

阪神・淡路大震災から1年

いまこそ被災者への直接助成による 真の災害対策を！

阪神・淡路大震災から1年が経過した。

自由法曹団は、未曾有の被害に屈しないで生活の再建のために日々奮闘されている被災者の方々に、心からお見舞いを申し上げたい。また、被災者救援のために献身的な活動を続けられた関係各方面の方々やボランティアの皆さんに心からの敬意を表したい。

この1年、自由法曹団は、法律家団体の立場から被災者の救援や権利擁護に寄与するため、数度にわたる現地調査を行ない、8月にはアメリカに調査団を派遣して被害実態と災害対策の実情をつぶさに見分してきた。これらの調査は、その都度、提言・要請書や調査報告書にまとめ、政府や自治体への要望・懇談を繰り返してきた。こうした提言や要望の多くが好感をもって受けとめられ、部分的にはあっても救助行政の改善が行なわれたことは、自由法曹団としても歓迎するところである。

しかし、震災から1年の現実を見ると、経済面での復興が急がれる一方で、救助行政は依然として貧困なままであり、多くの被災者が生活再建を果たし得ていない。これをこのまま放置すれば、災害対策のアンバランスは一層拡大し、深刻な矛盾を引き起こすに違いない。

本提言は、これまでの自由法曹団の提言・要請の経緯と被災者の現状を踏まえ、たうえで、あらためて災害救助の理念・精神を明らかにし、被災者救援を基本にすえた真の災害対策の実行を求めるものである。

1996年 1月17日

自由法曹団

第1 自由法曹団の提言・要請と行政の対応

1 自由法曹団の提言と要請

震災発生からの1年間、自由法曹団は数度にわたる大規模な現地調査や訪米調査を実施し、これらにもとづいた提言・要望書を発表して、政府や関係自治体への要請や折衝を繰り返してきた。

この間、自由法曹団が発表した提言と要請の概要は以下のとおりである。

①「被災者の生活再建とまちづくりのための提言」（3月6日）

・・・ 2月5日の現地調査（100余名が参加）などを踏まえ、生活再建のための救援措置や罹災地借地借家臨時措置法の運用、被災建物の復興、住民参加のまちづくりなどを提言。発表後直ちに、復興対策本部や関係省庁に提出・要請した。

②「緊急提言－被災者救助の不徹底は被災地復興の最大の障害」

（5月15日）

・・・ 災害救助行政の貧困さと矛盾が明らかになるなかで、当面の救援課題を焦点に定め、被害の正確な把握と公表・身近な土地への仮設住宅の建設・生活再建のための直接助成などを要求。事前の政府折衝→発表直後の厚生省等との折衝→神戸市・兵庫県への要請と「三段構え」の要請を実施した。

③「緊急意見書」（7月20日）

・・・ 硬直した救援行政が続き、避難所閉鎖強行などが表明されるもとで、仮設住宅増築、災害援護資金貸付の再開と直接助成、住宅金融公庫融資の弾力的運用の3点について具体的方策を提起。公庫融資では打開の方向を得たが、神戸市の回答は「援護資金貸付の再開は法律上できない」というもの（9月になって再開）。

④「訪米調査報告書」と「要望書」（11月2日）

・・・ 訪米調査（8月5～10日）で確認した住居・生活再建のための大規模な助成などアメリカの災害救助プログラムをふまえ、災害救助法の実施状況の公開と国民に対する保障（社会保障・災害保障）としての助成に踏み切ることを要望。厚生省との間では、災害救助の理念や方向について折衝・懇談を行なった。

⑤「要請書」（12月8日）

・・・ これまでの提言や折衝をふまえて、生活・住居確保の助成プログラムの検討状況の明示や義援金の運用および行政資金の直接投入の有無の説明を求めたもの。回答では、依然として行政資金の直接投入が皆無で、義援金が行政資金の「代替手段」として扱われていることなどが判明した。

2 要請・懇談の焦点と行政の対応の特徴

(1) 5度にわたる提言・要望書や折衝で最大の焦点としたのは、政府・自治体による「被災者救助」を改善・充実させることであった。医療や建設などの直接の救援・再建手段を持たない法律家にとって、被災者の権利保全と救助のための施策を是正・充実させることは、最も寄与し得る分野だったことによる。

