

1995年5月15日

被災者救助の不徹底は
被災地復興の最大の障害

緊 急 提 言

自由法曹団
団長 石川元也

阪神・淡路大震災は、文字どおり未曾有の被害をもたらした。

その傷あとには、国、自治体そして被災者の努力にも拘わらず、未だ深刻である。

それは、震災から4ヶ月経った今も尚、避難所には5万人近くの人達が生活している、という状況が雄弁に物語っている。兵庫県だけでも20万棟を超える建物が倒壊・焼失し、40万世帯を超える人達が、一瞬のうちに住家や仕事場を失なった（兵庫県災害対策特別委員会4月28日付報告書）。今回の被害の大きさは、まさしく「個人の基本的生活権の保護と全体的社会秩序の保全」のため、被災者の救助の万全を期すべく制定されている災害救助法の予測をもはるかに超えるものであった。

1日も早い被災者の生活再建と被災地の復興が、被災地のみならず、すべての人々の希いであることを考える時、被災者救助の現状は、いまだ十分とは言えず、仮設住宅をめぐる行政と市民のあつれき等は何故生じ、どう解決すべきなのか、等、真剣に考えなければならない時に来ていると言わねばならない。

今回の被害は未曾有であったが、それだけに、今回の救助と復興の実践はそのまま、今後この国における防災と救助のあり方を規定する先例となる。

自由法曹団は数次の現地調査、地元団員による支援・法律相談活動等を基礎に、ここに被災者の生活再建と被災地の復興のために、緊急に対処すべき諸問題につき、以下の緊急提言を行うものである。

1 被災者の生活再建のために

1) 被害の正確な把握・公表を

災害救助に万全を期するためには、被害状況の正確な把握と公表が不可欠であることは言うまでもない。

いまだ避難所生活を送っている人が5万人近くいることが報道される一方、避難所が満杯で入れなかった人々、又、長くつらい避難所生活に耐えかねて損壊家屋に戻ったり、テント生活をする人達がどのくらいおられるのか、正確な情報が提供されなければならない。

神戸市須磨区では、長田区で焼け出された人達が多数避難してきたことにより、避難所に入れなかった人達が今も区役所前の公園等でテント生活を送っている。この人達に対し、行政からは、「指定された避難所にいない」との理由で、救援物資の配給対象からも除外され、何の教示もないという事実が存在する。このような事例は他にも存在すると思われる。

災害救助法は「災害のため現に被害を受け、又は受けるおそれのあるもの」を避難所に収容し、保護することを国の責務としている。

避難所は「最大限7日」とする次官通達の趣旨は、その生活の異常さと困難さを前提とするものであるが、「指定された避難所」に入れなかった人を避難者として扱わず、救助の対象から除外する等という事態は断じて許されるものではない。

又、避難者に対する適切な仮設住宅の提供がなされ、居住の安定が確保されるという状況が未だない現時点での避難所の統合、閉鎖の強行は新たな被害と悲劇を生み出すものであり、断固反対である。

2) 被災者の暮らしていた土地に仮設住宅・店舗の建設を

仮設住宅の入居をめぐって、行政と市民の間で解消し切れない不満・不信感が増大しつつある。

「遠くの仮設住宅に行っても暮らしていけん。行政に人生まで変えられたらかなわん、という行政への不満が広がっている」（朝日4月28日付社説）という状況は、不満と怒りの爆発寸前と見るべきだろう。

1日も早く避難生活を解消し基本的な生活権を保護するためには、居住の安

定を図ることが不可欠である。

ところが、現状ではたまたま公有地があったから、ということで遠くて不便なところに建てている、ということが多く見られ、「数あわせの仮設住宅づくり」という批判の声がきびしい。被災者の暮らしていた土地・地域に戻る仮設住宅の提供のため、民有地借り上げ等の努力はほとんど見られない。

元の土地・地域に戻りたい、という被災者の希いは災害救助において最大限尊重されるべきもので、決して否定したり無視するべき対象ではない。

神戸市では、仮設住宅当選者の3割近くの人が現に入居していないという状況があり、近く、「カギの返却を求める強硬措置をとる」ことを決定したという（読売5月10日夕刊）。しかし、その提供の仕方に被災者の実情と希望を無視した数あわせの押しつけという側面がないのか、今こそ真剣な検討が必要である。遠い、不便な仮設住宅でも「ありがたく思え」と言わんばかりの対応や、当選した仮設住宅に入居しない（できない）被災者に対するプライバシー侵害に亘るような調査は、避難者にのみ責任を押しつける態度であり容認し難い。

仮設住宅用地の確保の問題、被災者間の公平の問題等、いくつかの困難が指摘、説明されているが、いずれも解決できない問題ではない。逆に、元の居住、営業地（域）での仮設住宅建設の早期実現こそ災害救助のあり方をめぐる基本問題であると言うべきである。

又、高齢者・障害者用の仮設住宅が神戸市では2階建てで車椅子で上がれるスロープがない等、使う者の身になった住宅になっていない、との指摘がある。芦屋市でのケア付仮設住宅の提供が高齢者等に大変喜ばれていることと比較すると、この格差是正は急がねばならない。当然のことではあるが、低水準に合わせる等決してあってはならない。

