

1995年11月12-13日

自由法曹団佐賀總會

災害対策・救助の道筋を探って

震災対策本部の活動から

阪神・淡路大震災対策本部 事務局長 田中 隆

—— 阪神・淡路大震災対策本部の10か月間の活動をまとめて団總會（佐賀）に提出したレポート。
B5サイズだったものをA4サイズに編集しなおしているが、内容には手を加えていない。

110319 田中

1月17日の阪神・淡路大震災の発生から10か月になる。

巨大都市神戸を襲ったこの震災の爪跡は長く陰影を投げかけ続けるであろうし、この間進められた災害対策・救助のあり方もまた今後大きな課題を残すであろう。

自由法曹団阪神大震災対策本部がたずさわった課題は、これまでの法理や活動の枠組を超えた震災という大きな問題への直面であるとともに、「経済大国」と称するこの国にまかりとおる「棄民政策」とも言うべき厚い壁との格闘でもあった。

この10か月、震災対策本部はこの巨大な問題と向き合う手探りの活動を、しかし熱い想いを抱きながら続けてきた。

本稿は、対策本部の10か月の活動を、事務局長の責任で取りまとめたものである。

I 対策本部の設置と初期の活動（1月～3月）

1 阪神・淡路大震災対策本部の設置

1月21日、自由法曹団常任幹事会は、阪神・淡路大震災対策本部を設置して対策活動にあたること、被災団員の支援を中心とする義援金活動に取り組むことなどを決定した。広範な分野で活動してきた自由法曹団にとっても震災対策は未踏地の分野であり、「震災対策本部」の設置もまたはじめてのことであった。医療や建築といった直接的な救援手段を持たない法律家の全国規模の対策活動が、どのような意味や可能性を持つものか・・対策本部活動は、その最初から「手探り」の活動とならざるを得なかったのである。

対策本部が初会合をもったのは1週間後の1月28日。同時刻には、兵庫・大阪などの団員が集まって関西での対策本部会議が行なわれていた。東京の対策本部会議では、関西の対策本部会議と連絡をとりながら、事態の把握と当面の課題の設定につとめた。

- ・震災の被害には「人災」的要素が強く、予防・救援・復興の全過程に国家・政治の責任があることをはっきりさせるべき。そのために団声明を早急に発表すべきだ（現地調査をふまえて2月9日発表）。
- ・震災対策には、これまでの法制の積極的な運用とともに、新たな立法措置・政策措置が必要となる。人権を尊重した制度措置のために、自由法曹団として要求・提言をまとめる必要がある。
- ・「私権を保護したうえでの復興」という道筋をはっきりさせるためにも、罹災都市借地借家臨時措置法の政令指定を求めべきだ。
- ・「まず現地に入って事実から考える」ため、緊急の現地調査を実施すべきだ。そのため、2月5日に全国規模の現地調査活動を実施する。

これが、第一回の対策本部の確認事項であった。

これらを遂行するために、対策本部の構成も確認された。

本部長を石川元也団長に、東京での政府要請等を考慮して東京本部長をもうけて小島成一前団長にそれぞれ就任を依頼し、事務局長＝田中、事務次長＝赤沼団員（市民問題委員長）、金井団員（労働部会）、青木団員（憲法関係 現東京支部事務局長）、森賀・長野本部次長という体制をとった。被災者救援・まちづくりを中心に、雇用・労働問題、「危機管理」・災害法制問題まで射程においた「布陣」である。もちろん、この「布陣」は、兵庫・大阪等の団員の参戦・合流によって、はるかに豊かで厚いものとなる。

2 第一次現地調査活動・・・予想を超えて百余名が参加

対策活動の最初の課題は、提起から1週間というあわたしいなかでの「2・5法律相談・調査活動」であった。

現地の実情から考えるにはなんとしても早急に現地に入る活動を実施しなければならない・・・だからと言って、甚大な犠牲に苦しむ被災者の気持を無視した「被災地見学ツアー」といった印象は絶対慎むべきだ・・・そのために法律相談を軸にして被災者の生の声を聞くことにしよう。こうして被災地での法律相談の設営と全国団員への連絡の活動が急ピッチで準備された。

こうして迎えた2月5日の現地調査。全国からの参加者は実に100名を超えた。わずか1週間の一方的な連絡のみで、およそ「組織動員」などするいとまもないなかでの、この驚くべき結集は、震災に寄せる法律家・団員の想いと関心を語っている。

この日、自由法曹団の調査と呼応する形で青法協も調査活動を行ない、立命館大学からは法学部長以下の研究者有志が参加した。同日に相談、調査を実施した四国弁連の活動をあわせれば、おそらく活動団員の一割が被災地に足を運んだことになるだろう。