同時に、今回の震災をめぐって、最も貧困で、最も大きな立ち遅れを示しているのが、ほかならぬ被災者救助の分野であったことは明白である。

* 数カ月たっても数万にのぼる被災者が避難所に取り残され、1年を経た今日もなお避難所もしくは待機所に多くの被災者が放置されている。

* 失われた社会生活を取り戻す最初の「寄る辺」になるはずの仮設住宅は、はるか遠隔地に建設され、地域社会を無視した画一的な抽選入居で、それまでのコミュニティは完全に破壊されている。

* 失われた生活や住居の再建のための被災者直接助成は厚い壁に隔てられ、災害援護資金貸付すら十分に機能しなかった。

* 国民から集められた義援金は、大半が分配されないままとどめおかれ、政府の責任で行なうべき救助行政の「肩代り」に供されようとしている。

巨額の資金を投じた経済復興が先を争うように進められ、まがりなりにも都市の再建が進められようとするなかで、被災者の人権を無視し、救助の責任を放棄したに等しいこうした状況が続いたのは異常というほかはない。

(2) この間の要請や懇談は、現行法制や法の趣旨を踏まえた現実的な施策を提起し、現実的な打開を実現しようとしたものであった。

あらかじめ問題点を提起したうえで懇談を求めたこともあって、要請・懇談は相当に突っ込んだものとなり、行政機関側から制度の運用理念等の示唆を受けられることも少なくなかった。「提言や要請書は複写印刷して関係機関に配布し

ている。応えられることはなんとか応えたい」（復興対策本部）などの真摯な姿勢が見られたことも、震災という問題の性格から当然とはいえ、行政の対応として評価できる。

こうしたなかで、被災者をはじめ多くの方面からの要請とあいまって、

- ① 住宅金融公庫融資の弾力的運用の道を開いたこと
- ② 紆余曲折はあっても、災害援護資金貸付を再開させたこと
- ③ 避難所や仮設住宅問題をめぐる問題点を具体的に提起し、厚生省内を含めた波紋を投げかけたこと

などは、「法律上できない」「制度上無理」という枠組を踏み破ったものであり、部分的な成果であっても意味は大きいものがある。

3 是正を妨げたもの・・・「壁」はなんであったか

- (1) 部分的な是正は実現されたものの、社会的にも重大な問題となった仮設住宅等の硬直した運用は遂に是正されず、当面の最大の焦点と考えられる被災者への直接助成は、依然として厚い壁に妨げられている。

避難所や仮設住宅の適切な運用を妨げたのは、現行法制の限界でも仮設住宅建設の遅れでもない。災害救助法やその運用基準のどこにも、「仮設住宅建築は公有地でなければならない」だの「無差別の抽選をしなければならない」だのとの存在していない。現に、所轄官庁である厚生省自身、「災害救助法は実情に応じて弾力的に運用できる」「民有地を用いた身近な仮設住宅の建設と地元住民への提供は可能」と表明していたのである（5月15日要請など）。

地元の自治体は、こうした災害救助法を最大限活用し、キメ細かな仮設住宅の建設と地元被災者への提供を計画して、予算を政府に要求すべきであった。災害救助法の精神と厚生省の言明からして、政府はこれを拒否できなかったに違いない。「被災者には気の毒だが、防災都市づくりのチャンス」（3月7日建設省要請での秘書課長の発言）といった建設復興主導の流れに対して、自治体が生活再建の立場に立ち切ることがなによりも求められていたはずである。

それを、「建設は公有地が原則」「弾力的に運用すると不公平」などという「論理」に固執し、被災者の切実な要求にもかかわらず是正をはからなかった自治体の責任は重大と言わざるを得ないのである。

- (2) 直接助成の「壁」は一層重大な問題をはらんでいる。

被災者救助に責任を負うべき厚生省からすら、「直接助成は現行法制が予定しているところではない」「災害救助法は生活再建まで及ばない」との言明が繰り返された。

* 政府には震災についての責任はない。

* 人的被害=死亡等については「弔慰金」が支給されるが、住居の滅失等の物的被害にはにはこのようなシステムは予定されていない。

* 物的被害は財産的被害であり、「私有財産には補償なし」が原則。

だから、災害救助でまかなえるのは本当の応急場面だけ。

* あとは「自助努力」の世界であり、行政の支援はせいぜい低利融資まで。

この「論法」を押し通すかぎり直接助成は頭から排斥され、生活や住居の再建は被災者が自らの責任と努力で行なうしかない。

震災から1年。被災者の生活再建をさまたげた最大の「壁」は、まさにこの「論法」だったと言っていい。

(3) 本当にそうなのか。

国や政府に直接の責任が認められなければ、国民は災害による生活破壊に、いかなる保障も求める権利はないのか。

国家には社会的弱者に社会保障を提供する責任があり、国民にそれを求める権利があるように、震災によって社会生活の土台を破壊された被災者にも社会保障（あるいは災害保障）としての助成を提供する責任があり、災害救助法の「生業資金給与」などの規定はこれを含むものと理解すべきではないのか。

