故郷喪失慰謝料（1人700万円）によるとの報道があった（平成27年3月2日朝日新聞）。）

加えて、東電の提示する損害賠償の条件では合意できない、また被害を申し出たが賠償がなされない被害者等は、原子力損害賠償紛争解決センター（以下「紛争解決センター」という）による裁判外紛争解決手続き（以下「ADR」という）の申立てをすることによって、仲介委員である弁護士が、被害者・東電双方の事情を参酌し紛争解決を目指すこともできる。平成27年3月27日現在、15,509件の申出がなされ10,577件の全部和解が成立し、2,781件の和解が進行中である（表9）。

表9 原子力損害賠償紛争解決センターによる和解仲介の現状

項目	件数（H27年3月27日）	件数（H26年8月30日）
申立件数	15,509件	12,727件
現在進行中の件数	2,781件	2,803件
全部和解成立件数	10,577件（68.1%）	9,924件（78%）

2.1.2 損害賠償に伴う最近のADR申立の現状

紛争解決センターへのADR申立ての受付については、平成23年9月から開始され、平成23年の4ヶ月は521件であったが、平成24年は4,542件と急増し、平成25年4,091件にとどまったが、平成26年は11月末までで4,825件と前年を大きく上回っている。

従来は個人等が除染費用や自主避難に要した経費などを求めるADRの申立が目立ったが、最近では、強制避難地域に近接する地区の住民が線引によって賠償金が異なることに対して、同様の精神的苦痛を受けたとして、町村民が集団でADRを申立るケースや、避難区域や比較的放射線量の高い自治体や行政区が除染費用や放射性物質の検査等を求めて申立てるケースが増えてきている。

ADRが不調に終わった場合に原発賠償訴訟が提起されているが、件数的な統計値の詳細は不明であるが、報道では、福島原発から30km圏外の南相馬市鹿島区の住民23人が、打ち切られた精神的賠償などを求めて福島地方裁判所相馬支部に提訴した訴訟に約200人が2次提訴した事案や、原発事故後、入院していた大熊町の双葉病院から避難を強いられ、その後、死亡した男性の遺族が東電に避難費用や慰謝料などの損害賠償を求めた訴訟などが報道されている。もっとも、福島地方裁判所相馬支部のキャパシティにより福島地方裁判所本庁に回付され審議される場合が多いため、原告（被害者）にとって大きな負担となっている。

なお、原発損害賠償については、文部科学省委託事業（平成24年度）として『原子力損害賠償事例集』が公表（平成25年3月原子力損害賠償支援機構作成）され、賠償項目ごとに特徴的なADR事例が公表されている。さらに、福島県弁護士会原子力発電所事故被害者救済支援センター運営委員会は、『原子力損害賠償紛争解決センター 和解事例の分析 Ver.1（平成24年度）及びVer.2（平成25年度）』において、福島県弁護士会同委員会所属弁護士が個別具体的に取扱ったADRの中から特徴的な事案における結果を公表している。他方で、福島原発事故に伴う避難生活で死亡する、いわゆる「原発事故関連死」と判断され、ADRが成立し東電が遺族に慰謝料を支払った複数の事案についてその理由などが明らかにされておらず、透明性の確保が不十分という報道もある⁴⁾。

なお、現状の損害賠償事案を研究対象として多くの研究著作や論文等が公刊され、また公刊予定でもある。本稿では、それらを分析することは現状では差し控え、今後の研究報告に委ねることとした。

2.2 原発事故損害賠償制度の課題と問題点

2.2.1 原子力損害賠償制度の課題について

原発事故に伴う損害賠償については、支援機構法に基づき、東電と支援機構が共同で作成した

総合特別事業計画⁵⁾を政府（経済産業大臣）が認可の上、損害賠償に資する資金を支援機構に交付国債等で交付し、それを現金化等の上、東電に資金援助がなされ損害賠償資金に充てられている。この政府からの支援額について、東電は営業キャッシュフロー等から将来的に特別負担金として支払（弁済）することによって、国民負担が極小化されるとしている。筆者は現行の原発事故に伴う損害賠償制度について、原発保有の電力会社が万一重篤な原発事故を発生させた場合に多くの制度的問題点が内在する旨主張するとともに、原発事故に伴う損害賠償制度を研究する各種研究機関等に対してその旨の提言を行ってきた⁶⁾。

具体的には、重篤な原発事故を発生させた電力会社を可能な限り破綻処理せずに『①原発事故被害者の徹底した保護・賠償、②電力の安定供給』が可能となるような原発事故損害賠償制度を構築する必要があると考えている。概略は以下の通りである。

現行の損害賠償制度は、原子力損害賠償法第3条ただし書によって、東電1社に「無過失・無限責任」が課されている。万一、他の電力会社が、原発の再稼働や廃炉作業中に東電福島原発と同規模の重篤な原発事故を発生させた場合に、現行の損害賠償制度が十分に機能しうるのかどうかといった点、特に電力会社の経営規模等といった観点から損害賠償制度を検証したいと考えている。

そこで本稿では、福島原発事故に伴う損害賠償予定額⁸⁾（約5兆円）の規模を前提に、支援機構法の枠組みを基礎として、原発を所有する電力会社9社の経営規模等を分析し、資金交付を受けた損害賠償予定額の国への支払（返済）年数を算出し（平成22年3月期決算を基準とすると東京電力の場合は20年～30年）、支援機構法の枠組みが今後も成り立ちうるのかといった点について検証を行い、成り立ちえない場合は、電力会社の法的整理等を含めて、新たな損害賠償制度の概略を提言したいと考える。