神戸市内の交通途絶の状況から、東班（主に東灘 東日本・京都の団員）と西班（主に長田 西日本・大阪の団員）に分れた参加者は、それぞれに避難所での法律相談を行なうとともに、瓦礫の山と化した現地の調査・見分を行なった。震災から2週間という時点での生々しい被災実態の見分や被災者との相談は、対策活動の基本を据える意味でも、震災問題を全国に広げる上でも重要な意味を持つものであった。

対策本部メンバーを含めて全国の団員がようやく被災地に足を踏み入れたこのころ、自らも被災者である兵庫支部の団員の献身的な活動が続けられていた。五月集會に提出された「さ・だ・ん the 団」（震災特別号 兵庫県支部）にまとめられた被災と救援活動の報告は、感動的なそれぞれの活動を記録している。ぜひご一読いただきたい。

3 震災と住民不在に乗じた都市計画決定

現地調査を経た2月、「震災関連法案」の動きが急になった。「対応の遅れ」の批判のなかで連立与党は法案の取りまとめを急ぎ、予算明けの2月20日ころには「震災特別法案」として浮上する見通しとなった。

- ① 「危機管理」キャンペーンのもとで、「抱き合わせ」の形で自衛隊法等の「改正」が企てられるのではないか（佐々や志方は高唱している！）
- ② 救済措置や私権保護が不十分なままで、住民無視・経済復興優先のトップダウン型の復興政策が強行されるのではないかと（酒田市の実例もある！）

という懸念が現実のものであった（①はそこまでは行かなかったが、②は的中したと言っていい）。

対策本部は、

- a 市民生活擁護・まちづくりのための提言
- b 「危機管理」・自衛隊活用論を批判する意見書

の双方を準備する体勢に入り、とりわけ緊急を要するaの「提言」を2月中に完成し、早急に活用することにした。

2月18日、全国常幹に先立って行なった活動者会議には兵庫・大阪の団員を含めて約40名が参加した。活動者会議では、被災地の状況報告にもとづいて討議が行なわれ、こうした認識・方向を確認するとともに、3月18日の大阪常幹翌日の19日にまちづくり問題を中心とした第2次現地調査を行なうことを決定した。

2月24日、国会では「被災市街地復興特別措置法」などの震災特別法が成立した。神戸市はその直後、6地域（決定は13件）での都市計画・区画整理決定を行ない、被災した住民の参加を遮断したまま手続が強行される状況となった。

この計画強行は、

- ① 地域住民が避難所等に追いやられて地域コミュニティが破壊されているなかで、
- ② 形式的・画一的な計画縦覧や意見提出期間の機会を付与したのみで、
- ③ わずか1日、1回の都市計画審議会で決定を強行する

という都市計画の手続としても異常きわまるものであった。こうした内容・手続が、住民や世論の手厳しい批判を浴びたのは当然である（芦屋市では関係予算が一旦否決）。

しかも、計画決定は、「被災市街地復興特別措置法」で創設された「被災市街地推進地域」による弾力的な計画推進の方策すら活用せず、従前から予定されていた都市計画を強行しようとしたものである。震災による家屋倒壊と住民不在に乗じて「懸案の計画」を一気に実現しようとしたものとして、厳しく批判されねばならない。

4 「生活再建とまちづくりについての提言」と第二次現地調査

3月6日、被災者救援と住民参加のまちづくりを掲げた「生活再建とまちづくりについての提言」が完成した。

「提言」では、被災と救援についての国の責任を基本にすえ、

- ① 被災者の生活再建のための救援措置
- ② 罹災都市借地借家臨時措置法の運用
- ③ 被災建物の復興
- ④ 住民参加による震災復興都市計画

の4つの項目にわたって詳細な提言を行なっている。法律家の立場からの総合的な政策提言として意味を持つとともに、その後の対策活動の基本軸となったものである。

「提言」の完成を受けて、直ちに関係行政機関への要請行動を行なった。

震災に際して災害対策基本法にもとづいて設置されていた「災害対策本部」は、震災特別法の制定に伴って「震災復興対策本部」となっていた。要請は、この復興対策本部をはじめ、関係行政官庁や最高裁・日弁連等に行なった。

復興本部では、法務省より派遣の検事が応対し積極的な懇談・対応の姿勢を見せ、法務省や最高裁も「現行法の弾力的運用を含めて、私権保護にあたる」とそれなりに権利擁護に意欲や模索を示した。これに対して、建設省で応対した秘書課長は「被災者には気の毒だが防災都市化のチャンス」との「本音」をのぞかせた。「救援」と「復興」のはざままで揺れ動く行政機関の姿勢を示したものとも言えるだろう。

なお、この「提言」提出と要請行動が、建設・大蔵・厚生などの「なじみの薄い」行政機関と自由法曹団が、以後長期にわたって「膝詰め協議」を続ける糸口になったことは特筆されていい。自由法曹団にとって「未踏地の分野」であったのと同様に、行政諸機関にとっても今回の震災はおよそ予想を超えたものであったに違いない（そのことの当否は別として）。こうした行政に対して建設的な批判・要求を重ねていく活動は、「非政府法律家組織」としての自由法曹団の重要な課題であったし、今後とも重要な課題となるであろう。

