

# 災害への保障は政府の責任

## いますぐ被災者への直接助成を

発表にあたって	……	2
第1 自由法曹団はなにを提起してきたか	……	3
1 阪神・淡路大震災と自由法曹団の活動		
2 提言・要請の重点と行政の対応		
3 いま政府の責任が問われている		
第2 被災地の実情と直接助成の必要性	……	6
1 被災地の被害と現在の状況		
2 被災地に対する公的支援体制の現状		
3 被災者に対する直接助成の必要性		
第3 災害救助法と救助行政	……	11
1 注目されはじめた災害救助法		
2 災害救助法の趣旨と構造		
3 なぜ救助は不徹底でアンバランスだったか		
第4 憲法・社会保障の理念と災害保障	……	18
1 大震災が問いかけているもの		
2 憲法第25条・社会保障と災害への保障		
3 「災害保障」の理念とあり方		
第5 アメリカの災害救助とわが国の実情	……	26
1 アメリカの地震と阪神・淡路大震災		
2 ノースリッジ震災の被災者救援活動		
3 アメリカの被災者支援システム		
4 アメリカの災害救助プログラム		
第6 すみやかに被災者への直接助成を	……	33

自 由 法 曹 団

## 発 表 に あ た っ て

「被災者の生活再建のため、『自助努力』の土台を破壊された被災者に対する災害保障を実施されたい」・・・自由法曹団の95年10月2日付「要望書」はこう題している。アメリカの震災対策の現地調査を経て、「訪米調査報告書」とともに発表したこの「要望書」は、住居全壊世帯に500万円、住居半壊世帯に300万円を基準とする災害保障を求めたものである。

自由法曹団は、生活の基盤を喪失した被災者を棄てるに等しい「災害対策」が、被災者の立ち上がりの道を閉ざし、地域社会や地域経済の復興にも甚大な打撃を与えることを繰り返し警告してきた。その指摘の基礎にあったものが、度重なる現地調査のなかでまのあたりにした深刻な被害の現実だったことは言うまでもない。

それから1年余、「災害保障」の理念や「住居全壊世帯に500万円を基準に」との要望は、多くの方面の理解を得て、国民的世論にもなろうとしている。

だが、政府は助成に踏み切ろうとしなかった。

そして、警告は不幸にして的中した。

にもかかわらず、行政のなかからは「やれることはやった」などという「開き直り」すら聞こえている。被災者の苦吟の声絶えず、日を追うごとに「孤独死」が増えるという現実を考えると、こうした「開き直り」に憤怒を超えた悲しみすら覚えるのは我々だけではあるまい。

このような政治を放置することは、ひとり被災者のみならず、この国のすべての国民の不幸であり、国家と社会の不幸である。

本提言は、要請の経過・被災地域の実情・災害救助法の趣旨・社会国家の理念・アメリカの救助法制などあらゆる角度から、震災対策の現状を検討・批判し、社会国家の理念にもとづく被災者直接助成のすみやかな実現を求めている。

政府・被災自治体、議会・議員そして多くの関係者の努力により、真の災害対策と被災者助成の実現を見ることを祈念してやまない。

---

### 提言「災害への保障は政府の責任—いまずぐ被災者への直接助成を」について

96年10月19日に、旧阪神・淡路大震災対策本部が発表した提言。

さまざまな視座から阪神・淡路大震災の災害対策を検証し、被災者への直接助成を要求している。1年9か月にわたる対策本部の活動の理論面での集大成であり、「災害保障の理念に立った直接助成」の提唱は被災者生活再建支援法（98年5月）の成立に大きな影響を与えた。各Partは、山内康雄（兵庫 第2）、伊賀興一（大阪 第3、第6）、赤沼康弘（東京 第5）、田中隆（東京 第1、第4）の各自由法曹団員弁護士が担当し、田中が調整・編集にあたった。本冊子では、B5の原版をA4に再編集し、見出し番号等を調整しているが、内容に手は加えていない。

阪神・淡路大震災と東日本大震災とは被災の様相が大きく異なり、16年の歳月が流れてはいるが、被災者救助や生活再建支援の理念は変わってはならない。提言の趣旨は東日本大震災への対策にも引き継がれ、発展させられるべきものと考えられる。

2011年 3月20日 田中 隆

## 第1 自由法曹団はなにを提起してきたか

### 1 阪神・淡路大震災と自由法曹団の活動

1995年1月17日、阪神地域から淡路島に及ぶ広汎な地域を襲った阪神・淡路大震災は、6,280名に及ぶ死者（震災関連死亡者、失踪宣告者を含む）、全半壊焼失家屋25万6,846棟という未曾有の被害をもたらした。この大震災は、都市計画・まちづくりのあり方や災害に対する国・自治体の責任をはじめとして、さまざまな方面・分野に深く大きな問題を投げかけた。国民の人権やくらしに関わる法制度や、その法にたずさわる法律家に投げかけられた問題もまた例外ではない。

全国1,500名の弁護士で構成する自由法曹団は、震災発生の直後に「阪神・淡路大震災対策本部」を設置し、被災の実態や震災対策のあり方を調査するとともに、度重なる提言・意見書を発表して被災者の救援や適切な震災対策を求めてきた。

震災から2週間後の2月5日に行なった神戸での現地調査には、構成員の1割近い100余名が参加して被災の現状を検分するとともに、避難所に逃れた被災者の法律相談にたずさわった。突然の震災で住居や事業のすべてを喪失し、生活の基盤そのものが破壊された被災者の訴えは、参加した法律家の胸に痛切に響くものであった。

以来、避難所・「テント村」・仮設住宅・「待機所」の現地調査や95年8月に行なった訪米調査など、自由法曹団が行なった調査活動は10回近くに及んだ。

こうした調査をふまえて、以下の提言・要望書を発表した。

#### ① 「被災者の生活再建とまちづくりのための提言」（95年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）

避難所や仮設住宅などの被災者救援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・懇談を実施した。

#### 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の、仮設住宅増築・災害援護資金貸付の再開と被災者直接助成・住宅金融公庫融資の弾力的運用の3点につき具体的な方策を提起。政府と自治体に要請。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」というものであった（9月になって再開された）。

#### ④ 「震災訪米調査報告書」（10月2日）

8月5日から10日まで、ロスアンゼルス・サンフランシスコを訪問した震災訪米調査の調査結果をまとめたもの。ちょうど1年前に発生したロスアンゼルス・ノースリッジ震災に際して、連邦危機管理庁（FEMA）が行なった被災者救助プログラム（住居・生活再建のための大規模な直接

助成など) やロスアンゼルス市の危急事態管理機構 (E O O) の活動などを紹介した。

⑤ 「要望書」 (10月2日)

訪米調査で明らかになったアメリカの災害救助をふまえ、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、建物全壊家屋に500万円、半壊家庭に300万円を基準とする直接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。

⑥ 「要請書」 (12月8日)

そ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。

⑦ 「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」

(96年1月27日 「1周年提言」)

1年にわたる調査と提言を総括し、震災から1年を経てなお生活再建の見通しすら立たない被災地の現状をふまえて、重ねて災害救助法の適用の徹底と公費による被災者直接助成を求めた。

## 2 提言・要請の重点と行政の対応

1年余にわたる調査や提言・要望のなかで、自由法曹団が最も重視したのは、生活の基礎そのものが破壊された被災者に、政府・自治体の責任による現実的かつ具体的な救援措置を徹底させることであった。被災者の人権の擁護が法律家にとってゆるがせにできない課題であったばかりでなく、港湾・道路・施設の復興や都市計画の進捗に比較して、被災者自身への救援措置があまりにも立ち遅れていたためである。

- \* 避難所・「テント村」・損壊家屋など被災者の居所のいかんを問わず、救援物資の提供等は公平かつ適正に行なわれねばならず、「公的避難所」などという一方的な基準で差別することはあってはならない。
- \* 仮設住宅は最大限もとの居住地の近くに建設・提供されるべきで、「民有地には建設できない」だの「画一的な抽選でやる」だのという、災害救助法にない一方的かつ形式的な制限を設けてはならない。
- \* 被災者の生活再建の出発点となるべき仮設住宅が適正に建設提供されていないなかで、建設の打ち切りや避難所の閉鎖は行なってはならず、仮にも「建設打ち切り」の恫喝で被災者を追い立てることなどあってはならない。
- \* 生活と住居の再建には関係法令や制度の最大限の運用が必要で、住宅金融公庫貸付の厳しい制限は緩和されねばならず、災害援護資金貸付が被災者に周知もされないうちに停止されるなどということがあってはならない。
- \* 生活再建の基盤を破壊された被災者の立ち上がりのためには、公的資金による直接助成が不可欠であり、社会保障 (災害保障) の見地から、住居全壊世帯に500万円、住居半壊世帯に300万円を基準とする直接助成が直ちに実施されねばならない。

これらは、この間の提言や折衝のなかで、具体的に問題を投げかけ、繰り返し是正と実現を迫ったものであった。

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ものであった。

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」という行政の説明を踏み越えたもので、部分的な成果であっても持つ意味は大きいものがある。

しかしながら、マスコミ等でも大きく取り上げられ、社会的問題ともなった仮設住宅の硬直した運用は遂に是正されず、各方面からの強い要望にもかかわらず被災者への直接助成は、未だに実現を見ていない。曲りなりにも進捗しつつある「都市復興」とはうらはらに、最大の被害者であり、まちの主人公であり、主権者であるはずの被災者に対する国と自治体の責任は、果たされないままになっているのである。

### 3 いま政府の責任が問われている

直接助成の要求に対する政府の対応は、いつも判を押したように同じであった。

- ① 政府には震災についての責任はない。
- ② 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。
- ③ 物的被害は財産的被害であり、財産的被害には「責任がない限り補償なし」というのが、「わが国の原則」である。

いわば、直接助成を否定する「三段論法」と言っている。

この「論法」がまかりとおる限り、住居や生活を失った被災者の生活再建は「自助努力」の世界に追いやられ、行政はせいぜい低利融資などで「自助努力」を支援すればいいということになる。

「わが国の原則」は本当にそうなのか。国家に直接の責任が認められなければ、国民は震災による生活破壊に、いかなる保障も求める権利はないのか。

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。同じ「市場原理」の国であり、わが国以上に「個人責任」の考え方を持つアメリカにおいて、「自助努力の土台を回復

するのは政府の責任」として直接助成を実施していることから、この国は学ぶところはないのか。

この「社会保障としての直接助成」こそが、1年にわたる調査と要請を通じて、自由法曹団がこの国と政府・自治体に突きつけた最大の問題提起であった。

当初は自由法曹団の「独自の見解」に近かった「社会保障としての助成」「災害保障」「全壊家屋に500万円、半壊家庭に300万円を基準とする助成」などは、その後広範な議論に反映し、直接助成の要求は各方面の共通の声となっていた。

だが、政府は直接助成に踏み切らなかった。その結果、なにが起こったか。

震災発生から1年9か月を経た今日、人間主体の再建の道筋を見失った被災地からは住民の流出が続き、被災住民が戻れない「都市」が「復興」されつつある。その一方で、依然として多くの住民が応急仮設住宅に取り残され、生活再建の見通しもたないままで孤独死や自殺に追い込まれつつある。

これはすでに、「震災被害」でも「震災関連被害」でもなく、「政治被害」とでも評するほかはない。

政府にいま求められているもの・・・それは「被災者を棄てた」というに等しいこの間の震災対策をあらためて被災者＝人間を主体とした震災対策を構築し、その中心的な措置として被災者への助成に直ちに踏み切ることなのである。

