

「人間復興」を視座に政策提言

防災大臣と熊本県知事に提出 提言に沿った制度の改善も

関西学院大学災害復興制度研究所
野呂雅之



1. はじめに

震度 7 の連続地震で被災した地域とそこで暮らす人たちをどのように支援していくのか。東日本大震災以降、初めて広域にわたって被災した地震で、日本災害復興学会（以下、本学会と記す）として取り組んだ二つの支援策について本学会総務委員長の立場から述べることにしたい。

第一は、本学会が被災者向けに作成した小冊子「被災したときに」の増刷と復興支援委員会の活動経費の予算化などである。第二は、本稿の主題である本学会の復興法制度研究会と関西学院大学災害復興制度研究所（以下、本研究所と記す）による共同の政策提言である。

地震や噴火、洪水など自然災害に見舞われた被災地及び被災者を支援するため、本学会の使命としては現地での活動が一つの柱であり、もう一つの柱は被災した人たちが生活を立て直すための政策提言にあると考えている。前者が復興支援委員会による車座トークを中心とする活動であり、後者は平常時からの災害法制の研究などに基づいた提言である。

本稿では、そうした視点から二つの支援策に至った経緯と具体的な内容について報告する。

2. 小冊子の増刷と現地での支援活動

熊本地震の「本震」から 1 週間たった 4 月 23 日から本研究所の岡田憲夫前所長らと熊本の被災地に入った。岡田前所長は京都大学防災研究所を退官後の一時期、熊本大学に在籍しており、その人脈から熊本大学の研究者が現地調査の先導役を担ってくれた。

現地調査による被災地の状況を本学会の理事会 ML で報告、中林一樹会長から小冊子「被災したときに」を熊本の被災者に配布する手立てを考えるよう指示

を受けた。小冊子の在庫は底をついており、増刷するための印刷費とともに、支援活動に経費が必要になることを見越して、復興支援委員会・熊本地震被災者支援活動費として繰越金から 100 万円を充てることを理事会に上程し、承認を受けた。

この時期、本学会の栗田暢之理事がすでに熊本地震の被災地で中間支援組織を立ち上げており、復興支援委員会も現地で車座トークの活動に乗り出す準備を進めていた。小冊子「被災したときに」は 1 万部を増刷。車座トークを開く際に活用するほか、栗田理事の立ち上げた中間支援組織に参画しているボランティア団体などを通じて、より多くの被災者の手元に小冊子が届くような計画を立てた。

その際、熊本県など被災自治体に対して、小冊子を被災者に配ることを事前に伝えるようにした。小冊子には罹災証明書に記載された被害認定に不服のある場合、自治体に再審査を請求できることなどが書かれている。そのため、被災者と自治体が対立する構図を本学会がつくりだしているとの誤解を招きかねないと考えたからだ。

小冊子を配ることの承諾を得るのではなく、あくまでも配布することを事前に伝えるだけにとどめたのは言うまでもない。本学会としての活動を制約されるべきではなく、そもそも自治体に承諾を得るような事柄ではないが、阪神・淡路大震災などの被災地で住民と自治体の対立を目の当たりにしてきた経験から事前に配布を知らせる必要があると判断した。被災自治体に伝える役割は、中間支援組織の活動で自治体と信頼関係を築いている栗田理事にお願いした。

一方で、復興支援委員会の活動にも総務委員長の立場で加わった。熊本県御船町で 4 回開催した車座トークのうちの 1 回で、そのとき支援委員会では委員長、

副委員長とも現地に出向くことができない状況だったため、本学会の責任者として参加した。

3. 17 項目に及ぶ復興施策の提言

3-1. 改正災対法の趣旨を生かす

もう一つの重要な支援策である政策提言については、上記のような支援活動と並行して進めた。

被災自治体の中には、避難所に課長ら幹部職員が常時張り付くなどして、災害対策本部の機能がマヒしているところも少なくなかった。被災した人たちが避難所に入り切れず、体育館の軒下などに身を寄せている姿もあちらこちらで見かけた。このままでは災害関連死を招きかねない深刻な事態が熊本県の被災地で起きていた。

東日本大震災を教訓に災害対策基本法が大きく改正され、被災者支援のために多くの条文が設けられたが、そうした立法の趣旨が十分に伝わっているとは思えなかった。そこで、復興法制度研究会座長の津久井進弁護士に呼びかけて、国と熊本県など被災自治体に向けた政策提言をまとめることを提案した。

津久井弁護士は地震の発生後いち早く熊本に出向き、被災地における法律家の役割について地元の弁護士会などで講演を重ねていた。災害法制に詳しい本研究所法制度研究会の座長である山崎栄一・関西大学社会安全学部教授に加わってもらい、復興法制度研究会と本研究所の共同提言として4月下旬から具体的な提言づくりに乗り出した。