3月19日に行なった第二次現地調査は、前記の都市計画・区画整理決定が、住民の反対を押し切って強行されるなかでの実施となった。調査には約70名の団員が参加し、計画決定された長田区の状況を見分するとともに

に、住民との懇談、住民シンポへの参加、団内学習・討論等を行なった。

5 吹き荒れた「危機管理」論と検討・批判

震災特別法―都市計画決定の動きと並行するように、震災初動の政府・地元自治体の対応の遅れを批判する「危機管理」論の動きが急になった。

震災をめぐる「危機管理」論の特徴は

- ① 阪神大震災やその後発生したサリン・オウム事件などの危急事態を、侵略・テロ・ハイジャックなどと「ひとくくり」にして、これらの「危機」に対する管理体制の創出を主張し、
- ② 震災においては、「自らも被災者を抱える地元自治体の対処能力は期待できない」から、「首相官邸による強力な中央一元コントロール」の必要を説き、
- ③ 緊急対応にあたっては、「わが国で唯一の自己完結組織である自衛隊を中心にすえる」べしとするものである（佐々淳行 朝日新聞・2月10日朝刊など）。

2月から3月にかけて、震災の衝撃と対応の遅れへの国民的批判を背景に、このような「危機管理」論を背景にした災害法制の全面見直しが浮上するかという情勢となった。対策本部は、改憲阻止対策本部に協力を要請して、共同で「危機管理」論や災害法制の検討チームを組織し、状況に応じて批判意見書を発表・提出する準備を進めた。

他方、防衛庁幹部や新進党・一部評論家などのこうした急進的な「危機管理」論は、政府部内や防衛庁内部からの反論・批判も生み、「自衛隊の基本はあくまで国防。災害対策などの方向に傾斜すべきではない」との主張も展開されることになった（西広整輝 朝日新聞・2月18日朝刊）。前記佐々氏は、この西広氏を「防衛庁の守旧派」と批判している。

3月28日、政府は、首相の私的諮問機関の「防災問題懇談会」（防災懇 防災臨調とも）を設置した。懇談会の審議に委ねることによって、いわば「問題の先送り」をはかった形であり、懇談会の構成等からして急進的「危機管理」論を基調とするものとはならない見通しと考えられた。こうしたなか、対策本部は予定した意見書の発表を見送り、検討・準備した論稿を団五月集会報告集に掲載するにとどめた（五月集会特別報告集 内藤・田中・吉田・青木各報告）。

9月に至って発表された「防災懇答申」やそれにもとづく災害対策基本法改正は、自衛隊に補充的にあっても緊急対処権限を認めるなどの重大な問題をはらんでいるが、少なくとも、このとき吹き荒れた「危機管理」論とは一線を画したものとなっている。

なお、この間吹き荒れた「危機管理」論が、阪神大震災の現実や被災者の要求から生じたものではなく、年来の「危機管理―国家改造」論が震災を機に突出し、震災被害に乗じて「改造」の実現をはかろうとしたものであることに、特に留意を求めたい。

筆者は小選挙区制闘争以来、こうした「国家改造」論と対決することを信条としているが、震災被害を奇貨とした「危機管理」論の突出だけは絶対に許すことができない。被災者の犠牲を「好餌」にして改造された「国家」が、いつか累々たる屍を生みだすことは明らかだからである。

サリン・オウム問題などを素材に、またも鎌首をもたげようとしているこうした動きには、まさに民主主義の良識をもって対決すべきものではないだろうか。

II 被災者救助を活動の軸に（4月～7月）

1 被災者はなぜ放置されている・・・ここに対策活動の照準を

震災から3か月、震災被害と対策行政のひずみが明らかになってきた。

- ・震災から3か月たつてなお避難所に5万人が残されている。「避難所への収容は7日以内。すみやかに仮設住宅へ」という災害救助法の運用指針から見ても、黙過できない問題ではないか。
- ・「仮設住宅は作った」というが、入居を認められたのは住んでいた地域をはるか離れた遠方。「これでは暮せない」というので自殺者まで出ている。こんなことがなぜ起こる。
- ・家屋が倒壊した民有地がたくさんあり、「仮設住宅を立ててもらいたい」という提供の声がある。だが、神戸市は「民有地には立てない」と言っている。こんな運用をする根拠がどこにある。
- ・公園のテント村などにいる被災者には、「指定の避難所ではない」との理由で、食糧の供給等が拒否されている。災害救助法にない「指定避難所」なる観念は、いつ、だれが、どのような理由で考え出したのか。
- ・駅前やターミナル周辺は住民がいないなかで都市計画が強行決定され、その一方でその余の95%の地域は放置されたままになっている。これが住民本位のまちづくりか。