2.2.2 電力会社のグループ区分と各グループ毎の課題

例えば、概ね電力会社を以下のように3つのグループに区分し、その其々の業容に適った損害賠償制度の検討または再検討が必要であると思われる。

- ① 第1グループとして、供給エリアが大都会である電力会社
（例えば、東京電力、関西電力、中部電力、支援機構への返済に30年～50年必要な電力会社）
- ② 第2グループとして、供給エリアに地方中核都市が多く含まれる電力会社
（例えば、東北電力、中国電力、九州電力、支援機構への返済に50年以上必要な電力会社）
- ③ 第3グループとして、地方都市を基盤とする電力会社
（例えば、北海道電力、北陸電力、四国電力、支援機構への返済に100年以上必要な電力会社）

第1グループの電力会社に対しては、現行の損害賠償の枠組みを基礎とし、支援機構法および福島県への現地調査、また現状の損害賠償における諸問題の検討等を行ったうえでその一部改正を行い、より適正な損害賠償がなされるような方策を検討したい。

第2グループの電力会社に対しては、第1グループと同様現状の枠組みを基礎としながら、例えば、電力会社間の保険制度（仮称）の創設を検討、具体的には預金取扱金融機関に対して設けられている預金保険制度のような保険制度⁹⁾を設けるなど原発保有の電力会社が相互にかかわり、そして扶助するといった新たな制度構築を検討したい。

第3グループの電力会社に対しては、国への資金返済に100年を超える電力会社（計算根拠：損

害賠償額見込額5兆円、平成22年3月決算を機銃とした場合）も見受けられ、この場合、企業としての存続が法的にもそして会計的にも危ぶまれるため、（可能な限り避けることを検討するが）法的整理を中心とした新たな損害賠償制度の枠組みの検討も必要ではないかと考えている。

もっとも、第3グループの電力会社が法的整理を選択した場合、手続等の信頼性から更生手続が選択される可能性が高い¹⁰⁾と思われる。その際に被害者の損害賠償請求権は通常は無担保債権である更生債権として処遇され、更生計画においては大幅なカットが求められる。そこで、被害者の損害賠償請求権を保護するためには、更生手続において更生手続外で随時弁済される共益債権としての処遇が検討される必要があるが、一般担保権者で優先弁済権を有する社債債権者などの他の債権者との衡平性等の観点からそれが可能かどうかを検証したうえで、共益債権化の可否¹¹⁾について提言を行うとともに、電力会社の更生手続への移行に伴う諸課題についても同時に分析・検証し、その結果として法的整理への移行時の問題点を極小化すべくその方策を追求したい。その際の法的担保として、損害賠償請求権者である被害者の負荷を大幅に軽減すべく、被害者債権者が債権者集団（例えば、「原発損害賠償請求権者保護機構（仮称）」）を形成したうえで更生手続に参加する、いわゆる「原発を保有する電力会社の更生手続に伴う特例法（仮称）」等の法的手続の創設についても併せて検討したい。

なお、本稿では、第3グループの電力会社が法的整理（例えば、更生手続）を選択した場合の問題点の一つである原発事故損害賠償請求権の同手続きにおける共益債権化について若干の考察を試みる¹²⁾こととした。

2.3 更生手続における共益債権化

2.3.1 更生手続における共益債権化の必要性

更生手続における債権者等権利者間の優先弁済の順位は、

- ①更生担保権、
- ②一般の先取特権その他の一般の優先権がある更生債権（「優先的更生債権」）、
- ③一般の更生債権、
- ④開始後債権、
- ⑤約定劣後更生債権、
- ⑥残余財産に関する優先株式、
- ⑦その他の株式、

である。

更生計画においては、この順位を考慮して、更生計画の内容に公正かつ衡平な差を設けなければならないとしている（法168条1項、同3項）。

これに対し、共益債権は更生手続外で随時弁済され（法132条1項）、更生債権等に先立って弁済される債権¹³⁾（同2項）である。

不法行為等に伴う損害賠償請求権は一般の更生債権として位置付けられ、更生手続の枠内で弁済を受けることができる。このことは、更生計画の認可決定が確定するまでの間（早くて1年超の間）、一切弁済を受けることができず、かつ、通常の場合、大幅な債権放棄を伴う権利変更が求められるということを意味する。したがって、原発事故被害者を保護するためには、損害賠償

請求権に実質的に優先弁済権を持たせ、さらに随時弁済を可能とするような性格を持った請求権とする必要がある。

損害賠償請求権が共益債権となれば、適宜政府等から資金の調達が実施されるとの前提に立てば被害者への損害賠償は随時なされることになる。

2.3.2 学説等

2.3.2.1 伊藤教授の見解

伊藤教授は、いかなる債権を共益債権とするかは立法上の問題であるとして、共益債権は、以下の3つの類型に分類できるとする¹⁴⁾。

第1の類型は、更生手続の遂行に必要な費用（法127条1項～4項・7項、同131条）。

第2の類型は、更生手続遂行の過程において管財人の法律行為または不法行為などに基づいて発生する債権（同条5項・6項）。

第3の類型は、特別の政策的考慮に基づいて特定の種類の債権に優先的地位を与えるために、法が共益債権とする場合である。開始決定前の原因に基づく租税等の請求権の一部（法129条）および使用人の給料等の一部（法130条）。