## 第2 被災地の実情と直接助成の必要性

### 1 被災地の被害と現在の状況

#### (1) 被害の状況・・・被害は戦災に匹敵する

阪神・淡路大震災は、阪神高速道路をはじめとする全国的な幹線道路、新幹線を含むすべての鉄道、港湾設備を破壊した。公共建築物を含む建物の損害もまた甚大であった。そのうち住宅の損壊は、兵庫県下だけで、倒壊・焼失が合計で25万6,846棟（全壊10万9,292棟・半壊14万84棟・全焼7,470棟・半焼422棟 戸数ではない）に上り、44万4,000世帯の人々が被棟災している。

震災後長く行方不明だった2名の人の失踪宣告を含めて、震災による死者は6,280名を超えた。阪神・淡路大震災は、被災地に、戦災に匹敵するほどの潰滅的被害を与えたのである。

これに対し、被災者の多数が当面の住居として切望していた応急仮設住宅は、結局全体で4万8,300戸しか建設されなかったため、多くの被災者が全・半壊の家屋に戻って生活し、或いは親戚・知人宅に身を寄せて暮らすか、県外に転出せざるを得なかった。このため、震災後の兵庫県下の被災地の人口は、最大16万2,300人も減少している

#### (2) 被災地の現状・・・地域の復興は進んでいない

震災後1年半以上を経過した現在、新幹線をはじめとするJRや阪神・阪急・新交通システムなどすべての鉄道網が復旧しているほか、突貫工事をしてきた阪神高速道路神戸線も96年9月30日に全面開通をしている。また、神戸港などの港湾設備やコンテナヤードの復旧工事も予想以上に進んでいる。

このように、全国的な幹線道路や交通機関、公共施設、それに大企業の建物・施設などの復旧・復興にはめざましいものがある。また、店舗建物に多大の被害を被った三ノ宮やポートアイランドの大規模量販店などが、最新の都市再開発地区である神戸駅南のハーバーランドに大型店舗を次々と移転・開店するなど、客の流れが震災前を大きく上回ってきているところもある。

さらに、大火のあった長田区の市場の再建や神戸・北野の異人館街の復旧のニュースなどが全国に大きく報道されたこともあって、全体として、「神戸はすでに復興した」という印象を全国に与えているかも知れない。

しかし、実情は「地域の復興」には程遠いものがある。

現在でも、4万1,000世帯以上の人々が応急仮設住宅で生活しており、しかもその大半が被災者の地元はもとより、市街地からも遠く離れた郊外での暮らしを強いられている。また、いわゆる「待機所」（旧避難所－23箇所）や市街地のテント村での生活者も数百人いる。そのほかに県外に避難したままの被災者も、なお約12万人いるといわれる。

おびただしい数の建物が解体・撤去された住宅地や商業地の跡地には、民間の仮設住宅や店舗が建ち始めてはいるものの、本格的な住宅や店舗の再建は一部の地域を除いてはそれほど進んではおらず、雑草の生えた空地もめだちは始めている。震災後、大きな社会問題の一つになっていた共同住宅の再建、とりわけマンションの再建についても、これまで実際に再築まで辿り着けたケースは数件といわれており、建物そのものの解体・再築か修復かの基本方針さえ確立していない例や、方針は決まってもその実施のめどが立っていない例が多い。

営業再開を急ぐ中小零細業者や自営業者の中には、プレハブ建物や仮設店舗で当面をしのごうとするものも多く、店や市場はなんとか再建したが、顧客である住民がほとんど戻ってこないため営業が成り立たないという地域も相当あるのが実情である。多くの被災者は、1日も早く「元の街に戻りたい」という気持ちはあるが、生活・住宅・営業の再建資金の決定的不足から、その願いはいまだに実現のめどが立たない状況にある。

このように、被災地における住宅や営業（店舗）再建の道は極めて厳しいものがあるといえよう。被災者にとっては、街そのものがまだまだ復旧・復興されたとはいえないのである。

### **(3) 社会的弱者と震災被害**

震災の被害は、とりわけ社会的・経済的弱者や高齢者・障害者・傷病者（震災によるものをむ）らにより多大の痛手を与えており、これらの人々の大半は、自力再建のめどはまったく立っていない状況である。

兵庫県が実施した「応急仮設住宅全世帯調査」（96年2月～3月）の結果によると、以下のような実態がある（有効回答率87.1%）。

- ① 世帯主が65歳以上の高齢者世帯が41.8%を占め、その過半数が単身世帯である。
- ② 年齢別では、60歳以上が42%、29歳以下が21.8%となっており、いわゆる働き盛りの世帯は少ない。この階層の人々は、もともと入居者が少なかったか、入居後いち早く他所へ転出していったものと思われる。
- ③ 世帯の収入源では、年金・恩給世帯が36.9%、給与所得世帯が33.6%となっており、

固定収入のある世帯が7割を越えている一方、自営業者は6・3%、雇用保険受給者は1%にすぎない。

- ④ 収入水準では、世帯の総収入100万円未満が29・3%、300万円未満全体で7割と、圧倒的に低所得者層が多い。

仮設住宅の自治会関係者によれば、仮設住宅における収入階層は、厚生年金・恩給世帯、生活保護世帯、国民年金世帯の3つに分かれるといわれ、生活保護受給が困難な国民年金世帯の生活が一番苦しいという。

健康面では、全体の40%が精神的不安を訴え、全世帯の57・8%と6割近くが医療機関を現に利用しており、しかもその半数が震災前の住所地の医療機関に高い交通費を支払いながら通院している。

このような実情を反映して、全世帯の7割近くの人々が低家賃の公的借家への入居を希望しているが、それらの世帯を含めて、実に全体の92・9%にあたる3万4,500世帯が転出のめどが立っていないという状況である。また、神戸市内の「待機所」（旧避難所）生活者でも、8割が移転のめどがないという。これは、老朽低家賃賃貸住宅が多数被災し、そこで暮らしていた世帯の多くが、仮設住宅に集中的に避難した実態の反映でもあろう。

## 2 被災地に対する公的支援体制の現状

### (1) 被災者支援施策の実情と問題点

国や兵庫県、神戸市などの自治体は、高速道路を含む幹線道路、コンテナバースなどの港湾施設、観光地の道路の改修など、自らの収入源となる施設や復興を印象づけるような設備、或いは市民の間でも大きく意見が別れ、少なくとも当面は不要不急と思われる「神戸空港」の建設などには大金を投じて速やかな復旧・復興に力を入れているが、前述のような被災者や生活困窮者の生活・住宅・営業再建を積極的に支援していこうという姿勢が、これまではあまり感じられなかった。

その一つのあらわれが、義援金の不当な取り扱いと使途である。

承知のように義援金の配分については、兵庫県知事が日本赤十字社兵庫県支部の責任者を兼ねているという事情を反映して、兵庫県当局が実質的に差配している。しかし、震災から既に一年半以上を経過したというのに、全国・全世界から善意で集められた義援金（1,760億円余）の実に半分近く（48%）が未だ被災者に配られていなかったということである（配分決定額は98・8%）。

震災直後に配付された合計20数万円しか受給していない被災者が圧倒的に多いのが現状である。アメリカのロサンゼルス地震のときには、アメリカ政府（FEMA）が震災後3日目から公金を使って個人補償の現金配布を始めた事実と比較すると、啞然とするばかりである。

しかも、その使途についてみると、全体の半分以上の940億円を全・半壊世帯の「持ち家修繕助成」や「賃貸住宅入居助成」など、本来は災害救助法などにもとづいて公的保障をすべき義務のある項目について、公金を出さずに義援金を流用しようとしている。それも、現実には200万円以上の修繕や賃貸住宅への入居を独力で実行してからの事後支給という要件を課しているため、現実には制度を利用できる世帯は少なく、予算が宙に浮いているという状況が続いてきている。



その他、最大2年間とされている仮設住宅入居期間を法的に延長させるための「特定非常災害特別措置法」や、従来自治体の負担とされてきた仮設住宅の撤去費用を特例で国がその一部を負担する方針などの施策はあるが、いずれも被災者にとっては、生活・住宅・営業再建のための直接の施策ではなかった。

## (2) 運動による国・自治体の姿勢の変化

こうしたなかで、自由法曹団が提唱した「社会保障としての公的直接助成」（いわゆる「個人補償」）の理念が、多くの被災者はもとより、兵庫県内の著名人・文化人ら「48氏のアピール」に見られるように、被災者を支援してきた人々にも広く受け容れられ、「被災者の生活・営業・住宅の再建に公的支援の拡充を」求める運動が広がった。

そして、

- ・ 短期間で集まった70万近い署名
- ・ 国会議員の過半数の賛同
- ・ 「国は被災者に個人補償をせよ」という要求への国民の支持が85%との世論調査結果などの運動の前進

のなかで、国や兵庫県などの施策も次第に変化してきた。

- ① 復興公営住宅を3万8600戸供給し、仮設住宅居住者の特別枠を設けたうえで、低所得者の家賃を月額最低6000円台に抑える
- ② 低所得・高齢者・心身障害者世帯を対象に「生活福祉資金」（仮設住宅から恒久住宅への引っ越し費用や必要最小限の生活必需品の購入経費）を低利で貸し付ける制度の拡充（貸付限度額を50万円以内に引き上げ）
- ③ 民間賃貸住宅に月額3万円程度の家賃を補助する構想
- ④ 全半壊（焼）世帯に無利子・用途無限定の100万円を貸与する「生活復興資金」

などの施策や構想であり、この中には、「事実上の個人補償」とか、「ぎりぎりの個人補償的施策」といわれるものもある。

このような施策の裏付けとして、「公営住宅は社会資本」（政府）、「憲法25条の生存権がある。行政として当然やらなければならないことがある」（県知事）などという考えも表明された。

しかし、こうしたものも部分的であり、被災者が真に必要としている「生活・営業・住宅再建のための直接助成」には程遠いものといわざるを得ない。

## (3) 罹災都市借地借家臨時措置法と住居・生活の再建

政府は、震災直後、「罹災都市借地借家臨時措置法」の適用を決定し、震災翌月の95年2月6日から施行された。

これは、借家人・借地人に元済んでいた土地に戻って生活する権利を確保しようとする目的のものであったが、具体的な権利確保の条件や借地条件・借家条件の基準に関する定めがなく、当事者の協議、或いは裁判所の審判任せであったため、大多数の被災者にとっては、実効性の乏しい制度となっているのが現状である。

裁判所の罹災法の消極的な運用が、実効性を乏しくしていることは否定できない。

- ① 罹災法第14条の優先借家権を行使して再建した建物への入居を求める借家人に対し、再築建物の種類・構造を地主・家主の自由にまかせ借家人が到底入居できない建物の再築をまったく規制しようとしないうこと
- ② 罹災法第2条の優先借地権の行使について、更地価格の4割もの高額な権利金支払を設定契約の条件とするなどして資力の乏しい借家人の権利行使を排除していること

などである。

同時に、被災者全体の再建資金の決定的不足が罹災法の実効性を奪っていることは否定できない事実である。

弁護士が代理人として関与したり、調停の場を活用したりして、なんとか積極的な権利保全をはかろうとしても、被災者（借家人はもとより、地主・家主の一部も）の自力再建資金が乏しいために解決できないケースが増えている。

その結果、取り扱う事件の多くが、住宅再建への参加の方向ではなく、立退料をもらって罹災法の権利を放棄するというケースとなってしまうている。借地上の建物の再建についても、借地人の高齢化（住宅ローン受給資格がない）や資金不足のため、再建をあきらめて地主に従来の借地権価格相場の半額程度（更地価格の2～3割）で借地を返還するケースも多いという。

このように、罹災法は、被災地に対する地上げ屋・事件屋の横行を防ぐという最低限の効用はあったが、これまでのところ、その本来の住宅地の復興という目的は十分には達成されてはいない。