「疑問」を列挙すればこのようになる。法律家に限らず、だれもが抱く常識的疑問であろう。そして、災害対策基本法・災害救助法はおろか震災後に制定された「被災市街地復興特別措置法」のどこにも、こうしたことを強制する法理がないことを考えれば、これは法とその運用に関わる問題でもある。

4月15日の本部常幹で、伊賀団員（大阪支部幹事長）はこうした問題を投げかけ、検討と活動を求めた。第一次提言の発表・執行を終え、「危機管理」問題が小康状態に入るなかで、次なる活動方向を模索しようとしていた対策本部は、被災者救助を活動の中心軸に向ける方向に転じ、4月29日の活動者会議で活動方向を策定することにした。

被災者救助への活動の絞り込みが、その後の対策活動に積極的な方向づけを与え、現地の実態と政策提起をダイレクトに結びつけた自由法曹団らしい活動を可能にしたことは疑いない。この4月、対策本部活動は「第二段階」に入たと言えるだろう。

2 4・29活動者会議と「緊急提言」

4・29活動者会議に先立つ4月25日、東京の対策本部メンバーは、復興本部および建設省との折衝を実施した。復興本部では約1時間にわたって「担当検事」と懇談し、建設省（復興特別法など）では担当者がレポートを準備して説明にあたった。震災対策という問題の性格を反映してか、いずれも丁寧な対応と言えるものであった。

a 建設省（「復興特別措置法」関係）

「復興特別法」の適用と前後して自治体が都市計画指定をしたのは違法ではない。

しかし、「復興特別措置法」の地域指定は、指定した地域について復興計画を生み出すためのもので、さまざまな運用があり得る。

b 復興対策本部

復興優先については強行意見があり、後藤田正晴復興対策委員が「強行にやりすぎると三里塚のようになる」とたしなめたこともあった。しかし、痛い思いをしないとわからないという限界もある。法務省では、私権の尊重を基礎におかねばならないと考えており、その方向で努力している。

この要請以降、すべての要請・折衝の内容は行政側の回答・説明を含めて「報告メモ」に取りまとめ、関係方面に配布することにした。運動での活用と同時に関係行政機関にも交付しているが、いまもって「訂正」の要求を受けたことはない。

4・29活動者会議は、地元関係団員が最大限参加できるよう被災地近くの大阪で開催した。活動者会議には、兵庫・大阪・東京等から20名の団員が出席し、今後の活動に向けての議論を行なった。

① 被災者救援を主眼とする第二次提言を発表すること

② 5月15日に兵庫・大阪の団員も参加して政府要請・協議を行なうこと

③ 五月集会の翌日の5月23日、神戸市と兵庫県への要請・協議を行なうこと

などは、この活動者会議で確定した。この活動者会議は、これまで兵庫・大阪・東京と、それぞれに検討・活動してきた対策メンバーが一堂に会し、具体的な事実をふまえて共通の観点と共同歩調を確認したという点でも重要な意味をもつものであった。

これを機に、対策本部の本格的な会議は現地調査を兼ねて地元近く（および臨時に常幹前後に）行ない、東京では政府要請・記者会見などの行動を行なうという対策本部の活動パターンが定着する。「現地で行動しながら考え、それを政府に投げかける」というフィールドワーク型本部活動の成立であり、これが「アメリカまで足を伸ばす」背景となっていく。これまた重要な意味を持ったといっている。

この活動者会議をふまえて、「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」を作成・発表することにし、要請・協議項目は当面の焦点である避難所・仮設住宅を中心とする被災者救援と住宅金融公庫の融資に問題に絞り込むことにした。

3 まず政府を押えて自治体へ・・政府折衝と神戸市折衝

5月15日、兵庫（山内）、大阪（伊賀）からの参加を得て、厚生・建設・大蔵の担当者との協議を実施した。建設省では前回と同様にレポートを準備しての対応、厚生省では松本楼を使用しての一時間半の懇談と、いずれも形式的な要請を超えたものとなった。

a 厚生省

- ・避難所について「指定」等という観念はない。「指定避難所にいないから保護を要しない」ということもない。指摘された差別等は調査・対処する。
- ・仮設住宅の設置に民有地の借り上げは可能。元居住していた地域ごとに必要数確保する方策に支障はない。必要な被災者については一人残さず提供する。
- ・災害援助資金貸付制度や損壊家屋の応急修理等、災害救助法の措置で十分生かされていないものがあるのは残念。救助法は大枠を決めるだけで、実施については地元自治体の広範な裁量を認めている。

b 建設省・大蔵省

- ・地主の承諾のない借地人の件では頭を痛めている。ある程度画一的に扱わざるを得ないが、具体的な基準等があれば検討したい（大蔵省担当者）。

厚生省との協議では、自由法曹団の交渉場面ではめずらしいほどに法解釈についての食い違いはなく、むしろ厚生省自体が現地自治体の対応の不十分さにいらだちを表明していた。自然、その後の神戸市への要請等は、政府折衝をふまえて積極的な実施を求めるものとなり、「厚生省の見解」をフルに活用した（これまた自由法曹団としては異例。それあってか次の厚生省折衝での表明はグッと慎重になる）。