原発事故に伴う損害賠償請求権はまさに政策的に優先性を持たせて被害者の救済にあたるべきであるとの政策的判断が可能な債権と考えられることから、ここに示された第3の類型に組み入れることができるのではないかと考えられる。さらに、伊藤教授は、会社更生手続における債権届出制度に関して、債権届け出期間満了日までに当該債権の届出がなければ、当該債権は失権することから、損害が顕在化していない損害賠償請求権者には債権届出を期待することができるかなど問題があるとし、更生手続には自認債権制度が存在しないこととの関係で特別の配慮が必要とする¹⁵⁾。さらに、社会的に保護の必要が説かれるものとして、下請業者の請負代金債権や不法行為にもとづく損害賠償請求権などがある。根本的な問題解決のためには、実体法がこれらの債権に優先権を与えることが望ましいが、一般更生債権について適用される平等原則を衡平の見地から修正することによって問題が解決されるとする¹⁶⁾。当該損害賠償請求権もこの見解の範囲内に位置づけることが可能かどうかについて、検討に値するのではないかと考える。

また、最近の見解として、法的整理において、不法行為に基づく損害賠償請求権は、取引債権や金融債権とともに無担保であれば、原則として皆、平等の取扱いになるが、それが妥当かどうかについては疑問があるとし、その理由として、同債権は、被害者は自分の意思と関係なく身体や財産についての損害を受け、その損害の填補として債務者に対して債権を取得するに至ったものであり、債務者が倒産してすべての債務を返済できなくなった場合に、発生原因を一切問うことなしに平等な弁済ということによいのか（中略）損害賠償債権を他の更生債権に優先する債権よりも優遇する可能性は限られている。もっとも、加害行為が更生手続開始後も継続しているといえるのであれば、更生手続開始後の加害行為による損害賠償債権は共益債権として優先的な弁済の対象となり得るし、少額債権として計画外で支払うことも可能とする¹⁷⁾。

2.3.2.2 山本教授の見解

山本教授は、会社更生手続ではなく民事再生手続における共益債権を検討する中で、「日常生活の中で債務者が自動車事故を起こした場合にも、被害者の損害賠償請求権は共益債権として保護される¹⁸⁾」とする。

これら有力な学説を積極的に解釈すると、さらなる検証は必要であるものの原発事故に伴う損害賠償請求権に限れば、極めて政策的な配慮も加味して考慮すると同請求権を共益債権として取扱うことは、あながち不合理なものではないと考える。

2.3.2.3 裁判例について

裁判例においても真正面から損害賠償請求権につきその共益債権化が争われた事例は見受けられない。ただし、ある債権が共益債権として認められている場合に、代位弁済や債権譲渡に基づいて当該債権が第三者に移転した場合の第三者が取得とした債権が共益債権性を有するかどうか（同様に破産手続の場合は財団債権性）が争われたものが多い。最近、民事再生手続と破産手続における代位弁済の事例において最高裁で結着をみたものがあり参考までに取り上げておく。

①判決 最高裁判決平成23年11月24日民集第65巻8号3213頁

本件は、いわゆる管財人型再生手続において、請負人の管財人が請負契約を解除した結果として、注文者の前渡金返還請求権が共益債権となったところ、前渡金返還請求権（原債権）について保証人となっていた第三者が、代位弁済をした結果として取得した原債権の共益債権性を主張できるかが問題となった事案である。

最高裁は、弁済による代位の制度は、求償権の範囲内で原債権及びその担保権を行使することを認める制度であり、原債権を求償権を確保するための一種の担保として機能させることとし、この制度趣旨に鑑みれば、弁済による代位により民事再生法上の共益債権を取得した者は、同人が再生債務者に対して取得した求償権が再生債権にすぎない場合であっても、再生手続によらないで上記共益債権を行使することができるというべきであると判示した。

②判決 最高裁判決平成23年11月22日民集第65巻8号3165頁

本件は、①判決と同様に、破産手続における財団債権性が争われ、財団債権として認容された事例である。

これらの判決および下級審判決に関する評釈としては、肯定説が多数説であり、共益債権化の趣旨や理由等については明示的に触れられていないが、原債権（共益債権）に付与された優先性について代位弁済者が主張できることを明らかにした判決として注目されている。

2.3.3 共益債権化の事例検証

そもそも東電のように原発事故により電力会社が会社存亡の危機に遭遇した事例は過去に経験はなく、したがって、原発事故に伴う損害賠償請求権が共益債権として処遇された事例もない。そこで、本来更生債権として処遇されるはずの債権が共益債権として処遇された事例を検証すると、最近では日本航空（以下「JAL」という）の会社更生事件がある。本来更生事件は非公開であり、同様に更生計画も公表されないの、利害関係者以外はその内容を知ることは極めて困難である。もっとも、JALの会社更生手続は国民的関心事であり、また旧事業再生支援機構（現地域経済活性化支援機構）の出資を通じて国から資金が投入されることから、管財人等の配慮によって、平成22年8月31日付で管財人広報メモとして、(JAL)「更生計画案の東京地方裁判所への提出」という文章が公表されている。これによると、3頁『3 運航の混乱防止のための措置』のなかで、管財人である機構は、更生手続開始申し立てによる運航の混乱を防止し、飛行機を安全に飛ばし続けるため、商取引債務およびリース債務の弁済がなされること等を支援決定の前提条件として、更生手続開始決定後、同日のうちに支援決定を行った。」として、共益債権として明示は

されていないが航空機燃料などの更生に不可欠な商取引債権を実質共益債権化している。これにより、JALは運行上の混乱を最小限にとどめ更生に向けた第一歩を踏み出したのである。