罹災法を震災復興に生かすためにも、生活・住居を再建する資金の保障が必要不可欠なのである。

#### **(4) 生活再建に向けての各界の提言**

被災者の救済と復興に向けては、日弁連はじめ関西の弁護士会が各種シンポジウムやフォーラムなどを積極的に主催し、現状の問題点を明らかにしつつ解決策を模索するとともに、各種の緊急提言、声明、要望書などを次々と採択・発表してきた。

最近では、神戸弁護士会が9月に、被災地及び被災者の住宅再建については消費税の5%へのアップを据え置く要望書を提出しており、また兵庫県や全国労働者共済生活協同組合（全労済）、コープこうべなどと共同して、「地震災害等に対する国民的保障制度」（自然災害共済制度）の実現を求める運動を開始している。これは、この制度を阪神・淡路大震災への遡及適用を認めさせようとする点では、国による個人補償的施策を要求する面も出てくることになり、いわば自力再建への国の直接援助を要求することにもなる。

また、大阪弁護士会は10月に、さらに一歩進めて、「災害救助法を徹底活用し、被災者の生活再建を支援するための『緊急提言』」を発表したが、これは自由法曹団と同様の額・内容の被災者への直接助成（個人補償）を求めるものであり、ここでも自由法曹団の訴えは社会的共感を得たといえよう。

### **3 被災者に対する直接助成の必要性**

被災地の地元新聞社の調査などによると、震災後一年半を迎えた段階で、震災後に建物・がれきが撤去されて更地となった跡地に建物が新築された件数は約26%（4か所に1棟）であり、仮設建物

を含めても37%にすぎないという。これは、公共設備や施設の復旧・復興の進捗と比べて著しい遅れである。

その社会的背景として、

- ① 罹災法の適用をめぐって、借家人や借地人、あるいは地主・家主の双方の資力不足のため、住宅再建のめどが立っていない、
- ② マンションの再建問題でも、多くは再建資金の決定的不足を原因として行き詰まっている
- ③ 神戸市や兵庫県が地域指定した震災都市再開発地域を除く地域（いわゆる「白地地域」）の街づくり計画でも結局は資金問題がネックとなっている

などの事実が存在していることは明らかである。

今年9月、仮設住宅居住者のいわゆる「孤独死」は100名を超えた。犠牲者は高齢者だけでなく、中高年にも広がっている。応急の住居は与えられていても、生活・営業（収入）・住宅再建の見通しがまったく立たず、生きる意欲を失わされている人々がいかに多くいるかを象徴しているといえよう。

このような被災地の深刻な現状をみれば、何人も被災者に対する相当思い切った直接助成の必要性と緊急性が存在することは争えないはずである。

新しい小選挙区比例代表並立制での総選挙が始まっているが、被災地で立候補しているすべての政党の候補者が、「被災者に対する国による直接助成（個人補償）の実現」を公約として訴えている。国・行政がその気になれば、このような要求を実現することは十分に可能なはずなのである。

### 第3 災害救助法と救助行政

#### 1 注目されはじめた災害救助法

##### (1) 災害対策システムと行政の実際

阪神・淡路大震災の被害の甚大さ、その長期化と深刻化という事態によって、いやおうなしに、災害行政のあり方と法制度に対し、国民的に関心が集まらざるを得ないこととなった。

「災害大国」といわれるこの国で、これまで災害にあった市民が行政に何が要求できるのか、何をしてもらえるのか、それは権利なのか、恩恵なのか、という災害行政の根本問題に深く突っ込んだ研究や論議はほとんど見られなかったのは、いかにも不思議なことである。

そうした中で、稲葉光彦著「窮民救助制度の研究」－帝国議会開設以前史－（慶應通信刊）は、明治23年12月3日、明治憲法下の第1回国会に提出され、結果として廃案になった「窮民救助法案」の研究として注目されるべき内容である。特に法案審議における賛否両論を資料に基づき研究し、その廃案に至る経過や法案の社会的影響をも検討し、同法案をして、「公的扶助法の近代化に端緒を開かんとした画期的な法案」と位置づけたこの研究成果は、今日における災害救助行政を考えるうえで、貴重な視点を与えてくれるものである。

今日、わが国における災害救助行政は、災害が発生した場合、

- ① 1947年（昭和22年）に制定された災害救助法が災害救助に関する実体法として先ず適用され、

② そこで不十分な点や空白などが生じる場合に、1961年（昭和36年）制定の災害対策基本法が一般法として発動する、  
という法システムとなっている。

しかし、こうした法律の存在がほとんど国民の知るところになく、あたかもこれらの法律が単なる「行政指針」であるかのような扱われ方をしてきた事実が、阪神大震災の甚大・深刻な被害によってあぶりだされたと言うことができる。被災自治体においてすら、災害救助法の理念・構造や個々の条項の意味が十分認識されておらず、一応の基準・めやすにすぎない「手引書」の機械的あてはめに終始することが随所に見受けられた。

これはこの国と国民の不幸と言うほかはない。

その意味では、災害救助法の理念・趣旨は何なのか、その運用の実情はどのように理解されるのかなどは、国民的論議が深められなければならない重大問題と言わねばならない。

## (2) 救助の「壁」は行政の解釈・運用

自由法曹団は、震災発生直後より、被災地現地調査、アメリカ災害救助法とFEMA（連邦危機管理庁）調査等を行いながら、災害救助行政全般、特に生存権と災害保障の問題について法的、理論的な検討を行い、政府復興対策本部、厚生省、被災自治体等への提言、懇談を行ってきた（「第1 自由法曹団はなにを提起してきたか」および掲記の各提言・意見書・報告書参照）

一貫して自由法曹団が指摘し続けたもの・・・それは、被災者救助に現行法が活かし切られておらず、その運用の不徹底とアンバランスが被害の長期化・深刻化の最大の原因の一つであること、そして、被災者の生活再建のための土台回復は生存権保障の具体化としての「災害保障」としてとらえねばならず、救助行政の責任は現在なお重大だということである。

震災発生後の一時期、深刻な被害のもとで、「行政になんとかしてほしい」と要求した被災者に対し、行政によって、災害救助法がその要求の前に立ちはだかる「壁」であるかのように説明され、現にそのように扱われていたきらいがある。

- \* 国の救助の基準は次官通知で決まっており、それが限界だ。
- \* 災害救助は生存のための応急措置だけで、その後の生活は関知できない。
- \* 公費で個人資産を補うことは許されていない・・・等々

これらの説明や扱いの誤りは、本提言において明らかにしているところであり、各界からもこうした硬直した解釈・運用に厳しい批判が投げかけられているところであるが、これらの説明や解釈が被災者救助の巨大な「壁」として立ちはだかったことは疑いない。

災害救助法は、わが国における災害救助に関する基本的な実体法として存在し、その理念・趣旨からも、さらにはそれぞれの規定自体からも、これらの行政の運用や説明は明らかに容認され得ないものである。しかし、未曾有の被害を発生させた阪神・淡路大震災しにおいて、このような運用や説明をまかりとおさしてしまうならば、災害救助法の趣旨や理念そのものが変質させられてしまうおそれさえないとはいえないであろう。

## (3) 被災者支援の徹底こそ災害救助法の徹底

自由法曹団が厚生省との懇談をした際、災害救助法の趣旨・規定の解釈、運用のばらつきや不徹底

の問題を指摘したうえで、被災者の現状を考慮して、直接助成、即ち現金支給による生活基盤回復助成は災害救助法上も可能だし、逆に国の責務である、と指摘した。

これに対する厚生省側の回答は次の二点であった。

- ① それを実現するには、国民的合意が必要である。
- ② 厚生省だけで実現できるかというところが重すぎる。

この回答は、災害救助法の運用が不十分であること、被災者の生活再建の支援は災害救助法制にもとづいて行なえること、それを実施するかどうかは国民的合意にもとづく「高いレベルの政治的決断」が必要だということ、厚生省も認めたことを意味している。

自由法曹団は、被災後1年9ヶ月を経た今日、いまだ被災者の救助の前に立ちほだかる、生活基盤回復の真の障害を明らかにし、その障害を取り除く理論的根拠と、実践的展望を明らかにし、被災者の深刻な困難を一日も早く解消に向かう一助となること心から願うものである。

## 2 災害救助法の趣旨と構造

### (1) 災害救助法の立法理念

1947年（昭和22年）8月11日、災害救助法案審議を行なう衆議院厚生委員会の冒頭、法案趣旨説明に立った厚生省葛西社会局長は、次のように述べてこの法案の趣旨を説明した。

「非常災害に際して、罹災者の救助に万全を期することが、個人の保護のためにも、また社会秩序の保全を図るためにも緊要事であることはいままでもないところであります」

それまで、わが国には明治32年に制定された罹災救助基金法が災害救助に関する唯一の法律として存在していた。しかし、昭和18年、19年、20年、21年とたて続けに日本を襲った大地震による被害に対し有効かつ適切な救助をなしえなかったのである。その原因は戦時下や終戦直後であったという社会的背景よりも、むしろ救助行政の根幹たるべき法律の不備にあったことが、前記厚生省による災害救助法案の趣旨説明で明らかにされている。

すなわち、「従来の経験から罹災救助基金法によっては救助の徹底を期することが困難であった」として次の3点を理由としてあげている。

- ① 罹災救助基金法は単に基金に関する法律にとどまるもので、救助活動全般にわたる規定を設けていなかった。そのため救助活動がバラバラとなり、不徹底となる憾みを免れず、殊に関係行政機関等の円滑な協力を欠くような場合が生じた。
- ② 救助費についても、現下の物価情勢では基金からの支出のみでは到底不足し、その都度の必要に応じて都道府県の一般会計や多額の国庫補助を要する場合が多い。この点も実情に即した規定を設け、都道府県と国庫との費用分担関係を明らかにしておくことが、救助の円滑・迅速を期するために必要と認められる。
- ③ 救助に必要な物資についても何の規定も設けておらない。災害時における物資の手当についても適切なる対策を講じておく必要がある。

以上のような反省のもとで、現在の災害救助法の原型が提案され、可決・制定された。その後、組織・財政部分の一部が抽出、整備される形で1961年、災害対策基本法が制定され、当該部分は削

除されたものの、災害救助法の趣旨、理念は制定時以来何ら変更されていない。

災害救助法が上程・可決されたこの議会が、日本国憲法が制定されて最初に招集された国会であったことは重大な意味を持っている。それまでの災害救助の不徹底の反省のもとに、より実情に即した総合的な救助施策をめざした災害救助法の理念には、日本国憲法によって光をあてられた生存権の保障や社会国家の理念が、深く刻みつけられているに違いないからである。

## (2) 災害救助法は生存権保障の具体化

災害救助法の目的は「災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全をはかる」（第1条）ことにある。

こうした目的を達成するために、前に見た法案趣旨説明で明示された「被災者の救助に万全を期すること」が災害救助法における行政の責務とされているのであり、その理念のもとで運用されるべきことはいうまでもない。そして、こうした災害に対する行政の責務の基礎に、災害救助法の前年に制定された日本国憲法の生存権（第25条）の理念があり、その具体化としての意味と意欲を見ておく必要がある。

災害によって、生命・身体への人的被害とともに、住居や家財、生計資財、さらには職場を失うなどの被害が発生し、被災者は生活基盤の土台が破壊されるという事態に陥ることになる。災害救助法の目的は、こうした土台の回復のための救助を展開することであり、これこそ日本国憲法第25条の規定する生存権保障の具体化として、「被災者の保護と社会秩序の保全」という結果をもたらすのである。

こうした観点からいうならば、災害救助法は、被災者個人の救済・生活再建を、ひとり被災者個人の問題としての面にとらえるだけではなく、社会・経済の中での重要な構成員として社会的にとらえ、生活の土台の回復を、被災地域における社会・経済秩序の回復の主要な要因としてとらえていると考えねばならない。災害救助法は、いわば「災害救助の公益性」を宣言しているのである。