これが、1年にわたる調査と要請を通じて、自由法曹団が政府に突きつけた最大の問題提起であった。

国家・政府の国民に対する責任を全うさせ、被災者の権利を確立するためにも、政府の責任による保障－被災者助成は実現されねばならない。

そして、避難所と仮設住宅問題で自治体の姿勢が決定的であったように、直接助成についても、自治体が、被災住民の権利擁護の立場に立ち返って、いまからでも政府にその責任の実行を迫る姿勢を確立することが、現状打開の一つの鍵なのである。

第2 被災者の現状と救助行政

1 被災の実態は正確に把握されていたか

被災者の現状と救助行政を考えるうえで、まず問題にしなければならないのは、国や自治体が被災実態を正確に把握したうえで災害救助行政を行ってきたかということである。とりわけ最大の被害を出した神戸市において、災害救助行政を行ってきたか、避難所や待機所、仮設住宅、住宅再建、営業・失業対策など、被災者の生活支援・住宅対策が、正確な実態把握にもとづいていたかどうかには重大な疑問が存在する。

このことは、

- ① 自治体による国への、災害応急対策のための被害状況報告義務（災害対策基本法第53条）が十分に果たされていないのではないか、
- ② 政府は実態把握を地元まかせにし、自らの責任で被災実態を正確に把握する努力を怠ってきたのではないか

という問題を投げかけている。

また、公共設備の復旧や開発、大型・大企業プロジェクト優先の震災対策関係96年年度予算案が登場してきたもとの、被災住民の被災実態や現状を十分に把握しないまま被災住民救済対策予算の打切りが許されるのか、という重大な問題も提起している。

以下、改めて被災実態の概要を外観しながら、被災者の現状と救助行政のありかたについて指摘する。

2 被災の実態と問題点

- (1) 阪神・淡路大震災では、各種交通機関をはじめ、公共設備、経済基盤のほとんどすべてが崩壊したといえるが、同時に阪神地域に居住し、或いは事業を営む住民に対しても潰滅的な被害をもたらした。

今回の震災による建物被害は、全半壊建物と焼失建物を合わせると兵庫県全体で23万棟を超えており、そのうち神戸市内では、建物総数39万7,977棟に対し、全壊6万7,421棟、半壊5万5,145棟、焼失建物7,3

88棟の合計12万9,954棟で、実に全建物の32・6%に達している。そして市内長田区・灘区・兵庫区の3区では、建物倒壊率（全半壊建物）がそれぞれ57・2%、55・4%、53・9%と過半数を超えており、中央区・東灘区でも50%近くに達している（12月22日現在）。これを被災所帯数（戸数）でみると、全体の総計では50万所帯近くに達するものとみられる。

人的被害については、当初5,502名（警察発表）とされていた死亡者の数が、95年末にはいわゆる「震災関連死」を含めて6,308人にまで達している。なお、未だ認定されていない件数が相当あり、最終累計はさらに増える見込みである。

- (2) これらの被害の内訳をみると、建物被害については、近代的な集合住宅（マンション）や中・高層建物、開発地・埋立地の建物（液状化現象など）にも多大の被害を生じたことが特徴的ではあるが、やはり低家賃の集合住宅（長屋）などの老朽木造家屋の倒壊率が圧倒的に高かったのは明らかであり、その種の建物を多く抱えていた区域の被害の大きさが、このことを物語っている。

これは、震災の深刻な被害が、低所得者、高齢者、障害者ら社会的弱者により集中しているという事実を示すものでもある。

死者の内訳からも、このことは理解できる。死者の53・6%が60歳以上の高齢者であり、寝たきり老人の死亡率が平均の17～8倍、生活保護受給者の死亡率が平均の約5倍という推計である。