5月21～22日の五月集会では、震災対策本部の責任担当で「阪神・淡路大震災問題分科会」を実施し、神戸大学名誉教授の早川和男氏をアドバイザーに迎えた。五月集会の発言・討議の様子は、「五月集会の記録」（団報147）に譲る。

5月23日、対策本部として初めての神戸市との折衝。石川本部長（団長）、宮崎・山内（兵庫）、伊賀（大阪）ら地元団員をはじめ、東京から田中・赤沼・田崎の対策本部メンバーが参加した。

- ・避難所の指定ということを行なっているつもりはない。厚生省からの問い合わせもあった。待遇の差別があれば当然是正する。
- ・仮設住宅については、まず公有地で手当し、なければ民有地というのがスジ。民有地も1千㎡以上で無償なら受け入れている。

- ・「居住地の近辺で」という希望は理解している。高齢者等について実施している「抽選区域の限定」を一般化することを検討している。
- ・災害救助資金貸付について、一度締め切ったが延長の要望が市民らも来ている。十分検討したい。

等々。

事前に政府折衝を踏まえていることもあってかなり踏み込んだ折衝となり、厚生省からの指導もうかがわれた。ただし、出席したのは民生局の担当者が中心で、復興・都市計画の責任者は見られなかった。

この日、兵庫県にも要請を行ない、県庁記者クラブで記者会見を行なった。これら政府・自治体折衝の経過・内容は詳細な報告メモにまとめ、「緊急提言」とともに関係団体・学者・運動に配布した。

4 被災者切り捨てを許さないために・・避難所現地調査と「緊急要望書」

6月11日、4～5月の活動を整理し今後の方向を確立するために、神戸で活動者会議を行ない、埼玉・京都からの参加を含めて21名が参加した。

- ① 避難所と仮設住宅の問題で、依然として硬直した姿勢が変わっていないこと
- ② 公庫融資問題でも、依然として地主の承諾書がないと受理されておらず、建築への障害をもたらしていること
- ③ 災害援護資金貸付再開問題でも、依然展望が開けていないこと

が報告され、これらを具体的に検討・要求する第三次の意見書を取りまとめ、6月末～7月に要請を行なうことにした。また、6月17日の常幹の討議を経て、7月9日に仮設住宅と避難所を訪問する第三次現地調査を行なうことにした。

7月9日に実施した仮設住宅・避難所への現地調査には18名が参加した。神戸大学構内の避難所では、「居住環境」は仮にも良好と言いたいなかで、それでも「遠方の仮設住宅には移れない」という被災者の生の声を聞いた。元町公園の「仮設住宅村」は、被災者がキリスト教団の支援を得て自力で仮設住宅を建設したもので、公園を長期にわたって占拠するという問題をはらむ一方で、いささかも弾力的な扱いを許容しようとする行政への強烈なプロテストを意味するものであった。これら避難所と仮設住宅をめぐるのは、仮設住宅募集を「最終募集」とし、「7月31日をもって避難所を閉鎖し食事の供給を中止する」との通告が行なわれていた。

現地調査を踏まえて、7月20日付の「緊急意見書」を取りまとめた。

「緊急意見書」では、

- ① 仮設住宅提供の打ち切りや避難所閉鎖を強行せず、居住地近くの仮設住宅増設を行なうこと
- ② 災害援護資金貸付を再開するとともに、災害救助法の生業資金の給与規定を生かして政府資金による被災者直接助成（全壊世帯に少なくとも500万円以下略）を実施すること
- ③ 借地人の住宅再築のために、地主の承諾のない借地人に住宅金融公庫融資を行なうこと

の3項目について、具体的な手立・方策を提起した。

なお、意見書作成直後、神戸市は避難所閉鎖時期の8月20日への延期と残留被災者の「待機所」収容を発表した。

5 政府・自治体要請と具体的要求の到達点

7月27日、「緊急意見書」をたずさえての政府要請を設定し、建設省・厚生省・復興本部におもむいた。現地からは、石川対策本部長・伊賀大阪支部幹事長が参加した。

① 建設省（住宅金融公庫融資関係）

- ・地主の承諾書がない場合、契約書や地代の領収証を提出してもらって受けつけるようにしている。供託中が

問題だが、地代増額請求による供託の場合は、借地権の存在が明らかだから受理する方向で検討している。その余の供託については、法務省等とともに連絡をとって検討している。この点で紛争累計について種々意見交換。