## (3) 災害救助法の構造

災害救助法の構造をどう理解するかも、解釈や運用を考えるうえで重要である。

災害救助法は、第23条1項において11項目の救助の種類を規定している（施行令で追加された2項目を含め）。この救助の種類は災害救助法が適用される限り、行政は必ず実施すべき義務を負う。その程度、方法、期間については、事前の一般基準を事務次官通知で定めつつ、その基準により難い時は特別基準を定められることになっている。この構造は、厚生省の説明によれば「被害に臨機応変に対応するため」にとられたものである。

留意すべきことは、救助の種類のはほとんどは現物支給とされている一方で、「知事が必要と認めた場合、救助を要する者に金銭を支給して救助をなすことができる」とされていることである（第23条第2項）。これは現行災害救助法の特筆すべき特徴である。

どのような場合に、どのような程度の「金銭を支給」することを法は容認しているかについては議論のありうるところであろうし、国民的にも議論を要しよう。いわゆる国民的合意に裏づけられる場合と程度ということになると思われる。

いずれにしても、阪神・淡路大震災が明らかにしたものは、こうした大都市型大震災の場合、生活

基盤の破壊がはなはだしいという厳然たる事実であり、被害の長期化と深刻化という事態の下で、生活・住居再建のための資金が必要であることに、国民的レベルでは異論を見ないところであろう。

こうした場合に、災害救助法の救助の実例に即した「金銭給付」による救助に踏み切ることは、災害救助法が予定するところであり、このことはもっと広く明らかにされる必要がある。

以上のような理念と構造をもつ災害救助法が、今回の大震災において十二分に活用されていれば、被災者の生活再建は今ほど深刻にはならなかったはずなのである。

### 3 なぜ救助は不徹底でアンバランスだったか

これまで見た災害救助法がありながら、なぜその運用は十全になされなかったか。

いまなお深刻な爪跡を残すような不徹底でアンバランスな解釈・運用がまかりとおってきたか。

いくつかの要因を指摘しておく。

#### (1) 災害救助法が周知徹底されていなかった

災害は忘れたころにやってくる・・・。

そうだからこそ、関東大震災のあった9月1日を「防災の日」として、毎年津々浦々で防災訓練が行なわれている。だが、この「防災の日」においてすら、災害救助法の存在や、救助メニューにふれた広報はない。

阪神大震災での痛い教訓の一つには、「被災者にとって将来が見えない。展望がもてない」ということであった。救助にあたるべき自治体職員が多く被災したのであるから、被災直後に救助の種類を広報し、周知徹底することさえ困難だったから、その広報や周知徹底は災害が発生してからではまにあわない。

こうした意味からすると、平素から災害救助法の周知・徹底を図っておくことが必要なのである。もちろん、災害の範囲や程度によって救助の展開は異なるし、災害救助が常に法が予定しているとおりに進められるとは限らない。そうであっても、「災害のときにこれだけのことは行政がやる。それを期待し、要求することができる」というプログラムが、あらかじめ準備され周知徹底されていることの意味はきわめて大きい。

阪神大震災においては、被災者はもちろんのこと、被災自治体においても「よく知らない法律」であったことから、誤解に基づく運用例や、まちがった運用をした例も一、二ではないという放置しがたい事実がある。

今後の災害に同じ事態を繰り返さないために、災害救助法や「救助プログラム」の準備や広報を強く要求するとともに、国民の側で災害救助法の周知と適正運用を求める運動を続けていかねばならない。

#### (2) 行政は「一般基準」にとらわれすぎていた

前に見たとおり、災害救助法は救助の種類のみを定め、その程度、方法、期間については運用に委ねている。そして、その運用の「一般基準」は、厚生省事務次官通知に事前に定められている。

この「一般基準」があくまで行政内部の基準であって、法そのものでないことは言うまでもない。もし「一般基準」が被災の実情に合致しないなら、政府はその基準自体を変更すべきであるし、自治

体は変更を要求すべきだったのである。

こんなことはいわば「あたり前」であり、実は次官通知自身が「一般基準により難しい時は特別基準が設定できる」としているのであるから、実情に合致した運用を実現することは可能であった。にもかかわらず、今回の大震災では、被災者の生活再建のためにこれが十分に活用されなかった。

この「特別基準」の設定について、厚生省は「必要な救助は現地で実施していただく、予算はあとで付ける」と随所で表明していた（少なくとも自由法曹団の要請に対してはそう明言していた）。厚生省自身が、甚大な被害に「特別基準」の設定がさけられないであろうと予測していたと見受けられるのに、被災自治体が被災者の生活基盤回復に資するべき救助に「特別基準」の設定を強く求めなかったというのは、自治体の責務に照らして批判を免れないところがある。

実例をあげよう。

応急仮設住宅の建築費や民有地の建物解体、瓦礫の処理の費用などには、現に「一般基準」を大きく超えた支出がなされている。

- ① 仮設住宅について、一戸あたり144万7,000円の一般基準を300万円の特別基準に
- ② 建物解体・瓦礫の処理について、一世帯あたり13万5,700円の一般基準を、廃棄物処理法を適用し全額国費負担に

といった具合である。

こうした救助の種類がある一方で、一般基準を一切見直さず、形式的・機械的に適用した救助の種類もまた存在する。

住宅の応急修理（法23条1項6号）、生業資金の給与（同7号）は、明文に存在する救助の種類の一つである。しかも、これらは住居の安全や経済生活支援を直接の目的とする規定で、今回の震災被害を考えた時、活用による効果は想像を超える。ところが、住宅の応急修理については、修理対象を「居室、炊事場、便所等のように生活上欠くことのできない部分」に限り、しかも一世帯あたり30万8000円という公費負担限度を置く「一般基準」を一切変更せず適用した。そのため、住宅の応急修理の公的援助を受けられたのは兵庫県下で1,227棟のみにとどまったのである。

この応急修理に「特別基準」を設定し、例えば仮設住宅の設置費相当の300万円までという負担にし、修理対象の限定をはずせば、どれだけの人達がもとの住居での生活が取りもどせたであろう。

これが公費の有効支出にもなることはいうまでもない。

生業資金の給与規定は行政によって死文化されている。これは行政による法のつくりかえという点でも見逃せない問題をはらんでいる。次官通知においても、弔慰金等法に「生活の立直しに資する目的」の災害援護資金貸与制度があるから、その方を運用するように、とある。行政が他の「貸与制度」の存在をもって、明文の法律規定を死文化する等ということは、法治国家にあるまじき行為といわねばならない。この点は、今次の大震災における被災者の生活基盤回復を実現する運動の中で、必ず結着させなければならない課題の一つである。

こうした明文の救助規定を生かす方向こそ、被災者の生活基盤回復の公助となるものである。その意味でいろんな被災者団体がいろんな形で生活再建に対する公的助成や保障、補償を求める運動をすすめているが、こうした要求は、憲法第25条と災害救助法に根拠のある、正当なものといわねばな



らないのである。

### (3) 「応急的に、必要な救助」とはなにか

「応急的に、必要な救助」（第1条）という災害救助法の規定をどう理解するかが、ある意味では、「災害救助行政が生存権保障の具体化となり、被災者に役立つ行政になるか」、それとも「警察行政、治安行政の一端としての役割しかもたないレベルとなるか」の分岐となると思われる。

災害救助法施行に際して出された、1947年（昭和22年）10月20日付内閣官房長官・厚生省事務次官連名依命通知「災害救助法の運用に関する件」によれば、法の運用指針を次のように規定している。

「本法による救助は災害直後の混乱状態下における罹災者の保護と社会秩序の保全のための応急的救助であるから、救助を受け得るのは経済上の生活困窮者であることを要件としないのであるが、他面その救助は混乱状態の平静化に伴ない短期間に終了すべき性質のものである。従って災害によって経済上の生活困窮に陥り継続的に保護を要する者については、必要に応じて生活保護法による保護等に転換すべきである。」

この指針は、災害による混乱の平静をこそ災害行政の目的だと捉えているようにも読める。

もし、こうした「混乱の鎮静—治安の維持」を災害救助法の解釈運用の基軸とするなら、被災者が暴動でも起こして社会を混乱させもしない限り、救助の万全を期すことができないということとなる。これが、生存権の理念はもとより災害救助法の立法理念をも踏みにじる理解であることは多言を要するまい。

「応急」とは、救助に急を要する事態に対して適切にかつすみやかに対応することをいうのであり、決して短期的とのみ解する根拠はない。被害が甚大で深刻な今次の震災被害では、いまだに急を要する事態が続いているのであり、被害が長期化したら災害救助行政の対象からはずれるかのような議論はおよそ成り立たないのである。

このことは、応急仮設住宅を相当期間（「一般規準」では2年間）提供することを予定している災害救助法自体から理解できるのであり、決して「短期」の「レスキュー的救援」にとどまるものとは言えないのである。しかも、今回はさらに1年間、応急仮設住宅の提供期間を延長する措置がとられたのであるから、前記指針を「混乱の鎮静—治安の維持」と読む理解など、すでに「死文化」したものとして扱われなければならないのである。

### (4) 「財産権への補償」として助成を否定する「論理」

政府も被災自治体も、「個人の資産に公費補填は許されない」と主張して、公費による被災者に生活再建助成を否定する「壁」をつくってきている。

被災者への保障を「財産補償」に短絡させる論理の誤りは、後に詳しく明らかにするが、ほかならぬ災害救助法自体からもこのような助成否定論が成り立たないことは明らかである。

災害救助法が規定する住宅の応急修理規定や生業資金給付規定は、いかに説明しようと、一面では個人の資産や経済生活に対する公費支出を行なう規定である。上記の見解を振りかざす政府や自治体、あるいはこれに与する学者などはこれらの規定をどう説明するのであろうか。公費による被災者救助は現行法においてしっかり位置づけられているのであり、前記の見解は災害救助法をも否定する誤っ

た見解であることをはっきりさせておく必要がある。

これらを生存権規定や災害救助法の理念に即して理解するなら、これらは災害にうよる個人の財産的損失自体の補償や原状回復を行なおうとするものではなく、住居や生活の基盤の再建のための救助措置を「物的損失」の面でも行なおうとするものと理解されねばならない。財産的損失そのものの原状回復を行政に求めるには、生存権規定から導くことはできず、そのためには特別法が必要となることは大方の一致するところなのである。

災害救助法は、被災者の資産損失の回復を行政の責務とするというより、住居の確保や、日常生活、経済生活の公的支援により、被災により破壊された生活基盤の土台回復を目的とするものである。これは、救助の結果、被災者が生活基盤を回復し、被災地の社会・経済秩序の回復をもたらすという公益性を持つという面を法が認めていることを示している。

後に後に詳細に述べるとおり、自由法曹団はアメリカの災害救助行政とりわけFEMAの実践について現地調査を行なった。世界有数の資本主義国であり、社会保障制度についていまだ不十分と言われるアメリカも、災害における被災者救助の公益性についてはきわめて敏感であることに驚きを禁じ得なかった。連邦資金と州の補充プログラムをあわせて最高2万2,200ドルを全世帯に助成するプログラムは、被災地の復興ひいては国力の減退を防止するという合目的な政策とされている。

前記の見解はこうした公益性を持つ救助を拒否し、いたずらに「自助努力」をのみ求めていると考えられざるを得ない。このことが災害救助法の運用の不徹底やアンバランスをもたらした最大の要因であり、法と国民に対する重大な責務違背と言わねばならないのである。