なお、更生手続では、公正・衡平の原則から、共益債権と同様に更生手続の枠外で弁済できる制度として、更生会社との連鎖倒産を防止する意味から裁判所の許可を前提に、更生会社を主要な取引先とする中小企業者に対して、弁済がなければ事業継続に著しい支障をきたす場合には、管財人の申立てにより、または職権で更生計画によらないで弁済することができ（法47条2項）、また、少額の更生債権等を早期に弁済することにより更生手続を円滑に遂行できるときも同様に弁済ができる（同5項）²¹⁾という規律を設けている。

原発事故に伴う損害賠償請求権者の損害額の多くは少額のものや中小の商工者も多いと思われることから、上記規律の適用も検討する余地があろう。もっとも、これらの債権は裁判所の許可を得て、優先的に弁済されることから、性格上は共益債権と同様と見なすこともできるが、原発事故に伴う損害賠償債権は巨額であり適用には別途考慮が必要であると考えられる。

さらに、国内第3位の航空会社であるスカイマークが2015年1月28日に東京地方裁判所に民事再生法の適用申請し、投資ファンド「インテグラル」から将来の出資を前提としたつなぎ資金など最大90億円の資金支援を得、本年5月29日を目途に再生計画案の策定中である。同社のピーク時売上高が900億円弱であったことや負債総額約711億円のうち、約9割が航空機などのリース料関連であることからすると、JALと同様に燃料費などの請求権は再生手続においても共益債権として処遇されているのではないかと推測される。この点については、今後の手続報道に留意する必要があるが、そうであれば、一つの事例となるだろう。

また、損害賠償請求権が共益債権とされた事例ではないが、火災事故被害者の損害賠償請求権が他の更生債権よりも優遇された更生事件として、1970年代に大規模な火災を発生させた大洋デパート（熊本）事件がある。この事件は、実際には事業体の清算を内容としながら、破産ではなく会社更生を選択した。これは、火災被害者の損害賠償請求権を他の債権より優遇するためとされた。同社の更生計画では、更生担保権は元本の14%免除、一般更生債権のうち損害賠償請求権²²⁾は元本の19%免除、その他の更生債権は元本の80%免除という取扱いがなされた事例である。

2.4 小括

上記の検証などから損害賠償請求権を共益債権と処遇することは不合理であるとまではいえないと²³⁾思われるが、損害賠償請求権の共益債権化が仮に可能であったとしても他の共益債権、たとえば租税債権等との競合についても検討を行う必要等があり、それを結論付けるためにはさらなる論理的根拠や裁判例・事例、会社更生手続の制度論等の検証が必要であると考えられる。

なお、東電の原発事故に伴う損害賠償や原発事故の収束にあたって、支援機構法のスキームに代わって、東電を会社更生手続の中において対処すべきであるとの見解が多数あったが、更生手続を選択した際の損害賠償請求権やその他の取扱いについて今後具体的な提言がなされることを期待したい。

3. 福島県における震災復興と防犯・反社会的勢力排除活動について

平成24年9月に福島県における原発事故被害を視察するために福島県南相馬市小高地区等を訪問した。福島駅から全村避難中の飯館村や川内村を経由する行程としたが、避難することによって空家となった住居やコンビニエンスストアなどの空店舗・事務所のドアや窓ガラス等が悉く破壊され、ベニヤ板で覆うことによって一次的に簡易な補修がなされている光景を目のあたりにした。これは、住居から現金や貴重品等を、店舗からはキャッシュディスプレイを破壊して現金や商品を強奪するといった不法侵入・窃盗事件が多発し、一次的に補修することによって二次被害を防ぐ措置であった。県警察も原発事故という大混乱のなか、取締りを徹底することなどができず、大震災直後の防犯・治安問題は極めて深刻な状況にあったということが推測される。

本稿では、復興にあたり被災者・被害者に安全・安心な社会を提供するにはどのような施策が必要かという課題認識の下、その第一歩として、原発事故直後の事件及びその後の復興に係る特徴的事件、さらには反社会的勢力に係る事件、最後に防犯・暴排活動について警察関係資料や新聞報道ベース等で調査を行った結果について検討することとしたい。

3.1 震災復興と刑事犯罪等

3.1.1 東北3県における刑法犯事件数（警察庁 平成25年犯罪統計より）

東北3県（岩手県、宮城県、福島県）における刑法犯事件数は、表10の通りである。

各県とも平成25年の刑法犯事件数は平成22年比では大きく減少している。これは、阪神大震災において見られた傾向であり、警察関係の取締りの強化や市民の高い防犯意識及び防犯・暴排活動の成果によるものであると思われる。

表10 東北3県の刑法犯検挙事件数

(単位：件)

	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年
福島県	6,250(100)	5,216	5,569	4,905(78.5)
宮城県	7,518(100)	6,125	6,896	6,176(82.1)
岩手県	3,990(100)	2,718	2,765	2,415(60.5)

注 () は、平成22年を100とした場合の割合 (%)

3.1.2 警察の対処体制と活動（警察庁：東日本大震災に伴う警察措置より）

警察の対処体制の一端を示すものとして、投入された警察官数が一つの目安となる。表11の通りであるが、福島県において投入された警察官が他の2県と比して突出しているのは、原発事故に伴う強制避難によって住宅や店舗等が空家となりそれを狙って窃盗が多発したために取り締まりを強化したことや強制避難区域の警戒等に多くの警察官が尽力する必要があったことによるものと思われる。