・現地での説明に不十分な点があるなら、周知徹底をはかる。

② 厚生省（災害救助法関係）

・仮設住宅については、地元から報告のあったものは手当した。民有地の活用には問題はないが地元自治体が判断することだ。仮設住宅に移ってがんばっている人もいる。

・生業資金給与の凍結解除や助成については、なんとも言えない。

③ 復興対策本部（担当検事）

・あらかじめ受領した意見書は、増刷して関係各部局に配布している。現地の生の声がなかなか伝わってこないなかで、こうした活動は貴重だ。敬意を表する。

・避難所問題は憂慮している。7月末の閉鎖が延期になったのも意見書などの成果だろう。住民と行政が係争することのないように、全力を尽くしたい。

これまでの経過に比して、建設省—公庫融資の制約がひとつ突破できたことは直ちに理解できる（家賃増額供託は、表明どおりに実施された）。それに対して、厚生省の対応が積極的であった前回よりかなり消極的になっているのも明らかに見受けられた（担当者にある種の圧力がかかっているのだろう）。復興本部の担当検事の発言が真情を伴ったものであることは理解できるのだが、いかんせん復興本部は調整機関であって「指揮権」はない。このあたりがこの国の行政システムの難しさであろう。

相前後して、兵庫県支部が申し入れた神戸市との協議は、「多忙ゆえに会えない」との回答を受け、後日、送付されてきた回答書はにべもない拒否ばかりであった。そのなかには、「災害援護資金貸付の再開は法律上できない。自由法曹団に『再開を検討する』と表明したことはない」との驚くべき記載もあった。政府と自治体の責任の軽重を云々する気はないが、少なくとも自由法曹団との協議・折衝においては、「政府の方がはるかに誠実だった」ことになる。「革新自治体」とも称された神戸市の一連の施策・対応を、どのように評すべきであろうか。

後日談。「法律上もできない」「表明したことはない」という明確な誤謬を正す要請を検討していた9月、神戸市は「できない」はずの災害援護資金貸付再開に踏み切った。その「広報」にいわく、「国の制度に基づき受け付けを締め切っていましたが・・・特例として受け付けを再開します」。これで被災自治体の役割が果たせるのだろうか。

4月から7月まで、対策本部の活動の主眼は、避難所・仮設住宅や公庫融資・災害援護資金貸付といった、具体的な問題を取り上げてその是正をはかることに集中した。

① 住宅金融公庫融資の弾力化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 避難所や仮設住宅について問題を提起し、いかばかりでも波紋を投げかけたこと

などは、現実的な成果・到達点と考えていいだろう（もちろん、自由法曹団だけが要求したわけではないが）。重要なことは、問題を提起してねばり強く要求・交渉を行なうことであり、それによっていかばかりかでも事態を改善する実績と確信を生み出すことだったのである。

III 訪米調査から交流集会へ（8月～10月）

1 震災対策のあり方を探るアメリカの旅

いつのころからか、「ロサンゼルスとサンフランシスコに震災調査に行こうか」との会話が交わされはじめて

いた。

「ロサンゼルス・ノースリッジ地震ではきわめて迅速な対処がされて被害が少なかったらしい」「連邦危機管理局（FEMA）の活動には見るべきものがあるようだ」「ロサンゼルスやサンフランシスコでは都市計画自体が違うと聞く」・・・こんな会話が自由法曹団で東海岸を中心とするギルドとの交流が予定されていたことに重なって、「それなら西海岸コースを組めばいい。そもそもギルド総会のポートランドは西海岸だ」となり、いつしか訪米調査の企画に発展した。かくして赤沼団員（東京）を責任者に、石川・伊賀（大阪）、山内（兵庫）、小池・田崎・田中（東京）と、対策本部の中心メンバーが打ち揃って西海岸を歩く震災訪米調査が実現した（ほかに、大阪弁護士会で活動する阪口団員夫婦と東京の富永団員が参加）。

8月5日から10日まで（その後は、ギルド総会に合流）、ロサンゼルス・サンフランシスコを訪れた訪米調査は、予想をうわまわる貴重な成果をおさめた。連邦危機管理局（FEMA）やロス市救急管理局（OEM）といった日本ではそうそう懇談などできそうにない「危機管理」機関の訪問から、現地で協力いただいた吉永氏（ロス都市計画局）や伊賀教授（伊賀団員の叔父上）、弁護士との懇談、案内してくれたガイド氏の説明まで、短期間ながらアメリカでの震災対策をうかがい知るに十分な内容だった。

- ・軍事的危機管理機関とだけ理解していたFEMAが、積極的に災害救助を推進していたこと。被災者への相当額の直接援助を含めて、整備された救援プログラムが組み立てられていたこと
- ・ロス市の機能を総動員した緊急対応システム（EOO）は見事なもので、市当局者は「災害対策は市の責任で、市こそが基本だ」と力説していたこと
- ・ロス地震では、被災市民のなかに献身的に入って行った弁護士の「センター」が機能しており、その活動がとかく社会的弱者を忘れがちなFEMAの建設的批判を形成していたこと