## 第4 憲法・社会保障の理念と災害保障

### 1 大震災が問いかけているもの

#### (1) 震災はいかなる被害をもたらしたか

6,200名を超える死者という甚大な人的被害を出した阪神・淡路大震災は、生存被災者にとっても家族や住居、営業・職場といった生活の基盤そのものを破壊する深刻な打撃を与えた。数多くのボランティアの人々が被災地にかけて救援活動にあたり、全国津々浦々から多額の義援金や膨大な義捐物資が寄せられたのは、こうした被災者を支え、激励しようという善意の結晶であった。しかし、震災による被害にいかに対処し、いかにして被災者の生活の再建を保障していくかは、国家と自治体の重大な責任だったはずである。

確かに、政府や自治体の手によって避難所の設置、物資の供給などの応急措置が行なわれ、一時的住居としての応急仮設住宅が建設され、人的被害については弔慰金の支給も行なわれた。これらの措置や個々の救助の運用についても多々問題が存在するが、それらはすでに指摘したので、ここでは繰り返さない。震災から1年9か月を経た今日に至る最大の問題は、生活のすべてを失って避難所や仮設住宅を「寄る辺」とせざるを得なかった生存被災者が、破壊された生活を再建していくための措置はなにもされなかったに等しいところにある。

今日なお4万世帯におよぶ被災者が仮設住宅に取り残され、それに倍する被災者が縁故を頼って

「寄宿生活」を強いられるなど、長期にわたる被災者生活の深刻さはあらためて指摘するまでもない。いまなお残る「被害」はこれにとどまらない。住居を再建して生活をはじめることができた被災者も、あるいは二重の住宅ローンに苦しんでいるだろうし、あるいは老後の頼りとしていた預貯金すべてを投げ出して将来の生活への不安をかきたてられているだろう。かろうじて事業を再開した被災者も、被災地の消費や需要の落ち込みと負債の重圧による経営不安にあえいでいるに違いない。

震災が被災者にもたらしたものの・・それは年齢・職業・性別のいかんにも、貯蓄や信用や技術力量の多寡にもかかわらず、すべての被災者が住居・家財と事業・職業を破壊されて、一瞬にして生活の基盤・土台を奪われたことなのである。

## (2) なぜ生活再建は放置された

震災が生活基盤を破壊することなど、あらためて法律家が力説するまでもない「公知の事実」である。そして、生活基盤を破壊された被災者に、政府や自治体が保障措置を講じなければ、自力で基盤再建ができない社会的弱者はいつまでも「被災者」のまま取り残され、かろうじて自力再建の緒についた者も困苦の道を歩むしかないことは、これまた当初から自明のことであった。

自由法曹団は繰り返しこのことを指摘してきたし、時期を経るにつれて各方面からも生活再建のための助成の要望が寄せられてきた。にもかかわらず、なぜ生活再建の助成は行なわれず、このような事態が発生したか。

これはもはや、災害救助法の個々の条項の技術的な適用の問題や、被災自治体の対処の混乱といった問題だけで片付けられるものではない。

直裁に言えば、政府・自治体は被災者の生活再建を行政の責務と考えなかった。

それどころか、政府や自治体は生活再建を保障することを積極的に拒否し、それが法と制度の「壁」であるかのように説明してきた。

これが冷厳たる事実である。

そこには行政がつくりあげた二つの「壁」があった。

第一の「壁」。それは「生活再建への保障」を「財産権の補償」として言下に否定するかたくなまでの姿勢であった。「住居や生活の被害は物的損害であり、物的損害は財産的被害だ。『私有財産に補償なし』というのが『わが国の原則』だから、物的損害に補償することはできない・・」。この判を押したような「説明」が、いくど繰り返されたことか。

「わが国の原則」を盾にとって被災者の生活を切り捨てるこの冷酷な「論法」が、多くの被災者を絶望の淵に追いやったであろうことは想像に固くない。この「論法」によって生活再建の要望は、「財産の要求」にすり替えられ、「私有財産制」と「自助努力」の名のもとに遮断された。その結果、「自助努力」によって生活基盤を再建できない多くの被災者は、あるいは長期にわたって仮設住宅に取り残され、あるいは身寄りを頼った寄宿生活を続けることを余儀なくされたのである。

もう一つの「壁」。災害救助法などによる災害対策を、緊急の生存に必要な短期の応急措置だけに限定する硬直した理解と運用であった。阪神・淡路大震災における災害救助法の運用が、いかに不十分でアンバランスなものであったかは、すでに明らかにしたのでここでは繰り返さない。

\* 居室、炊事場、便所等の応急修理はするが、くらしの場である住居としての再建は関知しなかつ

た

\* 被災直後の生活物資は支給するが、その後の立ち直りは保障しなかった

\* 倒壊建物の除去や瓦礫の処理は積極的に進められたが、そのあとの「空き地」にどのようにして住民が戻れる「まち」をつくるかは一顧だにされなかった。

やられたことは実はこんなことである。

生活常識で考えてみればいい。

寝て、調理して、用を足す機能だけ持った建物が住居といえるか・・・受け取った応急の生活物資を食べ尽くしたら、いったいどのような生活設計ができるのか・・・住居を失った跡地の掃除だけしてもらって、被災者は立ち尽くす以外のなにができるのか・・・ほとんど論じるまでもないだろう。

人間としての生活の再建を「らち外」に置いた運用が、深刻な被害を長期にわたって継続させたことはすでに自明とっていいのである。

### (3) 国家そのものが問われている・・・これで社会国家と言えるのか

このようなかたくなな「説明」と災害救助法の運用の結果、港湾復興・道路復興・空港整備・都市再建などに巨額の公費が投じられる一方、被災者の生活再建はすべて「自助努力」世界においやられ、被災者が人間らしい生活が取り戻せないなかで、道路・空路・海路と都市だけが「復興」という異様な事態が進行している。

ほんとうに「わが国の原則」とはそんなものか。

「わが国の原則」のひとつであるはずの社会国家の理念、社会保障の理念は災害には及ばないのか。より正確には生存を維持する応急の救援にしか及ばないのか。

震災から1年9か月の被害の実態は、このことを問いかけているのである。

## 2 憲法第25条・社会保障と災害への保障

### (1) 住居・事業は単なる「財産」か

「災害にあった住宅、農林漁業者、中小企業者の被害の救済は融資だけである。災害の場合も個人救済は融資であり、しかも、無利子・無担保融資はない。たしかに、せっかく貯めた財産を失ったのは気の毒であるが、それを税金で補填するとすれば、もともと財産を有しない者との均衡を害するし、無産者の納める税金を使用する点でも均衡を害する。したがって、天災の犠牲者の財産に対し国家が補償する公益性はない・・・」（阿部泰隆「行政の法システム」（上）352頁）

これは震災以前の行政法に関する著作の一節であり、その当時では行政法学者の一般的理解であったとも思われる。だが、阪神・淡路大震災の深刻な被害と生活破壊の長期化は、このような理解そのものに再考を求めていると考えられる。

建物としての住宅の損壊や事業の破綻は確かに「財産的損害」という面を持っており、災害によって失われた財産や事業のすべてを公費で填補するとすれば、「財産を有しない者との均衡」の問題を生じるだろう。「地震国」の日本ではいつ災害に見舞われるかも知れないとはいえ、災害がなくても容易にマイホームを持たない実情のもとで、「被災地の豪邸が全額公費で再建される」となれば、国民の容認も得られようはずはない。

だが、問題はそんなところにあるのではない。

住宅とは、私有財産であると同時に人間のくらしの「場」としての住居であり、地域社会は住民の安定した住居の集合として成立している。また、地域における事業は人間のくらしの「糧」を生み出すものであり、地域の経済を支える経済的基盤でもある。その意味で、住居や事業は地域社会を支える社会的存在なのである。そして、これら住居や事業の再建がならない以上、いかに道路や空路・海路を復旧したところで地域社会も地域経済も再建されないことは自明の理であり、住居や事業を再建することはまさしく「社会的公益」に合致するのである。

「私有財産に補償なし」「自助努力」の「原則」を言い立てて、生活再建を顧みなかった政府の「説明」の最大の誤謬は、「自助努力」とはその出発点が確立された上に成立するものであり、基盤・土台を再建することなしに「自助努力」など成り立たないという当然の事理を捨て去ったところにある。そして、冒頭に掲げた行政法学の見解が再検討を求められるゆえんは、住居や事業のもつ社会性を看過して単純に「財産」としてのみ把握することによって、住居や事業の再建によって「自助努力」の基盤を回復する国家・政府の責任を免除するところに存するのである。

## (2) 社会国家の理念と生存権

日本国憲法が、財産権の保障（第29条）を明記する一方で、生存権（第25条）を基本とする社会的人権を保障していることはあらためて指摘するまでもない。わが国は、「私有財産制」と「自助努力」を基本に据えるとともに、その「自助努力」によって社会復帰・社会参加が困難な社会的弱者に対して、公的保障によってそれを実現しようとする社会国家の理念を採用しているのである。

「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障した憲法第25条は、「国がすべての分野で社会福祉・社会保障及び公衆衛生の向上及び増進につとめる義務」を定めており、これは福祉国家もしくは社会国家の理念のもとに、すべての国民に人たるに値する生活を保障することを義務づけたものとされている。

この社会保障・社会福祉は、資本主義社会の基本原則である私有財産制・契約の自由・過失責任を前提としつつ、こうした原則を貫徹する基礎を失う「事故」や「人生の起伏」に対する保障として確立されてきたものであり、産業化・都市化の急激な進行や人口の高齢化、国際化などによって、ますます対象範囲が拡大されている。社会保障法において、「社会保障の生成的性格」が強調されるのは、社会構成の変動や経済規模の拡大・変動などによって、国家・政府が保障すべき対象領域が変動・拡大していかざるを得ないからである（角田豊「社会保障法」（新版）77頁以下など）。

こうした社会保障の「生成的性格」を考えるなら、社会保障・社会福祉の対象領域を「資本主義的生産様式から生じる矛盾」に限定する理由は存在しない。現に、現在の社会保障は、バリアフリーの理念にもとづく障害者の社会参加、女性の対等平等な社会関与の実現、人格と自主性を尊重した子どもの育成、外国人の保障や国際的保障など実に豊かな領域に広がろうとしているのである。

これらの社会保障・社会福祉が、いずれも当事者に責任がなく、かつ、国家にも直接の責任を問えない「事故」や「人生の起伏」についてのものであることは言うまでもないだろう。傷害・疾病についての社会保険、児童・老人・障害者・母子家庭等への公的社会福祉、生活困窮者に対する公的扶助などは、いずれもその直接の責任を国家・政府に問うことによって成立したのではない。国家・政

府に問われているものは、「貧困を生みだした政府の直接の責任」ではなく、「本人に帰責がなくして貧困に陥った国民を放置する政府の責任」なのである。

これらの保障・保護についても多くの制約がされており、それ自体重大な問題を提起している。

しかし、いかなる論者も、

- ① 心身障害の発生には政府に責任はない。
- ② 国家・政府に責任がないことに公費支出をしないのが「わが国の原則」だ。
- ③ だから、心身障害者の生活の維持は家族の責任だ。家族は障害者をもったことを不幸とあきらめてもらうしかない。

などとは言わない。こんな「論理」が通用するなら、この国は社会国家であることを自ら否定するほかないことになり、政府がこのような施策を展開すれば憲法第25条に違反することは指摘するまでもないのである。

### (3) 災害保障と社会保障

繰り返しになるが、被災者の生活再建への保障を否定する「論法」を掲げておく。

- ① 震災には政府に責任はない。
- ② 生活再建の保障は「財産補填」であり、政府に責任がない限り行なわないというのが「わが国の原則」だ。
- ③ だから、生活再建は「自助努力」で行なうしかない。被災者は震災に遭ったことを不幸とあきらめてもらうしかない。