表11 警察の対処体制（警察官投入数）平成26年3月12現在

	岩手県警	宮城県警	福島県警	3県合計
警察官数	約730人	約830人	約2,270人+派遣約220人	4,050人

注 最大時 約12,800人体制（約4,800人の派遣、警察車両約1,000台）

3.2 福島県における特徴的犯罪

原発事故当初は先に述べたとおり全村避難等による空家・空店舗・空事務所等への不法侵入・窃盗事件が多発した。これは、その後の警察の捜査によって逮捕された容疑者が、以下の自供を行っていることから避難指示区域が不法地帯と化していたことがわかる。

- ① 平成23年11月15日 逮捕した男が事務所荒らしを100件自供
- ② 平成26年01月17日 逮捕したいわき市の男が、避難区域で窃盗80件を自供
- ③ 平成26年06月13日 避難区域で空巣容疑で逮捕した男が、100件の窃盗を自供

さらに、原発事故に伴う除染作業が本格化するにつれて除染作業員の犯罪が多発している。例えば、平成25年12月18日に福島県警察が公表したところによると、福島県警察が摘発した除染作業員は延161人で89人が県外出身であった。摘発数では、平成23年1人、平成24年26人、平成25年134人と近年激増している。また、犯罪内容は、傷害が最も多く、次に窃盗、覚醒剤所持、監禁等が続き、反社会的勢力の介入も示唆されているとのことである。

復興事業への反社会的勢力介入という点では、同時期の県警察の公表によると、復興関連事業に従事し、摘発された暴力団組員や関係者は28人（平成23年16人、平成24年3人、平成25年9人）、うち9人は除染作業員であり、他は監禁や覚醒剤取締法違反等であったとのことである。

3.3 東日本大震災後の反社会的勢力による犯罪の特徴

①詐欺事件

大震災及び原発事故直後に被災者・被害者向けに給付された給付金や緊急小口融資（上限20万円程度）に対して、暴力団という身分を偽って給付金等の交付を受けた事件が大半である。

このような詐欺事件は、福島県のみならず被災全県における傾向である。例えば、宮城県警察が行った小口資金詐欺の実態調査では、被災者向け融資「緊急小口資金特別貸付（被災者上限20万円）について申し込んだ4万人のうち、1万人の調査とその後の調査で、計119人、約1700万円の支払いが確認され、うち790万円のみが返済されたとのことである。

②労働者派遣法違反事件

暴力団関係者が設立している建設業等の会社が作業員を集め、派遣が禁止されている建設業務（瓦礫処理、除染、原発作業等）に労働者を派遣した労働者派遣法違反事件が多発し、作業員から日当の30%～50%を詐取し、一部を上部団体に上納している事件が頻発している。特に、震災直後は、瓦礫処理等の作業に岩手県や宮城県に労働者を派遣し、それがひと段落すると、より日当の高い福島県の除染作業に労働者を派遣するといった手口が報道されている。

3.4 福島県における反社会的勢力を排除する取組み

福島県警察の公表によると、県内の暴力団員は平成26年末で43組織800人（平成22年末比では4組織300人減）であり、平成26年の暴力団員摘発数は、109人（傷害26人、監禁11人、詐欺7人）である。以下に述べる警察関係と市民等との共同による防犯・暴排活動によるところが大きいのではないと思われる。

①県及び全市町村レベルでの暴力団排除条例の施行

福島県及全市町村（59市町村）では、行政への反社会的勢力の介入を阻止すべく暴力団排除条例が施行されている。宮城県においても県をはじめ全市町村で暴排条例が施行されているが、岩手県においては市町村への施行が遅れており、盛岡市が本年4月1日に施行されるなど、約30%程度の施行状況である。さらに、復興工事において反社会的勢力の介入が懸念されている太平洋岸の市町村では約10%程度の状況であり、早期施行が望まれる。

②市民や事業者等における防犯・暴排活動

市民や事業者等の防犯暴排活動については、警察や暴力団追放推進センターと共同し情報連携の上取り組んでいる。例えば、除染特別地域における除染等事業や福島原発復旧工事からの暴力団排除を徹底するための協議会・現地連絡会に加え、県内18地区に新たに設立した連絡協議会も連携して暴力団排除活動を推進している（参考資料参照）。

③福島県弁護士会における取組み

福島県弁護士会では、県警察や県暴力団追放推進センターと連携し、無料電話相談会を実施し、成果を上げている。もっとも、無料での相談受付ということで負担も多いと思われるが、継続的な実施を期待したい。

参考資料

◆福島県内における具体的防犯・暴排活動（平成23年～平成26年）（福島民報の報道より）

平成23年

①県暴力団追放推進センター 自動車販売業・金融業対象責任者講習、②郡山市「ヤクザバスターズ」出動 署の暴力団対策部隊、③万川地区 金融防犯協会の総会、④二本松地区 金融機関防犯協会 33機関の代表出席、⑤東電が暴排協議会設置「福島第一原発暴力団等排除対策協議会」設置 東電と元受23社で構成。県警・警察庁・警視庁が顧問下請けと確認文書締結、反社企業の情報共有、⑥国見地区 暴力団排除連絡協議会、⑦暴力団排除の街頭啓発 福島県北地区暴力団排除推進連絡協議会が飯坂町のJA福島ビル行う、⑧原ノ町駅周辺暴力団排除重点モデル地区 暴排パトロール南相馬署、⑨小名浜繁華街で暴排訴え いわき東署、⑩伊達市暴力団排除推進連絡会 暴力団排除訴え、⑪会津坂下地区 暴力団根絶町村民大会 会津坂下署、⑫喜多方地区 暴力団追放対策協議会の総会 喜多方署、⑬暴排宣言 県石油商業組合菅賀川支部 加盟26社の総意として 菅賀川署、⑭暴力団根絶会津坂下地区6町村民大会 会津坂下、湯川、柳津、三島、金山、昭和、会津坂下署、⑮いわき市 常磐関船町 約140世帯の広野町仮設住宅 見回り隊発足、⑯ゴルフ場 暴力団関係者追放の再確認 県警 ゴルフ場暴力団追放協議会