等々、調査でふれた事実はそれぞれに新鮮であり、感銘深いものだった。同じく「私有財産に補償なし」とする資本主義大国でありながら、アメリカの災害対策・救助のシステムの整備は日本の比ではない。

10月2日、こうした震災訪米調査の内容を問題ごとに分担執筆した「震災訪米調査報告書」にまとめて発表した（全文が訪米調査・交流をまとめた団報特別号に掲載されているので参照いただきたい）。

報告書は、政府要請・記者会見などに活用するとともに、後記の全国交流集会にも参加者に配布した。訪米調査と調査報告書はかなりの反響を呼び、問い合わせや資料要求が相次いでいる。

手探りで震災対策にあたってきた対策本部メンバーに、訪米調査は新たな追求の方向を示唆したものであった。これを機して、震災対策本部の活動は「第三段階」に入ったと言って誤りではないだろう。

2 災害救助は社会保障・・・第四次「要望書」と厚生省要請

訪米調査から帰国した直後の8月20日、神戸では避難所の被災者への食事供給が打ち切れ「待機所」への収容がはじめられた。「緊急意見書」で提起し、各方面から要望が強まっている被災者への直接助成は、「天災に責任なし」「私有財産に補償なし」の「大義名分」のもとに実施される道筋すら見えない。

9月24日、こうした状況の打開を検討すべく、「待機所」の現地調査とあわせて活動者会議を神戸で実施した（15名参加）。活動者会議では、被災者助成の道筋を開くために、「社会保障としての災害救助」（伊賀団員の用語では「災害保障」）の考え方を積極的に押し出すことを確認した。

この「社会保障としての災害救助」は、「生業費給与」を含めた救助プログラムを規定している災害救助法を、社会保障規定としての意味を盛り込んだ法令と理解し、その積極的な運用によって被災者への直接助成などの実現をはかろうというものである。

法理論問題に詳しく立ち入る余裕はないが、おおむね以下の論理の筋となる。

① 従来の考え方に従う限り、憲法29条を基礎とする財産権の補償は、なんらかの公的行為や措置の介在が

前提とされたものであり、これは「天災に責任なし」「私有財産に補償なし」の壁にへだてられている。

- ② 震災被害の実態は、被災者が「自助努力」を尽くし「自己責任」でもって社会生活復帰していく前提を破壊されているもので、その救助は「自助努力」の前提を回復する限りではダイレクトに国家の責任と考えられる。
- ③ これは憲法第25条に規定する生存権の適用の一場面と考えられるべきもので、被災者助成は「財産権補償」ではなく「社会保障」として実施されるべきである。
- ④ 災害救助法が規定する救助プログラムは、今日的には、こうした社会生活復帰のための補償を含んだものと理解すべきであり、現行法制のもとでも助成は可能であるし必要である。

こうした議論を踏まえて作成した9月25日付の第4次「要望書」では、

- ① これまでの被災者救助の内容・状況を集約・公表し、国民的な討議に委ねること
- ② 生活基盤を破壊され、自助努力の出発点すら奪われている被災者に対し、社会保障としての直接助成に踏み切ること

を提起し、政府とりわけ厚生省の積極努力を求めている。

10月2日、訪米調査報告書と要望書をたずさえて厚生省要請に臨んだ。

日本共産党穀田恵二衆議院議員の紹介が得られたことにより、社会・援護局の保護課長が応対した（要請は数度に及んでいるが、本省の課長と会ったのははじめてである）。

焦点はなんといっても「助成問題」であった。

「『私有財産に補償なし』だから融資しかない」「生活再建への支援は別の法律になっている」「『生業資金』には住宅喪失などは含まない」・・・「原則論」を言い続ける課長に、社会保障と災害救助法の重なりを説き、2万2千ドルまでの直接助成を実施しているアメリカの制度を語り続けて一時間半。ようやく到達したのは、「なるほどそういう考え方もあり得る」「個人補償と保障が違うことはわかったが、私の立場でいまいどうするとは言えるものではない」というところまで。

これがどう実るかはわからないが、社会保障を本務とする厚生省に、「社会保障としての災害対策・被災者救助」という観念を投げかけたところに、意味があったのではないだろうか。

3 運動と模索の合流・・・「災害・人間・復興」全国交流集会

10月14～15日、被災地神戸で「災害・人間・復興」全国交流集会が開かれた。

全労連・日本科学者会議などが呼びかけて6月から準備を進めたこの集会の運動に、自由法曹団は呼びかけ団体として加わり、当日も兵庫・大阪・東京から20名を超える団員が参加した。

集会では、

- ① 山内兵庫支部幹事長が開会全体会で訪米調査の報告を行ない、
- ② 「生活再建と国・自治体の責務」を掲げた第二分科会の運営に参画し、多くの報告を担当し、
- ③ 被災者直接助成等を求める国民的運動を閉会全体会で渡部本部幹事長が提起する