これらの実態は、自ら当面の生活の場や生活再建のための資金を確保することが困難な人々が多数存在するということを示している。

- (3) 被害は、住宅だけでなく、店舗や事業用建物・工場などにも及んだわけであるが、これらの建物や事業の再建対策は極めて不十分であり、ほとんど自助努力任せである。そのため、中小企業・零細業者やそこで働いてきた労働者らが失業や極端な営業不振に陥っていることは明白であるが、その実態はつかめきれていない。

神戸市内では、

- * 日雇い労働者が仕事を求めて毎早朝集まる「寄せ場」が急増している
- * 被災者の多くがかかりつけの医院として通っていた開業医の多くが再建資金不足から廃院に追い込まれている
- * 何とか市場は仮設で復旧したが住民が戻ってこないで再建の見通しが立たない

などの事実も報告されている。これらの状況は、被災住民の被害が、今後も長期化・深刻化していくことを示している。

- (4) 95年10月に実施された国政調査の結果をみると、東京都以外の大都市圏では、前回(1990年)に比べて2~3%人口増加があったのに比較して、京阪神では1%以内にとどまっており、兵庫県では逆に-0.1%の減少となっている。神戸市全体では5万人減、被害の大きかった長田区で4万人、東灘区、灘区で各3万2000人と、軒並み前回より減少している。

5年間の自然増を考慮すると、実際にはその数値以上の人口が市外・県外に流出したものと推定される。神戸市では、住民登録人口より現住人口が数万人も少ないという実情である。

いかに多くの人々が、被災地にとりあえずの居住や生活再建の場さえ見出しえずに、住み慣れた地域を離れていかねばならなかったかを示している。

3 行政による災害救助の実態と問題点

- (1) 国や地元自治体は、被災者の住宅対策としては、公費によるがれき処理対策をはじめ、避難所・仮設住宅などの応急住居対策のほか、恒久住宅対策として公営住宅や特定優良賃貸住宅・特定目的借上公共賃貸住宅制度を利用した公的供給住宅の建設、自力による住宅再建・取得資金の低利優遇貸付制度などを打ち出した。

また、被災者の生活支援策としては、災害弔意金等の給付や災害援護資金の貸付、税金・医療費の減免、雇用の維持・失業防止のための雇用調整助成金、失業給付の特例などの措置を実行し、地場産業などの復興対策として、中小企業への低利融資制度の充実・強化や特例措置、それに仮設の貸工場・仮店舗の建設などの施策も制度化された。

しかしながら、施策項目こそそれなりに揃ってはいるものの、前述の被災実態からみていずれも十分な施策とはいえず、実際の運用には種々の困難や問題点が生じているのが実情である。

- (2) 避難所については、主として学校や老人・障害者施設などが利用されたが、体制や設備・備品などの貧弱さや維持・管理の問題が指摘されるとともに、適切な仮設住宅の建設がきわめて不十分だったため避難所生活が長期化し、その結果、教育施設・福祉施設という社会的な力や発言力の弱い施設が長期的にそ

の本来機能を奪われる結果となった。そのため、避難所が長期化するにつれ、軋轢が生じることも少なくなかった。

仮設住宅については、当初でさえ最低7万戸は必要といわれ、県知事自らその実現を約束していたにもかかわらず結局4万8000戸にとどまっており、先に述べた被害実態からみれば、到底足りないことは明白であった。同時に、被災地からみて遠隔地で交通不便な場所が多く、また高齢者や障害者、独身者らの生活実態を考慮した設備や管理には程遠く、多くの問題を抱えている。

そのため、郊外の仮設住宅では、跡を断たない「孤独死」などに代表されるように、生活再建に逆行するというでなかなか入居が進まない反面、市街地の仮設住宅では、新たに自宅が解体されたために入居を希望する人を含めて仮設住宅を求める所帯が増加しているという皮肉な状況も生まれた。

また、仮設住宅にさえ入居できない1000人近い人々が、旧避難所や待機所、テント村などで越年している。

- (3) 災害援護資金の貸付については、災害救助法の給付の代替措置であるにもかかわらず、被災住民に対する制度の周知徹底がなされないまま、短期間で一旦地元自治体で申請を打ち切られた。その後、私たち自由法曹団の国への要請などの結果、再度実施されたが、保証人の要件が厳しいなどの理由で実効性が弱められている。その他の各種貸付制度も、一般金利より低いとはいえ、保証人を始めとして現実の借入の要件が厳しい、従前の借入の返済のメドすら立っていないという事情などから、十分利用されているとはいえない。