平成24年

⑰桑折町除染対策支援事業組合創立、⑱南達地方 暴力団排除推進協議会総会 郡山北署、⑳環境省除染から暴力団排除「環境省除染事業等暴力団排除対策協議会」発足、㉑復興事業から暴力団排除確認 県警備業協会暴力団等反社会的勢力排除対策協議会、㉒県警 暴追標語募集、㉓暴追センター研修『不当要求関係』小売業・保険業・遊戯業、㉔二本松市の暴力団関係露天商排除推進協議会

平成25年

㉕Jビレッジで、暴力団排除啓発。県警本部及葉署「福島第一原発暴力団排除対策協議会現地連絡会がJビレッジで合同暴排パトロールを実施。6回目/月1回、㉖原発復旧工事から暴力団排除誓う いわきで連絡会総会、㉗反社会的勢力への対応学ぶ 県企業防衛連絡協議会、㉘暴力団根絶市民モニターに44人

郡山，③暴力団進出阻止目指しパレード 塩川住民の会，④反社会的勢力排除へ 双葉署など 除染事業から暴力団など反社会的勢力の排除を目指す「双葉地方除染事業等・警察連絡会」が発足 ⑤ 除染事業暴排などで一丸 双葉地方に警察連絡会 除染事業から暴力団排除や交通事故防止などを目指す「双葉地方除染事業等・警察連絡会」の設立総会開催，⑥除染の暴力団介入阻止 福島で「警察連絡協」設立，⑦除染業務からの暴力団排除確認 県建設業協対策会議，⑧暴力団対応に理解を深める 県，警察・生保連絡協，⑨ 民事介入暴力 110番 無料相談電話 12日に開設，⑩ 復興事業の防犯組織県内18地区出そろふ

平成26年

⑪暴排に向けて連携強化確認 県損保防犯対策協，⑫会長を再任 県暴力団社会復帰対策協，⑬ 県内暴排推進へ 暴追センターに500万円寄付 県銀行協会，⑭ 県商工3団体が暴排組織発足へ，⑮復旧作業から暴力団排除誓う 対策協が総会，⑯組員の不正受給防止へ情報共有 県生活保護対策協，⑰理事長ら再任 県暴力追放運動推進センター理事会，⑱除染業者などと行政区が安全協定 南相馬市で締結，⑲ 県建設業協会 復興事業から暴力団排除確認

ま と め

本稿は福島県の復興の現状を①二重債務問題，②原発損害賠償，③防犯と暴排という切り口から概観したものである。福島県の復興をデータで見る限り，総人口や県内総生産（名目）のように概ね震災以前の水準に回復している項目もあるが，除染や農林水産業の再開，観光客の入込数や復興公営住宅の建設，医療機関の復興等主要な項目については，いまだ回復には至っていない²⁴⁾。

そのような現状の中で，本シンポジウムが本学で開催され，筆者もパネリストとして参加し，福島県の復興の現状を上記の切り口から報告をすることができたことは，今後の震災復興に係る研究を進めるうえで大変有意義であったと考えている。

他方で，福島県における二重債務問題は，原発事故に伴う損害賠償金の受給によってこの問題としては外形上発生していないように見える場合が多いが，実質は将来の生活再生や事業の再興の目途がない，または目途を付けようにもつけられない中で返済だけが進められ，その結果地元金融機関の不良債権比率が低下するという実態をどのように捉えて改善を図ればよいかという大きな問題が何ら解決されないままである。もっとも，この問題は，二重債務問題に関わる救済機関が解決できる問題ではなく，福島県の特殊性を県や政府がどのように復興政策に結び付けていくかが問われ，その意味では，本年5月に発出が予定されている政府の福島県復興施策が期待されるところである。

なお，二重債務問題救済機関について拙稿でも述べてきたとおり，個人や事業者の再生という観点からみれば，これらの諸活動や支援実績は高く評価されてしかるべきと考える。他方で，これらのスキームの復興への貢献等を鑑みても東日本大震災にかかわる地域のみ限定することなく，大災害を被った他の地域にも適用されるべく恒久的な制度・スキームとして法改正等検討すべき時期が到来しているのではないかと考える。加えて，自治体・地域金融機関との関係や法的・税的課題も多いが，それらを乗り越えることのできる施策の実施が併せて必要と考える。

次に，原発事故に伴う損害賠償制度については，重篤な原発事故が発生した場合の損害賠償制度の有り様について，電力会社の経営規模に応じて3つのグループに分類し格別に検討をした。

他方で、電力事業を取り巻く環境は大きく変化しつつある。現状でも、原料費の高騰等に伴う電力会社の業績の悪化は著しく、日本政策投資銀行による資本増強がなされている電力会社もある一方で、電気事業法の改正による新電力の参入や発送電分離等による経営への影響も懸念される。東電についても、会計検査院は「福島原発の損害賠償スキームで、除染費用等を含め支援する9兆円を全額回収するには30年超かかる可能性がある」との試算を示し、政府の資金支援に対する東電からの特別負担金や東電株売却等による返済について、一定の懸念を表している。また、現行の支援機構法に基づく賠償制度についても内閣官房における副大臣会議で審議され、原子力委員会が中心となった改正が検討されようとしている。さらに、本制度提言と類似のものは見受けられないが、最近では多くの制度設計に関する提言も公表されている。これらの客観情勢等の影響を把握・分析した上で先の制度設計に採り入れていく必要もあるだろう。加えて、電力会社は一般に地域経済や金融システムと密接に係っている。地域最大の企業であり、かつ金融機関にとっては最大の貸付先であることも多い。これらは電力会社の法的整理によって甚大な被害を被り、ひいては地域経済に重篤な影響が生じることも想定される。電力会社の破綻処理を検討する限り、地域経済の維持や地域金融システムの維持にまで検討を深化させる必要があるだろう。