前に見たいかなる論者も論じない障害者への保障を否定する「論理」と、この「論法」とを比べてみていただきたい。

この二つは、実は同じことを言っているのではないか。「自助努力」の基礎を失った国民に対して、「災害であること」「財産被害であること」を口実に果たすべき責任を放置し、国民である被災者を棄て去っているのではないか・・・これが素朴ではあるが本質的な疑問である。

あらためて震災被害を個条書式的にスケッチしておこう。

- ① 震災は多くの生命と住居・事業を破壊し、生活の基盤を奪いとった。  
人的被害は残された家族の生活の基盤を奪い、住居家財の喪失や事業・職場の破壊は、社会的に生存し再出発していく土台を破壊した。だから、依然として膨大な被災者が再出発できないままにいる。
- ② この生活基盤の破壊に、被災者である国民はいかなる責任もない。住むべきところに住み、あたりまえにくらして、震災に遭遇したことによって生活基盤そのものを破壊された。しかも、その破壊は地理的特殊性によって発生したのではなく、「地震国」日本では、すべての国民の、明日の危険として存在する。
- ③ その破壊に国家・政府に責任はないか。個別的・具体的な都市政策や建築政策の問題を別論とすれば、確かに国家・政府に直接の責任はないだろう。だから、国家・政府はおろかいかなる第三者も、生活基盤の破壊に直接の責任は負わず、被災者はだれからも「損害賠償」も「被害補償」も受けられない。

このスケッチにはだれも異論はないだろう。

問題は、だれも直接の責任を負わない生活基盤の破壊について、「国家・政府はいかなる責任もな  
いか。なにもしなくていいか」というところにある。

端的に言おう。

地震の発生そのものには確かになにも責任はないだろう。しかし、震災被害の発生や拡大には国  
家・政府に社会的・政治的責任が存在し、その責任は貧困を生み出す責任に劣ることはない。よって、  
国家・政府は、社会的な問題である貧困を放置してはならないのとまさしく同等に、震災による生活  
基盤の破壊を放置してはならない。

それが社会国家の理念であり、政府の責務なのである。

### 3 「災害保障」の理念とあり方

#### (1) なぜ「災害保障」を求めてきたか

「災害保障」という耳慣れない言葉を、自由法曹団はこの1年あまり唱え続けてきた。「災害への  
保障」あるいは「生活再建への保障（助成）」は、最近では地元自治体も求める「共同の理念」とな  
ってきているが、提唱した当時はほとんど自由法曹団の「独自説」あるいは「異説」だったと言っ  
ていい。

「災害保障」とは、要するに震災被害なかんずく震災による生活基盤の破壊を、社会的に回復され  
るべき「事故」ととらえ、生活基盤の再建の第一歩を社会保障として実現しようというものである。

「災害保障」の提唱は、生活基盤を破壊する震災被害は、障害者や高齢者といった社会的弱者や生  
活困窮者と同様に社会保障の対象とされねばならず、生活再建への助成措置が生活困窮者等への責任  
と同じく憲法第25条の具体化として実現されることをめざしている。憲法の保障する「健康で文化  
的な最低限度の生活」とは、当事者にもは国家や第三者にも帰責されないすべての「人生の事故」に  
対する保障を含むもので、「自然災害」であることを理由に除外されるべきものではない。まして、  
本質的に「生成的性格」を持つ社会保障の理念や対象は、阪神・淡路大震災の被害の実情に照らして  
拡充・発展させられねばならない……。

「災害保障」の理念はこのようなものである。

より実践的には、「災害保障」論は、「私有財産に補償なし」「責任なき限り賠償なし」という政  
府の見解のもとでも、現実的な被災者救援を実現することをめざしている。このような政府見解を前  
提にする限り、政府が震災への責任を認めるか、「私有財産にも補償する」という理念への転換をは  
かるかしない限り、被災者の生活再建への保障・助成は実現できないことになる。それは現実の被災  
者の救済を悠遠の彼方に追いやることになるだろう。「災害保障」とは、こうした政府見解のもとで  
も免れ得ない責任を明らかにし、現実の救済を要求する道なのである。

本提言で繰り返し掲げているように、この「自助努力の土台を回復する災害保障」は、同じく「私  
有財産制」を「国是」とし、わが国以上に「自助努力」が強調されるアメリカでは当然のものとして  
実施されている。

その論理はこうである。

① 自由競争・自助努力を言う以上、その競争や努力ができる土台だけは確保できていなくてはならない。

② 災害によってそれが失われたとき、その土台を回復することは政府・国家の責任だ。

③ そうしなければ、自由競争・自助努力そのものが失われ、地域社会・地域経済も成り立たない。要するに、「『自由競争』を国是とするのだから、市民をその競争の場に戦線復帰させるための措置は機敏にやる」ということである。これを、「被災者の立場に立つ社会国家の理念ではなく、資本主義の冷徹な商人の論理だ」と評価することも、ある意味であたっているだろう。だが、その「商人の論理」によって現実に市民の生活基盤の再建がはかられ、被災地の地域社会・地域経済が復興しているのだから、社会保障・災害救助として十分な意味をもっていることはだれも否定できまい。

この「冷徹な商人の論理」と、この国の政府の「財産権に補償なし」をあくまで言い続ける「論理」と・・・同じく「自助努力」を掲げた二つの論理のいずれに合理性があるかは、社会保障の見地からのみならず、経済政策の見地からも明らかではないだろうか。

なお、こうしたアメリカの災害救助を見るにつけても、この「地震国」日本において、政府はおろか行政法学や社会保障学においても、「災害に対する保障」の理念の確立・発展を見ていないことは、奇異の感を禁じ得ない。

各方面での積極的な論議を強く要望したい。

### (3) 「災害保障」は生活の土台の回復

震災などの災害を社会保障の対象となる「事故」ととらえたとき、保障されるべき内容はどのようなものだろうか。「災害救助法で応急措置をしているから、それで十分」と言えるものだろうか。

ここにもう一つの問題が存在する。

社会保障が実現すべき保障の意味・内容は、「事故」そのものの意味・内容によって決定されねばならない。

① 経済的困窮者に対して困窮状況が打開されるまでのあいだ継続的に「最低限度の生活を営む」に足りるものを保障する生活保護、

② バリアフリーの理念のもとに可能な限り健常者と同等の社会参加と生活を保障しようとする障害者福祉、

③ 高齢者が老後の人生を積極的に送れることをめざす高齢者福祉

など、社会保障・社会福祉はそれぞれに「事故」や「人生の起伏」の実情に応じた保障を旨としている。

これらと比較して、震災被害はどのような特徴をもっているだろうか。

端的に言えば、震災・災害は、一時的に「それまでの生活の土台」を破壊するものであって、生存被災者から肉体的・精神的な生活条件を奪うものではない。確かに、震災による衝撃は一時的には生活意欲や能力を減殺するだろうが、それは社会参加の条件が整備されれば早期に回復するに違いない。生存被災者には、社会参加の能力も主体的条件も存在するのである。

ところが、震災によって住居や事業が破壊された被災者は、いかに意欲や能力があろうとも、それまでの生活の土台を回復することは容易ではない。よほどの貯蓄があるか、災害に関わらない技能を



持っているかで限り、「自助努力」で土台を回復することはまず不可能である。そして、こうした状態を放置すれば、回復可能だった意欲や能力をも衰亡させ、遂には社会復帰が不可能な事態に立ち至るだろう。

現に発生しているのはまさしくそのような事態なのであり、これはただ生存を維持するだけの短期的な応急救援だけでは不十分であることを示している。「災害保障」の眼目は、「災害のなかで生きのびるだけの応急措置」ではなく、「生きのびた被災者が社会に復帰していくための生活の土台回復」でなければならないのである。

震災からの復興は、被災者の立ち上がりを中心にした地域の復興でなければならない・・・このことにはだれも異論はないだろう。だとすれば、その地域の復興のために被災者の生活再建が決定的な意味を持つことも異論なく確認されるだろう。

そうだとすれば、

- \* 被災者を生活の見通しの立たない「生活困窮者」として放置するか、一時的な保障・助成で「自立自助」の条件を切り開くか
- \* いつまでも仮設住宅の「収容生活」にとどめるか、生産者・消費者として地域経済に関わる道を実現するか

そのいずれが、「公益」に合致するかも論じるまでもないのである。

#### (4) 災害保障と現行法制

「言われることはもっともだが、現行の制度にないから」・・・これまた生活再建への助成の要求に対して、幾度となく繰り返された説明である。

本当に現行の制度になかったか・・・まずそれ自体が問題とされねばならない。

まず確認すべきことは、憲法は生存権を保障し、災害に対する保障を要求していることである。この一点だけでも承認するなら、現在ある法規や制度をその理念にもとづいて最大限に運用することが求められていたはずである。

しかも、すでに明らかにしたとおり、災害救助法は日本国憲法制定の直後に、憲法の理念を受けて制定されたものであり、国民の社会権・生存権の理念にもとづいて解釈運用されねばならない。

そして、その災害救助法には、「生業に必要な資金・・・の給与」を含めた救助プログラムが規定されており、被災の実情に応じて運用することが旨とされている。大災害は予測を超えた被害をもたらすのが常であり、硬直性をもった救助法規では用をなさないのは当然のことであるから、政府・自治体には実情に応じた最大限の運用を行なうべき責任が存在した。

さらに、すでに述べたとおり、応急仮設住宅の設置運用や瓦礫の処理などでは、これまでの「一般基準」を超えた措置を運用や特別法によって行なっているのだから、生活再建に災害救助法制を活用することは十分可能であった。それこそ「もの」にすぎない瓦礫処理についてこれまでの前例を越えた処理を可能にした災害救助法が、「ひと」について前例や「一般基準」に救助を縛り込むいかなる理由があるというのだろうか。

「壁」をつくったのは法や制度ではなく、なによりその運用にたずさわった政府や自治体であった。法と制度が許容し、求めているにもかかわらず、生活再建の土台回復を法の「らち外」に置いて実効

性のある措置を講じず、あろうことかその責任を法と制度に転嫁しようとしてきた政府・自治体の責任は、重大と言わねばならない。

あえて付言しておこう。

もし万一、自由法曹団の法解釈とは異なって、政府や自治体が「いまの災害救助法ではどうしてもできない」という解釈をとっていたとしよう。その政府や議会や自治体は、今日の事態が十分に予測されながら、その法や制度を放置してみすみす今日の事態を招来したのか。「現行法にない」と唱えることによって、責任はなにひとつ軽減されることはないのである。

もとより、法や制度は国民のくらしや権利を守るためにある。

もし、法や制度が事態に対応できず、国民のくらしや権利を守れないなら、新たな法や制度を創設して国民を守るのが、政府・議会・自治体の責務にはかならない。その責務は、それこそ絶対に法や制度に転嫁することはできない。

震災から1年9か月を経た今日の事態を前に、なお「現行法ではできない」というのであれば、政府・議会は直ちに被災者の生活再建を保障する立法措置を講じるべきであり、自治体はそれを要求すべきである。

それなしに現在の事態を放置するならば、被害はいっそう長期化・深刻化し、わが国の災害史に回復しがたい汚点を残すであろう。

それは「震災被害」や「震災関連被害」の継続ではなく、この国の議会・政府・自治体が「災害保障」を放棄したことによる「政治被害」を継続させることにかならないのである。

## 第5 アメリカの災害救助とわが国の実情

### 1 アメリカの地震と阪神・淡路大震災

阪神・淡路大地震（95年1月17日）のちょうど1年前の94年1月17日、規模もほぼ同程度の都市直下型地震であるロスアンゼルス・ノースリッジ地震が発生した。サンフランシスコでも、89年10月17日に同規模のロマブリータ地震が発生しており、さらにさかのぼると、71年2月9日にもロスアンゼルスでは、M6.6の都市内陸直下型のサンフェルナンド地震が発生している。日本でも、ノースリッジ地震での高速道路倒壊などの惨状がテレビ放映され、日本の震災対策への危惧が示されたのは未だ記憶に新しい。