貸工場・貸店舗なども、要望件数に比較して、実際の数が圧倒的に不足している状況である。

- (4) このように、行政によるこれらの諸施策が十分に機能していない背景には、これらの制度を利用できるまでの生活再建のための経済的基盤すら失っている被災者が圧倒的に多いという事実が存在していると思われる。

そのことは、私たち法律実務家の多くが実際に携わってきた罹災都市借地借家臨時処理法の解釈・運用や、区分所有法の極限状況での運用が課題とされるマンションなどの集合住宅の再建問題で、最も困難に直面しているのが、借地人・借家人はもとより、小規模家主層や持家者らの生活・住宅再建資金不足であったことから裏付けられる。

これまでに実際に被災者個人に給付された生活再建資金は、義援金と自治体の見舞金のみである。神戸市の場合、住宅全壊で、義援金が10万円、見舞金

が県・市合わせて14万円で合計24万円であり、この他、要援護家庭激励金・住宅助成金がそれぞれ30万円のみである。営業の本拠である店舗を失った被災者には全く支給されていない。

(5) 義援金の運用にも問題がある。

国民や世界各国の人々の善意で各被災自治体に集まってきた義援金が、拠出者の趣旨も無視して一括して兵庫県に強制的に集中させられた。

しかも、この義援金の運用には、

- * 被災から1年たったいまも、寄せられた1,700億円のうち800億円余しか配分されていないこと
- * その一方で、国や自治体がみずからの財源で拠出すべき災害救助の項目に代替支出されていること、
- * 所得要件などもないため、住宅所有者ら有産階級に厚く真に当面の生活再建資金を必要としている人々には極めて薄いという実質的不公平性をはらんでいること

などの問題がある。

また、要援護家庭激励金の受給によって生活保護費の受給制限をしようなどという誤った施策すらある。一般的な生活保護と緊急の災害救助とは明らかに異なる受給要件であるはずである。

これらの事実は、義援金本来の趣旨に反するものといわなければならない。

4 求められる災害救助・援助のありかた

被災実態とこれまでの災害救助行政の実態をみると、社会的・経済的弱者や自助努力による生活再建をするための基盤を失っている人々に対する個人保障施策による救助・救援は急務である。

国は1973年（昭和48年）から、神戸を含む京阪神地区を大地震の警戒区域と指定して監視活動を行っていたが、具体的な防災対策は怠ってきた。神戸市は、一部学者からの指摘がありながら、実際に震度7の地震発生はまったく予想せず、いつ発生するかわからない地震対策よりも、山を削り海を埋め立てる開発行政に多大の資金を注ぎ込み、市を発展させることが「行政経済」と強調してきた。

実際に大震災が発生した今、国や自治体が、これまであるべき防災対策費を

削って他に回してきた財源や当面不要不急の予算を削り、思い切って被災者の生活再建のための救助・救援対策に一時的に相当額予算を注ぎ込むことはその責務であるとさえいえる。

被災地では、公共交通機関の復旧が素早かった。また、その他の公共施設や公共設備、経済基盤の復旧・復興にも、目覚ましいものがある。これには、アメリカのロサンゼルス・ノースリッジ地震関係者などからも驚きの声が上がっているほどである。しかしこれらは、被災地や被災者のためというよりも、国や大企業などの全国的要請に基づくものであり、その受ける利益も被災者よりも他の地域の方が大きい。

真に被災者のための施策は、被災者個人に対する生活基盤再建のための経済的保障であり、そのことによって地域の経済や地場産業も復興するのである。そして、それらの施策の充実によってはじめて、公共設備や経済基盤の復旧対策が被災地にとっても生きてくるといえるのである。

第3 災害救助の理念と公費による災害保障

1 公費による災害保障をめぐる論議の状況

阪神大震災の被災者にとって、被災後の一年は苦難を解消するどころかより苦難を拡大しより深刻化させた一年であったといっても過言ではない。

被災者の生活再建と住居確保が遅々として進まない現状から、公費による被災者にたいする直接助成を求める運動と声が今も根強く、逆に広がっているとさえ言えるが、この面の施策がいまだ実施に移されないでいるのはどうしてなのか。

先に述べたとおり、自由法曹団はこの一年、災害救助法の運用の不徹底、アンバランスは災害救助法の趣旨、目的から到底放置できず、その結果生じている被災者の苦難を解消させ、生活再建の土台を回復するための公費による直接助成が不可欠であることを提言してきた。このことは災害救助法の趣旨・目的に合致するのみならず、被災者に対する国、被災自治体の責務なのである。