など、積極的な貢献を行ない、配布した調査報告書・意見書集とともに積極的な評価を受けた。

集会そのものも、参加者900名（配布資料準備は500部）と主催者の予想を超える成功をおさめ、それぞれの会場は参加者であふれた。被災生活とそれぞれの立場での10か月間の運動をふまえた報告や発言は、それぞれに感銘深いもので、最後まで熱気と感動に包まれた集会を生みだした。

この集会等を通じて触れた各団体の活動もまた素晴らしいものがあった。

・初動の医療から被災者のケアまで系統的な活動を続け、二次被災、三次被災の発掘と防止にあたってい

る民医連など医療機関の活動

- ・ 現地対策本部を設けて全国から組合オグを派遣し、労働相談や労働者の組織化にあたり、これらを通じて兵庫労連を大きく拡大した全労連の活動
- ・ 都市・地域の被災状況や建物の損壊を克明に調査し続け、膨大な報告・レポートにまとめあげた国土問題研究会をはじめとする学者・建築家の活動

集会がつくりだしたものは、これらそれぞれの立場で模索・追求を続けてきた運動が、ひとつに合流した壮大な叙事詩でもあった。それは、これからの災害対策の模索や自由法曹団の共同に新たな可能性を開くに違いない。

まとめにかえて

震災対策本部の活動も、どうやらひとくぎりをつけるところにきたようである。

わずかに10か月、それでも10か月。思えば未踏の分野にそれでも果敢に立ち向かい続けた日々だった。この活動をすべて総括することは筆者の力量を超えている。

なんといってもたずさわる問題は大きく、あらためて活動を整理してもそうそう起承転結をつけようともない。あえて一貫しているものを見出すなら、「ただただ歩きまわったこと」とでも言えようか。それでも、関わったメンバーが「よくここまでやってきたもんだ」「やってよかった」と言い交わしている活動でもある。

だから、全く個人的な感慨をもって報告の終りとさせていただきたい。

第1。すべてを通じて、団員の善意と自主性が最大限に発揮された活動であった。

兵庫・大阪・東京を問わず、対策本部メンバーや団員は、それぞれ自ら進んで活動に参加し、執筆し、無理を押し現地の神戸や「首都」の東京に馳せ参じた（もちろん、内心の面での圧迫や任務意識はあっただろうが）。だから、この10か月、対策本部は「組織動員」という言葉を知らなかった。「それがあたりまえ」なのかも知れないが、小選挙区制・PKO・東京都拡声機条例と、どちらかという「意義と任務」とやらで「動員・配置」する活動に関わってきた筆者にとっては、新鮮な驚きでもある。

いつかこの国に成熟したNGOやNPOの活動が根づくとき、それは多分こんな活動なのだろう。自由法曹団はそうした「非政府活動」の一翼を担うる・・・そのことを確認できたことは、望外の喜びである。

第2。こんなこともあってか、対策本部活動はいつも明るかった。目にする現実は、ときには救いのないほどに暗いにもかかわらずである。

「フィールドワークを得意とする」とは言えれば格好はいいが、活動者会議以外にはまともな会議もやらず、事務局打合せもほとんどやっていない。では、一体どこで方針を煮詰めるか・・・なんのことはない、調査や要請のあとの「一杯会」。ここでどンドン課題・方針がふくれあがり、遂には実行するハメになる。「大阪勢」の快気炎に、「今度は飲むのはやめよう」と下相談しながら、ついついつきあって「しまった」とボヤきながら、それでも決めたら必ずやりきった。

その想いをかりたて、活動を支えたもの・・・それはなんといってもまのあたりにした被災の現実と、そのなかで生きる被災者の姿であり、それを捨て去ろうとするこの国とその政治への憤りであったに違いない。

第3。問題はたぶん「国家」というものの意味とあり方にかかわり、「国家」と人間というものの関係にかかわる。

いったい国はなんのためにある。人間が安心して暮らすことができず、人間と家族とまちを守ることができないで、いったいなんのための国だ・・・こんな想いにいくどさいなまれたことか。「国家と人間の重さを比べるほどくだらない比較はない。答えはあまりにも自明だ」との独白をどこかで聞いた覚えがある。筆者にとってこの10か月は、この自明の「問い」をあらためて問い続けた道程だった。

冒頭紹介した兵庫県支部の「ざ・だ・ん」（震災特別号）のなかで、借地借家権保全のために奔走された上原団員は、報告のタイトルを「人間ばんざい 地震弁護士奮闘記」と題しておられる（繰り返しになるが、この「ざ・だ・ん」はぜひ読まれたい）。

「人間ばんざい」と言いかわせる優しさが、人間にはいついかなるときでも存在するということ・・そんな人間を受け止められない「国家」などは、しょせん虚構のうたかたにすぎないということ・・10か月の活動を通じて感得したことは、このことだったのではないだろうか。

そんな気がしてならない。

（1995年10月31日脱稿）