しかし、アメリカのこれらの都市では、都市計画で成長管理政策をとり、都市の過密化を防いできたため、これが有効な防災対策となった。その結果、震災被害は阪神・淡路大震災に比べると格段に少なかった。これは、今後の都市防災を考えるうえでは非常に重要な点である。

また被災者の救援においては、FEMA（連邦危機管理庁）を中心とした事前の救援体制が整備されており、迅速な被災者救助、支援の活動が行われた。もとよりアメリカにおいても救援活動に対する批判、不満はあるが、ある調査では、被災者の約80パーセントがこのFEMAの救援活動に対し満足しているという。

他方、日本では、阪神・淡路大震災から1年7ヶ月を経過しても、358名の被災者が待機所で生活し、

さらに約4万1800世帯約8万人の人々が仮設住宅での生活を強いられている。被災者に個人保障をと  
いう世論の大きな声にもかかわらず、被災者は放置されていると言わざるを得ない。

このような日本とアメリカの違いはどこから生じているのであろうか。

カリフォルニア州は地震が多く、地震対策には非常に力を入れているという。その結果、アメリカの防  
災対策・被災者支援システムは、アメリカ以上に地震の多いはずの日本よりも、はるかに進んだものとな  
っている。これは、過去の経験から教訓を学ぶ姿勢の違いなのであろう。

そこでここでは、アメリカにおける被災者支援の法制度やその支援活動の実態と日本の実情とを対比す  
ることにより、阪神・淡路大震災における被災者支援行政の問題点を浮き彫りにし、日本の被災者支援行  
政を見直すための材料を提供したい。

## 2 ノースリッジ地震の被災者救援活動

### (1) 地震の規模と被災状況

アメリカの被災者救援活動の実際を示す最も近い実例は、ロスアンゼルス・ノースリッジ地震である。  
この地震の規模と被災状況は以下のとおりであった。

- ・1994年1月17日午前4時31分発生 M6.6
- ・死者 61名（うち焼死者3） 負傷者 9,348名（入院1,497）
- ・罹災建物 約11,000棟が立入制限 3,000棟が危険
- ・何らかの被害を受けた住宅は合計27万世帯
- ・火災件数 約100件
- ・被害総額 150－300億ドル
- ・約20万人が親族や知人の住居、避難所などに避難した。

### (2) 被災者救援活動の責任主体

アメリカでも被災者救援の第一次的責任は地方政府（市、郡など）にあるが、災害が大規模になると州  
が、さらにその規模が州の能力を超える場合には、州からの要請により連邦が援助するシステムとなっ  
ている。援助とはいうが、実際に連邦の機関が被災地で州や地方政府機関とともに活動するというシステム  
であり、共同で被災者救援活動を行なう。

この救援・支援については、連邦では連邦危機管理庁（Federal Emergency Management Agency 略称F  
EMA）が、州では緊急対策局（California Office of Emergency Services 略称OES）が、ロスア  
ンゼルス市では緊急対策センター（Emergency Operations Center 略称EOC）が担当することとなっ  
ている。

FEMAは、カーター大統領時代の1979年に、それまで各省庁に分散されていた災害対策機関を統  
合して設立されたものである。阪神・淡路大震災を契機にわが国でも危機管理機関として知られるよう  
になったが、単なる情報収集、調整機関ではなく、被災地で実際に被災者の救助と支援の活動を行なう機  
関でもある。

### (3) 救援活動の状況と被災者支援プログラム

#### a 迅速な救助活動の展開

午前4時31分地震発生とともにロスアンゼルス市のEOCが招集されて、情報収集を開始するとともに、FEMAに連絡。FEMA本部は地震発生15分後には活動を開始した。

その日の午前10時には、被災者避難所が公園や学校に開設され、午後2時30には市のボランティア招集センターが活動を開始し、ボランティアが、被災者に水、食糧、薬品、交通手段などを提供した。

また、午後2時には大統領は大規模災害の宣言を行い（これにより災害救助法による救助が実施される）、本格的な連邦政府の援助を開始、その日のうちにワシントンDCからFEMA長官や住宅都市開発省（HUD）長官らが現地に急行し、住宅支援制度を初めとする支援プログラムを実行させた。

FEMAとOESは、地震発生後48時間で11ヶ所に被災者支援の窓口である災害申請センター（Disaster Application Center 略称DACs）を設置し、さらにその後これを21カ所に増設するとともに、移動型センターも開設した。ここでは連邦・州・自治体・ボランティア団体が被災者のさまざまな相談を受け付け、支援プログラムを発動させた（DACsは、その後地震支援センターESCsに移行統合された）。職員は、臨時職員を含め約9000人。

阪神・淡路大震災では、国土庁長官を本部長とする非常災害対策本部が招集されたのは午前11時15分であり、災害救助法の適用が決定されたのは、翌午前2時であった。しかも被災者支援措置の情報はなかなか被災者に伝わらず、20日になって初めて食糧配給のあることを知ったという被災者も多かった。兵庫県の「震災情報センター」が被災者のために設置されたのは、1月25日になってからである。

#### **b 多彩で緻密な被災者支援**

提供された被災者支援プログラムは、多彩かつ緻密なものであり、自立する基盤を失った被災者に自立できるまでの援助を行なうという基本理念が貫かれている。その基本理念から、生活資金援助などが行われるのである。

連邦の被災者支援プログラムとしては、医療・食糧・消耗品等の供給、仮設住宅の提供・家賃補助・住居補修費の支給などの住宅関連援助、個人の建物補修に最高20万ドル、家財等の補填のために最高4万ドルの低利融資や、最高22,500ドルの個人・家族援助金の支給、法律相談、精神医学カウンセリングなどがあり、多くの被災者に適用された。その詳細は後に述べる。

これらの支援プログラムの申請・相談は、「災害申請センター」が統一して受けつけた。また、FEMAは、ボランティア団体と緊密に連携し、その報告・意見を積極的に取り入れた。

ボランティア団体の中心はアメリカ赤十字社であり、このほか主要なボランティア団体に、救世軍、メノナイト災害奉仕団（いずれもキリスト教系の団体である）などがある。アメリカ赤十字社は震災発生と同時に避難所を設置し、衣食を提供し、他のボランティア団体相互の活動の調整を行った。避難所の管理運営もこれらボランティア団体が行った。その数は、赤十字社が38ヶ所、ロスアンゼルス市と救世軍が6ヶ所、救世軍単独で1ヶ所、合計45ヶ所であった。

義援金も一括して赤十字社が管理し、赤十字社が被災者に配分した。したがって、わが国におけるように、義援金を本来自治体の行なうべき援助の資金に流用するなどということは起こり得なかった。

FEMAの担当者は、これらのボランティアが最も良く被災者の実情を知っているのであるから、ここからの情報を尊重し、これを取り入れるのは当然であると述べているが、ここにボランティア団体に対する連邦の姿勢が表されている。

その結果、

- ① 27万件以上の住宅所有者が連邦から住宅修理の助成を受け、
- ② 50万人以上の被災者が援助金の給付や低利融資を受け、
- ③ 約9000件の低所得者家族が、新たな住居を探すための援助を受けた。

このように迅速、有効な支援が行われたのは、すでに述べたとおり、連邦が積極的に被災者支援の活動に出動する体制があったからである。大規模災害が発生した場合には、その地ではその地方政府職員自身が被災者となる。また災害の規模との関係でも地方政府の能力には限界がある。このような地方政府に、大規模災害で被災者救援・支援活動の中心機能を担わせることは困難であろう。連邦、FEMAの以上のような役割は、よく考えれば当然のことである。

しかし、わが国災害救助法では、大規模災害の救助の責任は国にあるとの建前をとりながら、この法律による救助は都道府県知事が行なうとし（同法第2条）、国は自治体に対して一定の資金援助をするだけで、そのほかは全く消極的な関与しかしない。このわが国法制との間には大きな相違がある。

そこで、これらの制度的裏付けであるアメリカ災害救助に関する法制度を、救助の仕組み（システム）の面と救助の内容（プログラム）の両面から概観する。

### 3 アメリカの被災者支援システム

#### (1) 連邦の被災者支援法＝スタッフォード法

前に述べたとおり、災害救助の第一次的責任は市や郡にあるとされている。カリフォルニア州には緊急対策法、自然災害援助法があり、ロスアンゼルス市にはその趣旨の条例がある。したがってまず市や郡が被災者救助にあたるが、その能力をこえる災害の場合は州が、さらに州の能力をも超える大規模災害においては、連邦が州の要請により援助する。

この連邦の援助法制であるアメリカ災害救助法は、1974年公法律第93議会第288号を基本とするものであるが、1988年に大幅に改正された（公法律第100議会第707号）。この改正災害救助法をスタッフォード法と略称しており、アメリカ合衆国法典第42編第68章災害救助の章に規定されている。

以下、同法に基づき被災者救助制度を概観する。指摘条文はすべて同法のものである。条文は他の法律との続きは番号であるため、大きな番号となっているが、全体は5121条から5201条までである。

なお、同法の翻訳としては、公刊されているものに国立国会図書館調査立法考査局発行の「外国の立法34-1、2」があり、本稿もこれを参考にした。

#### (2) 災害救助の目的

スタッフォード法第1節冒頭の5121条では、災害は、人の生命、身体の損傷、財産の損失をもたらすもので、地域社会を崩壊させ、個人に大きな被害を与えるものであるゆえ、この被害及び損害を軽減するための州及び地方政府の責務に対して、連邦政府は規則的かつ持続的な援助を行なうものであると規定して、この法の目的を示している。さらに、その具体的方策として、災害により蒙った公私双方の損失に対する連邦援助計画を策定するとし、人の生命身体はもとより財産の損失に対しても一定の援助をしようという議会の意思が明確に規定されている。

アメリカは、日本よりはるかに「自助努力」が強調される国である。しかし、この国においても、その意思によらずして自立の基盤が奪われた被災者に対しては、その基盤を確立するための援助はしようというのである。

### (3) 被災者救助の開始とその機関

大統領が大災害または緊急事態の宣言を行なうことにより、この法律による連邦の救援活動が開始される。この宣言に基づき、大統領は連邦調整官を任命し、連邦調整官により被災者救援活動等を行なう（5143条）。

この救援活動の権限は、1979年の大統領令第12148号でFEMAにほとんどが委任されており、FEMAの担当者が連邦調整官に任命される。

### (4) ボランティア団体との協力

連邦調整官は、アメリカ赤十字社、救世軍、メノナイト災害奉仕団その他連邦調整官の勧告または指揮下に置かれることに同意した救援団体の救援活動の調整を行なう（5143条）。

また5152条では、本章（68章災害救助）に基づく救助および援助を与えるについて、アメリカ赤十字社、救世軍、メノナイト災害奉仕団その他の援助組織の職員を被災者支援活動に使用できるとし、さらに、第5170b条では、連邦機関は、州や地方政府のほかこれらの団体を通して被災者に対し医療、食糧その他の消耗品等の援助、分配をすると規定する。

このようにボランティア団体を法制度上も救援活動の重要な機関として位置づけているのは、ボランティア団体の持つ柔軟さ、災害時の機動性、市民との距離の近さを重視しているからである。これらのボランティアの活動なくしては、大規模災害での救援活動は行なえない。そのためこれらのボランティア団体の活動を支援するため、税の減免等の措置をとっている。