ところで、公費による直接助成に反対する議論も主として行政側から展開されていることに注目しないわけにはいかないだろう。

「国家は天災に対して法的責任はない」との議論がまず喧伝され、個人財産を補償する制度はないというのである。この議論は一部にある「個人補償」の要求を意識し、それを利用する格好でなされているのが特徴だ。そして被災者に対しては限られた応急救助（レスキュー）のみが災害救助の責務であるとするのである。

2 災害救助法の徹底運用こそ現状打開の道

(1) このような直接助成を否定する議論は、災害救助法に定められた国、被災自治体の責務を歪めるものであり、法自体の規定する救助の万全を期する責務を矮小化するものというほかない。

災害救助法は1947年（昭和22年）に制定、施行された法律だが、戦中から戦後にかけて毎年のように起こった大地震における経験を踏まえ、総合的な災害救助法制の必要が痛感されたことによるものであった。被災者の救助に万全を期するためには、明治32年に制定された罹災救助基金法では基金に関する法律にとどまり、救助活動全般にわたる規定がなかったため、救助活動がバラバラで不徹底となるうらみを免れず、関係行政機関等の円滑な協力を欠く弱点を克服する必要が認められたからである。

災害救助法は、その後数次の改正を経て今日に至っているが、その制定の趣旨・目的は基本的に変更されていない。この災害救助法は制定当時の趣旨説明においても、関東大震災程度の被害をも想定しており、阪神・淡路大震災の被害が未曾有だからといって、救助の不徹底が許される道理はないのである。

(2) 災害救助法においては、救助は被災者の被災状況に照らし万全を期することが求められている。救助法が規定する救助の種類は、被災者の破壊された土台回復を目指した内容になっていることに異論をはさむ余地はないのである。この災害救助法が正しく運用されていれば、どれだけ被災者の生活再建が進んだことか、その苦痛が軽減したことか。

一例をあげよう。瓦礫の処理のためには従前の次官通知の一戸あたりの公費支出限界を撤廃した。ところが、住宅の応急修理の規定や生業資金の給与の規定はほとんど適用されないまま推移した。このアンバランスは今次の災害の被災状況に照らし、いかにも納得の行かない運用ではないか。住宅の応急修理や生業資金の給与の規定こそ、その従前の運用基準を撤廃し、被災状況にてらし

て適用することが求められていたのである。

そもそも災害救助法は、救助の種類のみを規定し、救助実施の方法、基準、程度は政府に委ねている。従って、従前の運用基準では対処できない災害が発生したなら、運用基準を変更して実情に応じて災害に柔軟に対処できる構造になっている。大震災に際して運用基準を変更することは、災害救助法が予定している事態なのである。この法の構造が瓦礫の処理に生かされながら、被災者の破壊された土台回復に発揮されなかったことに、なんらの合理的根拠は見出せない。

(3) では、どうしてこのようなアンバランスが発生したか。

自由法曹団の最初の要請（3月7日）で、対応した建設省秘書課長は、「被災者には気の毒だが、防災都市化のチャンス」と発言した。この都市計画を生活再建に優先させる思考が、不十分でアンバランスな運用の背景にあったと考えざるを得ない。すなわち、都市計画のためには瓦礫はどうしても取り除かなければならない障害だが、被災者が被災地で生活再建を果たすことはかえって都市計画の障害となるととらえられたのである。災害前にその地で生活していた人達の生活再建の土台確保こそが、被災地そのものの復興をもたらすことを見失った議論といえよう。

災害救助法は今こそその趣旨が発揮されねばならない。この一年の運用の不徹底とアンバランスの結果もたらされたというほかない被災者の厳しい状況の改善のために、公費による直接助成は不可欠なのである。

3 被災自治体の姿勢こそ事態打開の鍵

(1) こうした政策の実現の鍵をにぎるのは誰か。

被災者の状況をもっともよく把握しているのは被災自治体のはずである。被災自治体の長こそ被災者の状況をふまえ、その生活再建の支援を実現させるべき責任者である。ところが、兵庫県や神戸市等からは被災者の悲痛な叫びがあがり続けているのに、それを支援する被災自治体としての対政府要求が聞こえてこないのはなんとも合点がいかない。