最後に、防犯と暴排については、復興にあたって被災者・被害者に安心・安全な生活環境を提供することは政府や自治体においても喫緊の課題であることはいうまでもない。しかしながら、福島県の場合、原発事故当初の大混乱や強制避難指示等の間隙をぬって、空店舗や住宅等からの窃盗事件が多発した。福島県民にとっては、原発被害と犯罪といった複合的な被災に遭遇したということになる。また、反社会的勢力による詐欺事件や派遣法違反事件等も深刻であり、その取締りにあたって大量の警察官が投入されたにもかかわらず結果的には多くの被害事例が報道されている。これに対して、県警等が中心となった福島県内18地区において防犯協会や協議会・連絡会の設置を進め、適宜県警等からも積極的な支援が行われ、刑事事件数では逐年減少傾向にある。市民と警察が一体となった防犯・暴排活動の進捗がより一層期待される。

注

- 1) 拙稿「地域復興の現状と新たな金融スキームについて—被災地における金融問題について—」立命館経済学第62巻第2号1頁～25頁、同「被災地における金融問題(2)」立命館経済学第62巻第5、6号318頁～335頁、同「東日本大震災被災地における二重債務問題と金融機関の経営問題について—被災地における金融問題(3)」平成25年度立命館大学研究推進プログラム報告書『災害リスクと税制・財政の諸問題に関する研究』1頁～23頁
- 2) 武下毅「地域金融機関との連携を強化する東日本大震災事業者再生支援機構」金融在事情(2014.011.17)では、宮城県の七十七銀行や石巻信用組合が二重債務問題の解決に熱心で、債権放棄をいとわずに率先して案件の震災支援機構に持ち込んでくる一方、福島県の金融・機関は総じて持ち込み案件が少ないと評価する。その結果、宮城県においては、震災支援機構は復興相談センターの支援成立実績を上回っているのではないかと思われる。
- 3) 主に、平成23年8月5日に同審査会から答申された「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」に基づき損害賠償の交渉がなされている。その後、賠償手続に沿って賠償基準が付加され、平成25年12月26日現在では「同第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」で運用されている。
- 4) 平成26年1月12日福島民報

- 5) この事業計画には柏崎刈葉原子力発電所の再稼働も織り込まれている。
- 6) 拙稿「原子力損害賠償制度の課題」立命館経済学第60巻第4号499頁以下、同「原子力発電所事故に伴う損害賠償義務を負担する電力事業者の有り様について」経済科学通信第128号65頁以下
- 7) 平成25年8月27日日本経団連 21世紀政策研究所「原子力損害賠償・事業体制検討委員会」にて研究発表、平成27年1月29日福島県弁護士会勉強会において研究発表を行った。
- 8) 除染等の費用を含めると既に9兆円まで増額されているが、本稿では5兆円を基準に検討することとする。
- 9) 現支援機構法において、各電力会社の負担金制度が設けられているが、その拡大の可否も検討に値すると思われる。
- 10) 民事再生手続の選択も信頼性が担保される限り可能であると思われる。
- 11) 会社更生手続を活用するとしても、「窮境にあるが再建の見込みのある株式会社について、債権者、株主その他の利害関係人の利害を調整しつつ、その事業の維持・更生を図ることを目的とする（会社更生法第1条）」に抵触するかどうかという問題、さらに更生管財人等機関設計や損害賠償資金の調達、日常の運転資金等の資金調達面等の問題、損害賠償請求権・金融機関等の金銭債権・主に燃料調達等に係る商取引債権の処遇問題および各種債権間の優先問題、電力事業法に規律されている社債権にかかわる一般優先権の問題、国の関与問題等クリアすべき問題点は多い。
- 12) この考察については、拙稿「損害賠償請求権の更生手続における共益債権化」大震災と税制・財政の諸問題に関する研究報告書 37頁～48頁を捕捉・修正したものである。
- 13) 共益債権とは、更生債権、更生担保権及び開始後債権を除いた請求権であって、主としてすべての利害関係者の共同の利益のために要した費用を内容とする請求権をいう。
共益債権は、更生債権や更生担保権と異なり、更生手続によることなく、随時、更生債権・更生担保権に先立って弁済されるものとされる。これは、共益債権が、例えば、更生手続開始後の事業の経営等に基づき生じた請求権のように、主として更生手続の遂行のために生じた費用であり、全債権者の共同の利益のために生じた債権であるという性質を持つ。（西岡清一郎・鹿子木康編東京地裁会社更生実務研究会「会社更生の実務（下）」82頁以下 金融財政事情研究）
- 14) 伊藤真「会社更生法」232頁 有斐閣（2012年）
- 15) 伊藤・前掲注14・178頁～179頁（179頁では「注37」の注釈部分）
- 16) 伊藤・前掲注14・190頁
- 17) 伊藤「法的整理における損害賠償債権の地位」金融財政事情2014年2月24日13頁
- 18) 山本和彦「倒産処理法入門（第4版）」165頁 有斐閣（2012年）
- 19) 富永浩明「判批」NBL 967号44頁、遠藤元一「判批」債権管理135号11頁、阿多博文＝丹羽浩介「判批」銀法740号8頁他、①判決の控訴審（大阪高判平22年5月21日）について、松下淳一「共益債権を被担保債権とする保証の履行と弁済による代位の効果」金法1912号20頁、②同原審（大阪地判平21年9月4日）に関わって、伊藤真「財団債権の地位再考」金融法務事情 1897号12頁以下。
- 20) http://www.jal.co.jp/other/100831_01.pdf
- 21) 前掲注14 伊藤教授の見解も当該条文が根拠と思われる。
- 22) 伊藤前掲注17・13頁
- 23) 久保利英明弁護士は、損害賠償請求権の共益債権化を検討すべしとの見解を示す。「週刊東洋経済」2012年2月18日号、67頁
- 24) 福島県新生ふくしま復興推進本部「福島復興の歩み（第10版）」平成27年1月30日
- 25) 会計検査院「東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果について」会計検査院法第30条の3の規定に基づく報告書 平成27年3月23日
- 26) 「原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議」は、平成26年6月12日に第1回目が実施されている。最新は平成27年1月22日（第4回目）開催である。