わが国災害救助法においても、第31条の2、32条に、日本赤十字社の役割、救助の委託の規定があるものの、これまではボランティアとの連携体制ができていなかった。さきの大震災を契機におそまきながら、ボランティアの重要性が意識され、ようやく「被災者一人ひとりにきめ細かな配慮をするためには、柔軟かつ機動的なボランティアの役割が不可欠である」（平成8年度「防災白書」85頁）との認識ができるようになった。連携体制の整備は今後の課題である。

## 3 アメリカの災害救助プログラム

### (1) 瓦礫等の除去（5173条）

連邦の機関等により、公的施設のみならず私的所有地からの瓦礫等の除去を行い、またその費用の少なくとも75パーセントの補助金を州・地方政府などに与える。

わが国災害救助法でもこの私有地からのガレキ等の除去は行ないうるのであるが、その運用はきわめて限定的である。さきの大震災の教訓をふまえ、柔軟な運用基準を定めるべきであろう。

### (2) 応急住宅援助（5174条）

本条の応急住宅援助については、すべて連邦が実施主体となる。その種類の多さと内容の緻密であることには、わが国と格段の相違がある。

#### a 応急住宅

## ① 提供される住宅

- ・ 応急住宅
- ・ トレーラー住宅・簡易組立式住宅
- ・ 貸家

ただし、ロスアンゼルスでは、応急住宅として被災者用に利用できるアパートなどが少なかったため、貸家を応急住宅として提供するという方法はとられなかったようである。

- ・ 家賃補助

本条項では家賃補助に関し直接規定しているわけではないが、応急住宅提供の一形態として、全額の家賃補助が行われる。

被災により一時的に他の貸家・アパートに居住しなければならなくなった者に対しては、地域の適正家賃を基準とした家賃補助が行われる（18ヶ月限度）。ロスアンゼルスでの基準家賃は、月額570ドルから864ドルというところだったようである。

以上でも不十分な低所得者に対しては、18ヶ月間の家賃補助制度がある。これは一種の連邦借り上げ賃貸住宅の提供であり、入居者は本来の家賃の30パーセントを支払うものである。

わが国でも震災後1年半たった後に、ようやく国は、公営住宅法の「応能応益」制度を活用して、最低月額6,000円まで押えるという家賃補助施策を打ち出した。前進ではあるが、公営住宅入居者のみに限られるという点からも、いまだ部分的にすぎると言わざるを得ない。

## ② 応急住宅用地

用地としては、州または地方政府により供給、提供される土地のほか、民間所有者または大災害により移転した土地使用者により提供される土地にも建設することができるとし、民有地における建設を真正面から認めている。

この点は、わが国では最後まで問題となった。わが国災害救助法制上は、仮設住宅を民有地に建設することに妨げる条項はないにもかかわらず、神戸市は、所有者との権利関係の調整の煩雑さを理由に、とうとうこれを実行しなかった。

## ③ 期間

18ヶ月。但し、異常事態が継続している場合には延長する。

## ④ 費用負担

原則として全額連邦負担。ただし、トレーラー住宅用地関連費用は連邦75パーセントの負担とされている。

## ⑤ 入居者への譲渡が可能

連邦が所有する応急住宅は、その使用者に対して適正価格で譲渡できる。

また、ボランティア団体が応急住宅を被災者のために使用する場合は、そのボランティア団体に対して売却その他の手段で利用させることができる。

## ⑥ 応急住宅の建設位置に関する基準

建設位置については、申請者の家と仕事場・勤務先との距離、所要時間、申請者またはその家族の通学する学校との距離および通学時間を考慮すべしとされる。

阪神淡路大震災における仮設住宅では、このような考慮は全くされなかった。管理の便宜のためという理由で、あたかも収容所のように、従来の居住地域からかけ離れた場所に建設された。その違いははなはだしい。

#### **b 災害時抵当債務、賃料補助**

災害による資金不足のために、抵当権を実行され住居の明渡しを迫られる者、また家賃を支払えずに賃貸借契約解除をされた者、売買契約を解除された者などに対し、債務支払いや家賃支払いの補助をする。その期間は18ヶ月である。

#### **c 個人所有建物修理費の補助**

居住可能な状態に修復、復旧するための費用を支出すると規定される。ロスアンゼルス地震では、最高10,000ドルとされた。

わが国災害救助法の運用では、居室、炊事場及び便所等日常生活に必要な最小限度の部分に対しとの限定をつけ、さらにその費用も1世帯当たり30万7,000円を限度としている。

#### **(3) 失業者に対する援助（5177条）**

失業保険などの支給を受けられない失業者に対し給付援助が与えられる。その期間は、大災害により引き起こされた失業状態が続く間あるいは大災害が宣言された後26週間以内に再就職できるまでとされる。さらに再就職のための援助もある。

#### **(4) 個人および家族への援助金（5178条）**

融資を受けても返済できない者や、融資では不十分な者には災害関連必要資金の援助が行われる。

この資金で生活に必要な家具、電機製品などの家財を購入することが認められている。

援助金の支給は州の責任で行なうこととされているが、連邦がその資金補助を行なう。連邦が行なう補助は、被災者に対し実際に支給した金額の75パーセントの負担という形で行われる。

本法による援助金の限度は合計10,000ドルとされているが、これは消費者物価指標により毎年調整することとされており、ロスアンゼルス地震の際は、最高12,200ドルが支給された。

なお、カリフォルニア州には、以上の援助でも不足する場合には、さらに100,000ドルの追加援助を行なう補完制度がある。これは州独自の制度であるため、その資金は全額州が負担する。

個人にこのような援助をするのは、被災者が自立できるようになるまでの救済を図ると同時に、それが地域社会復旧の早道でもあると理解しているからである。

わが国災害救助法にも類似する制度がある。23条7号で、生業に必要な資金の給与を行なうとしているものがそれである。

ところがわが国政府は、「私有財産制度のもとでは個人に対する補助は困難」として、この規定を死文化させている。同じ私有財産制度の国であるアメリカでここまでの制度が実行されているのに、なぜ日本にできないのか全く理解しがたい。

#### **(5) 法律相談（5182条）**

法律相談等のリーガルサービスを保障することを規定する。このような具体的な援助を法による連邦の責務としているところが注目される。

わが国では法律扶助協会への援助資金が増額され、その資金で法律相談等の活動を活発に行なうことが



できた。それは一定の評価に値するものではあるが、法による責務とまではなっていない。

#### (6) 精神医学上のカウンセリング援助

州、地方機関、民間の精神的健康問題組織に対して財政的援助を含む専門的カウンセリングサービスを行なうことができる。

阪神・淡路大震災でも、震災後の精神的ケアの必要性が強調された。このカウンセリング制度の必要性を改めて重視すべきであろう。

#### (7) 個人、事業者への災害融資

スタッフォード法には融資に関する直接の規定はない。

連邦中小企業庁（Small Business Administration - SBA）が、低利ローンを提供する。限度額は、個人住宅＝20万ドル、家財＝4万ドル、事業者に対しては復旧運転資金として150万ドルである。なお、ロスアンゼルス震災の際は年3パーセントの利率であった。

以上、アメリカにおける被災者救援に関する連邦の制度のうち、わが国の制度と比較して注目すべきものを概観した。もとよりこの制度とて完全ではない。現にボランティア団体からは、制度運用上のいくつかの批判がなされている。

しかしながら、アメリカ災害救助法が大規模災害の救援活動については自治体まかせにせず、連邦が積極的に救援活動に関わる制度をとっている点は、わが国制度に比し、はるかに優れているとすることができよう。また、仮設住宅の建築場所の基準、民有地での仮設住宅建設の問題、きめ細かな住宅援助制度、個人に対する援助金の支給など見習うべき点は多い。

とりわけ、最後の個人に対する援助金については、わが国の政府はかたくなに否定しているが、これなくして被災者の自立は進められないことを知るべきである。

阪神・淡路大震災を契機に、政府はあらためて災害救助法制を見直すべきなのである。

#### < 参考文献 >

- ・「外国の立法 34-1、2」 国立国会図書館調査立法考査局発行
- ・「ロスアンゼルス近郊地震の記録」 国土庁防災局（ぎょうせい）
- ・「ノースリッジ地震から1年」 FEMAレポート
- ・「IN THE WAKE OF THE QUAKE」 A Prepared City Respond L. A
- ・「A Guide to Federal Aid in Disasters」 FEMA
- ・「HANDBOOK ON EARTHQUAKE ASSISTANCE」  
SANFERNANDO VALLAY NEIGHBORHOOD LEGAL SERVICES
- ・「都市の防災」 石井一郎（技術書院）

## 第6 すみやかに被災者への直接助成を

これまで明らかにしてきた調査や提言・要請の経緯（第1）、震災被害と被災地の実情（第2）、災害救助法の理念・構造と運用（第3）、生存権・社会国家の理念と災害保障（第4）、アメリカの被災者支援制度（第5）のすべての帰結として、自由法曹団は、重ねて提言し強く要求する。

《 1 》

国家・政府は、政府の責任において、ただちに被災者への公的助成を行なわねばならず、その実行のためのあらゆる措置を講じねばならない。  
被災自治体は、自治体の責任において、被災住民のために公的助成の実現を求めるとともに、その実行のために全力を尽くさねばならない。

これは、日本国憲法第25条の理念にもとづく生活基盤再建の保障であり、社会国家として災害に対して行なうべき災害保障である。

この理念と実際が確立されることが、いまなお続く深刻な被害の回復の道を開き、地域社会と地域経済に住民本位の復興をもたらす絶対の条件であり、国民が安心して暮せる国家を築く第一歩である。そして、阪神・淡路大震災を契機に、残された被災者への災害保障を確立することこそ、6,000名を超える震災犠牲者への真の慰霊でもあるのである。

《 2 》

行なうべき公的助成の基準は、少なくとも以下の水準でなければならない。

- |                 |         |
|-----------------|---------|
| ① 住居が全壊した世帯について | 金 500万円 |
| ② 住居が半壊した世帯について | 金 300万円 |
| ③ 住居の一部損壊等について  |         |

損壊の程度に応じて上記基準に準じた金額

これは、失った住居・家財の規模・形態・性格や財産的価値にかかわらず、人間らしい住居・生活を再建していく出発点となる最低限の基準である。

これらを実施すれば確かに総額2兆円規模の支出が必要になるけれども、予定されている復興予算10兆円を組み替えることに十分可能である。しかも、その支出によって地域経済の復興を促すことは明らかであり、経済効果はその数倍が見込まれるという計算も行なわれている。直接助成が「公共投資」として大きな成果を生むことも明らかなのである。

《 3 》

直接助成とあわせて、災害融資制度を抜本的に見直し、収入・資力要件を撤廃するなど、真に被災者の生活と事業の再建の土台を保障するものに充実させねばならない。

直接助成が行なわれても、住宅再築や事業の再建に要するすべての資金には到底足りるものではなく、これを放置すれば、せっかく助成した公費が十全に機能しないおそれもなしとしない。かといっ

て、すべての再築・再建を公費で行なうことは、予算的にも不可能であり、それぞれに矛盾や要求を  
いなく多くの国民との不均衡の問題も発生せざるを得ない。

よって、直接助成を実効あらしめ、迅速に被災地域の復興を推進するため、融資制度の拡充は不可  
欠なのである。

アメリカのFEMAの担当者は、「地震被災から1年経った時点で、被災者の生活再建の土台は回  
復した」と明言していた。

被災からまもなく2年経とうとしているわが国は、何をなすべきか。

問われているのは、まさしくこのことである。

政府や被災自治体そして議会が、被災地と被災者の実情に目を向け、社会国家にふさわしい被災者  
助成にただちに踏み切ることを切望し、本提言の結びとする。

## 災害への保障は政府の責任

いましてすぐ被災者への直接助成を

---

1996年10月19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2-3-8

DIKマンション小石川201

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

---