3) 生活再建のための直接助成を

今回の大震災で被災した高齢者が京都の清水寺で飛び降り自殺をしたことは大きな衝撃を与えた。

被災したことにより、展望を失い、自殺するというケースがその他にも何例も報道されている。4ヶ月経った今も、元の収入を回復したと言える人は

皆無に等しいのではないだろうか。それほど今回の大震災は被災者の生活に深刻なダメージを残したのである。

災害救助法は「災害にかかった住宅の応急修理」、「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」等の救助を規定しているが、これが有効・適切に運用されたという状況にはない。もし、行政において手抜きやサボタージュがあり、それがこの原因であるとするれば放置し難い大問題である。

これらの規定を今こそ最大限に発揮するべきである。その具体的で、かつ適切な内容が被災者に知らされるならば、どれだけ被災者が勇気づき、生活再建の速度が早まるか知れない。

未曾有の被害に対する救助において、従前の基準や内規はその運用の尺度足り得ず、被災者の要求や声を無視する根拠とはなり得ないことは言うまでもない。

アメリカにおける生活再建補助金制度（限度額12,200ドル、カリフォルニア州ではそれでも不足すると認められる場合に10,000ドルの補完プログラムがある）や、雲仙・普賢岳噴火の際の、県・市が作った基金による住宅再建資金550万円の助成等の手法も考慮されるべきである。

特に緊急性を要するのは、自分で仮設住宅・店舗を建てようとする意欲を持つ人に対する、その資金助成制度であり、その具体化が図られなければならない。

2. 住民が主体となった復興推進のために

1) 短期的街づくりの視点を

兵庫県下で行われた3月17日の都市計画決定の強行には、厳しく深刻な批判が集中した。県や当該市がその直後、市民参加に全力を挙げると言明するに至ったことは、今後の街づくりに真に生かされるべき方向である。

批判の焦点は、未だガレキの街であり、現に被災した住民の多くが地元にはいないことから都市計画手続すら知り得ず、ましてや参加の方法もない中で、計画決定がゴリ押しされたことにあった。

住民が被災から立ち上がり、5年、10年のスパンで街づくりを成し遂げるためには、行政は、住民が地元に戻ることを最大限に援助するべきである。

これは前述した基本的な生活権の保護としての元の土地・地域における仮設住宅の提供という、救助の基本問題であると同時に、街づくりの基礎であり、その原動力である住民の意思形成の土台となることは言うまでもない。

又、こうした仮設住宅は恒久的な復興としての長期的街づくりの障害にならないことも指摘できよう。

もし行政の側において、住民はいない方が、建物は建ってない方が、街づくりを進めやすいと考えているとすれば、それは被災地の真の復興とは全く似て非なるものである。

都市計画や復興計画を今後進めていくためにも、早急に被災者が元の土地・地域に戻れるように、仮設住宅・店舗の提供、自力による住宅建設に対する補助の実現等により、居住者不在のガレキの街の問題をまず基本的に解決する短期的街づくりに着手し、実現することである。

建設行政が、こうした土台づくりに全力を挙げてこそ、住民との間の信頼を高め、住民参加の街づくりの議論が前進するであろう。

現状のまま都市計画手続を強行していくと、逆に桎梏となる事態をも生じさせかねないことを指摘しておきたい。

2) 戻り入居可能な公営住宅を

一瞬にして20万棟を超える建物が倒壊・焼失した今回の被災地において、都市の基盤整備事業でしかない土地区画整理は、それだけで被災地の住宅復興を成し遂げるものではない。

被災者の自助努力を支え、励ますためには、その資金助成制度の確立とともに、公的住宅整備、供給が最大の要になることは言うまでもない。

例えば神戸市では震災復興住宅緊急3ヶ年計画（平成7～9年度）が発表され、8万2000戸の住宅を建設する、と言われている。この内訳を見ると、民間住宅が過半を占め、いわゆる公営住宅は3万戸弱であるという。しかも、公営住宅は現在の段階では用地提供者や地域被災者が優先的に入居できる保障はないのである。兵庫県の発表した恒久住宅約10万戸にしても同様の問題が指摘されている。

こうした建設戸数は目標値であり、現実には用地取得の困難性等により実

現が疑問視されるむきもある。

今回の震災で住家を失った被災者が、その元居住していた地域に建設される公共住宅に入居可能な制度は極めて少なく、その保障がないのが現状である。例えば今回の震災で損壊し、建て替えのため退去を余儀なくされた市営住宅の住民は、建て替えられた市営住宅に戻れる保障がない。

住家を失った住民にとって、今回の事態は突発的で予測がつかず、被災者に帰責の余地なく襲ってきたのであり、こうした場合に生活基盤と環境を激変させない配慮は不可欠と言わねばならない。

今回の大震災による建物被害は空前のものと言え、単に社会的一般的な公共住宅建設をなすことではなく、まさに被災者に恒久的な住宅を供給することを行政目的として確立すべきである。例を挙げれば、民間住宅を公共住宅として利用する特定優良賃貸住宅制度がある。毎年家賃が上昇するこの制度を改善し、長期的に適切な家賃負担で居住できるように家賃補助を大幅に拡充すること等が真剣に検討されるべきである。この制度等による既成市街地内における公共住宅大量供給が、積極的に取り組まなければならない。

そして、こうした点の解決のためのさらなる対策を講じるとともに、その具体的内容が広く公表されることが必要であろう。

以上の諸点は法的にも可能であり、一部法改正等が必要であったり、財政的限界が存在するとしても、全国民的な支援と理解を求めること等により、本質的な障害とはなり得ないと言える。

今必要なのは、未曾有の被害を受けたこの国が、その総力を挙げた救助と復興に禍根を残さないようにすることである。