あの雲仙普賢岳の噴火災害に際し、鐘ヶ江元島原市長が政治生命をかけて政府と県に対し、被災者の生活再建のための施策の実施を迫ったことは記憶に新しい。この自治体の姿勢が、公費による全壊・全焼世帯への150万円の助成

を実現させたのである。この結果、義援金とあわせて最高1,450万円の給付が可能となった。この事実は先にみた公費による公的助成を否定する議論の根拠がすでに事実をもって打ち破られていることを意味する。

- (2) 阪神・淡路大震災における被災は雲仙に比較して大規模であったため、1700億円を越える義援金でもこの水準にはとどかないことは目に見えていた。だからこそ被災自治体は、雲仙にもまさる直接助成の実現のため、政府になによりもまして要求すべきであった。復興対策本部との懇談のなかで、「被災者の生活再建という課題にとって、空港をつくることがまともな対策とはとらえてはいないが、自治体が要求してきていないのに公的助成を検討するというのもいささか無理がある」との発言があった(12月8日)。自治体の姿勢の重要性を示唆していると言えるだろう。

被災一年にあたり、被災自治体が被災者の生活実態にまともに目をむけて、その改善のためにいまなにをなすべきか再度の考慮が求められている。

- (3) 被災者にはなんの責任もないなかで、大震災によってこれまでの生活の土台が破壊された。憲法25条、災害救助法の趣旨からしても、被災者にこれまでの救助の不徹底、アンバランスの結果を受入れ、容認する義務はない。

災害救助は恩恵ではなく、被災者の権利だからである。

従前の運用基準の限界は、瓦礫の処理の場合のように取り払うべきである。公費による助成も、雲仙噴火災害の実績が厳然と存在するのである。

自由法曹団は、被災一年のいまこそ、次の施策の実施を強く要求する。

震災により住居と生活を破壊されたすべての被災者に対し、「住宅の応急修理」「生業資金等の給与」プログラムの徹底、充実を基とする災害保障として少なくとも以下の水準の住居・生活再建助成金を支給すること。

- ① 住居全壊世帯 1世帯あたり500万円
- ② 住居半壊世帯 1世帯あたり300万円
- ③ 住居一部損壊世帯 上記に準じ、損壊の程度に応じた保障
- ④ その他、災害融資制度を見直し、収入・資力要件を廃し、生活助成金とあわせて、真に被災者の生活と事業の再建の土台を提供するよう、国をあげてとりくむこと。

これらの施策が実施されただけでは、被災者の生活や住居に関する損失は直ちには元の状態には戻らないだろう。その土台回復のためにもいまだ不十分かもしれない。

しかし、震災の後、行政からの救助プログラムさえ示されず、再建の展望を見出せなかった被災者にとって、有益な効果を発揮することは明らかであり、地域社会や地域経済を住民本位で復興させるという社会政策、経済政策の面においても有効なのである。

お わ り に

「住居の再建こそ地域社会の復興の第一歩。自助努力の限界を超えた被害には、政府が直接助成して自助努力による再建の土台を築く責任がある。義援金はあくまで民間の資金であり、これを公的助成に替えるなど考えられない」

これが訪米調査で確認したアメリカの災害対策の姿であった。アメリカではこのことが当然のように理解され、政府機関も含めてだれもそれが「私有財産に保障なし」の原則の逸脱とは考えていない。

なぜ、アメリカでは当然に実施されていることが、この日本では頭から排斥されるのか。なぜ、この日本では、不動産投機で破綻した「住専」の救済に巨額の公的資金が投入されようとしながら、震災で破壊された被災者の生活再建にはいかなる助成も行なわれようとししないのか。

だれもが抱く疑問であり、批判ではないだろうか。

これまで述べたとおり、自由法曹団は繰り返しこのことを指摘し、要望を続けてきたし、被災地の現状は直接助成による災害救助の充実を求めている。そして、憲法や災害救助法は、公的資金投入による災害保障を求めており、決して排斥していない。

大震災から1年のこのとき、政府・自治体が英断をもって被災者への直接助成に踏み切り、被災者への責任を全うするとともに、国際的にも誇りうる災害対策を確立することを強く要望して、本提言の結びとする。

いまこそ被災者への直接助成による
真の災害対策を！

1996年 1月17日

編集 自由法曹団阪神・淡路大震災対策本部

発行 自由法曹団

〒112 東京都文京区小石川2-3-28

DIKマンション小石川201号

Tel 03(3814)3971 Fax 03(3814)2623