ほんとの空が戻る日まで

—東日本大震災及び原発事故からの福島への関わり—

2015 3/8 (日)

12時00分～17時20分

立命館大学 朱雀キャンパスホール
(京都市中京区西ノ京朱雀南1)

観覧自由 開会前 DVD上映 10:00～11:15
OECD東北スクールの東大派
東北選挙区 (選WA) in PARIS
福島の子供たちを支援する
「誰かが発信できる時代」
被災地をとりもつて行きたいイベントのトキモンスター

プログラム 12:00～17:20

I 部 基調講演 堀 潤 氏
「誰かが発信できる時代」
福島の今を丁寧に世界に伝えるために」

II 部 福島の現状報告
①「福島大学の活動状況」
②「福島県における放射能の現状」
③「食の安全と職業の再生に向けた闘い」
④「子ども支援を通して考えてきたこと」

III 部 ハネルディスプレイ
「震災・原発事故からの福島の闘い」

●地下鉄御膳町駅(二条駅)下車徒歩
●御膳町駅、御膳町駅より徒歩3分、東山三条、東山三条、御膳町駅
●御膳町駅より徒歩5分、東山三条、東山三条、御膳町駅
●御膳町駅より徒歩10分、東山三条、東山三条、御膳町駅

参加費 無料

参加人数 事前申込制 350名

参加対象者 一般市民、大学関係者、学生、行政職員、福島県から避難している方
他
主 催：国立大学法人福島大学、福島大学うつくしまふくしま未来支援センター
共 催：立命館大学、国立大学法人大阪大学
後 援：文部科学省、復興庁、福島県、京都府、京都市、双葉地方町村会、公益社団法人経済同友会 他

ほんとの空が戻る日まで 参加申込書

福島大学うつくしまふくしま未来支援センター
FAX: 024-504-2865
E-mail: fure@adb.fukushima-u.ac.jp

開催目的
あの日から4年が経過しようとしています。長い月日が経過した今でも福島県では約12万4千人の避難者(うち県外避難者約4万7千人)が原発事故の被害と地元帰還の見通しがたかない中、放射線被ばく、雇用減少、生活再建、食の安全、子育てへの不安のしかり、借りに上げ住宅、仮設住宅といった厳しい環境の下で生活しています。そして、県民193万7千人が言われたき風評と闘いながら日々生活しています。
震災・原発事故で傷ついた東北は震災直後、関西から心強いメッセージ、そして支援をいただきました。それに感謝し我々の経験を通して思いを関西へ返す事により、被災意識を高める事ができると考えます。そして歴史の教訓がりの強い京都で開催し、皆様に今一度福島の事を考え、福島に寄り添っていただく事を目的に開催するものです。

プログラム

受付 11時20分～12時00分
福島大学 学長 中 井 勝 己
立命館大学 学長 平 野 俊 夫
立命館大学 学長 中 井 勝 己
立命館大学 学長 平 野 俊 夫

開会 12時10分～
基調講演 「誰かが発信できる時代 福島の今を丁寧に世界に伝えるために」
堀 潤 氏 ジャーナリスト(GENHIKアソシエイト)

I 部 12時25分～13時25分
福島の現状報告 ①「福島大学の活動状況」
中 田 スウラ FUREセンター長

II 部 13時35分～15時05分
②「福島県における放射能の現状」
大 瀬 健 嗣 FURE県・環境復興支援部門特任准教授
③「食の安全と職業の再生に向けた闘い」
小 山 良 太 FUREセンター長・環境復興支援担当マネージャー
④「子ども支援を通して考えてきたこと」
環 本 多 環 FUREこども・若者支援部門特任教授

III 部 15時20分～17時10分
ハネルディスプレイ「震災・原発事故からの福島の闘い」
【コーディネーター】開 沼 博 FURE地域復興支援部門特任教授
【ハネリスト】・サトウタツヤ 立命館大学文学部教授
・久 保 壽 彦 立命館大学経済学部教授
・遠 藤 隆 裕 氏 経済同友会名誉副委員長、日本学生支援機構理事
・高 橋 美奈子 氏 福島県環境政策推進部次長
・佐 藤 彰 彦 FURE地域復興支援部門特任准教授

閉会 17時15分
FUREセンター長 中 田 スウラ
※FUREうつくしまふくしま未来支援センターの略

お問合わせ先：福島大学うつくしまふくしま未来支援センター TEL:024-504-2865