提言にあたっての方針として、国や自治体がすぐにやるべきことと、今後課題になると予想されることを切り分けて、ありきたりの主張は避けることを確認した。独自に緊急政策提言をまとめている岡本正弁護士からの情報や本研究所法制度研究会での議論も踏まえ、「人間復興」を基本的視座に置いて①東日本大震災以降に改正された最新の法制度に基づく施策の確実な実行②東日本大震災と同等の施策の実現③過去の災害経験・教訓を踏まえ、被災地の現状に即した施策の実現——の三つの課題を挙げ、計17項目にわた

って具体的な提言をまとめた（表参照）。

平成28年熊本地震に関する共同提言(概要)

- | | |
|----|--|
| 第1 | 東日本大震災以降に改正された最新の法制度に基づく施策の確実な実行 |
| 1 | 基本理念規定(災対法2条の2第4、5、6号)に掲げる、人命の最優先保護、被災者の事情を踏まえた適切な援護、速やかな災害復興等の実施状況の点検及び改善 |
| 2 | 被災者の心身の健康・居住場所確保、災害時要配慮者への必要な措置、的確な情報提供、専門家等も活用した相談の実施(災対法8条2項第14、15、17号) |
| 3 | 避難所の生活環境の整備(災対法86条の6)と避難所に避難していない在宅被災者等への適切な措置(災対法86条の7) |
| 4 | 被災者台帳の導入と被災者援護等に向けた個人情報の利活用(災対法90条の3、4) |
| 第2 | 東日本大震災と同等の施策の実現 |
| 1 | 被災ローン減免制度の徹底活用(個人向け)と、熊本地震事業者再生支援機構(事業者向けの債権買取・再建支援)の創設 |
| 2 | 被災マンション法、大規模災害借地借家法の適用 |
| 3 | 災害援護資金貸付の緩和措置(利息減免、保証人不要、免除要件緩和)の実施 |
| 4 | 義援金の差押禁止の立法措置 |
| 第3 | 過去の災害経験・教訓を踏まえ、被災地の現状に即した施策の実現 |
| 1 | 災害救助法の弾力的適用(特に住宅応急修理とみなしも含む応急仮設住宅の対応) |
| 2 | 広域避難の実現と避難者への支援の確保(情報提供、個人情報共有、生活保障等) |
| 3 | 生活保護制度と被災者支援制度の間の調整(義援金等の収入認定の誤り等の是正) |
| 4 | 関連死の防止に向けた必要かつ最大限の措置と、各市町村における認定と審査の実施、発生事例の丁寧な把握・分析 |
| 5 | 災害弔慰金・見舞金の仕組みの見直し(「主たる生計維持者」基準の見直し等) |
| 6 | 被災者生活再建支援制度の拡充と、住宅再建にとどまらない生活再建の支援 |
| 7 | 地盤被害の補修に対する十分な公的補助 |
| 8 | 自治体による独自施策の実施を促進(熊本県と大分県の支援格差の是正等) |
| 9 | 被災地の自由裁量を保障した民間財団方式による「復興基金」の早期設置 |

3-2. 提言の主な内容

17項目に及ぶ共同の政策提言については、熊本地震の「本震」から1か月を迎えた5月16日、河野太郎・防災大臣と樺島郁夫・熊本県知事に提出した。

■第1 最新の法制度に基づく施策の確実な実行

政策提言の第1に挙げたのは、東日本大震災をきっかけに改正された災害対策基本法(以下、改正災対法)の趣旨に基づく対応である。

改正災対法は第2条2項で災害対策の基本理念として、人命の最優先保護や被災者の事情を踏まえた適切な援護をすることなどを掲げている。軒下に身を寄せる被災者がいるような被災地の現状を踏まえて、それら規定が順守されているかどうか点検したうえで、避難所の生活環境の改善などを求めた。

また、被災者の生活再建を確実に支援するため被災者台帳の導入を促し、それが有効に機能するために個人情報を利用できるような措置を講じることを提案した。被災者台帳の導入も改正災対法で新たに盛り込まれたが、市町村にとっては努力規定であり、国と県が財源などでサポートする必要性も指摘した。

■第2 東日本大震災と同等の施策の実現

第2に挙げたのは、東日本大震災において実施されたものと同様の施策の実現である。

地震前に負債のあった被災者や被災事業者であっても再建の道が閉ざされないように、被災ローン減免措置の徹底活用や東日本大震災で新たに出来た事業者再生支援機構の仕組みを熊本地震でも創設することを求めた。

災害弔慰金支給法に基づいて貸与される災害援護資金の貸し付けについては、大震災でとられた利息減免や保証人不要などの緩和措置をとることを要請。さらに、被災者の生活再建を促進し、義援金を寄付してくれた人の思いを反映させるためにも、義援金についても被災者生活再建支援金や災害弔慰金と同様に金融機関による差し押さえを禁止する立法措置をとることを提言した。

この件に関してはその後、国会で熊本地震の義援金の差し押さえ禁止が立法化され、現実に即したタイムリーな提言となった。

■第3 被災地の現状に即した施策の実現

第3の提言では、過去の災害の教訓を踏まえて被災

地の現状に即した9項目に及ぶ施策の実現を求めた。そのうち二つの項目について解説する。

災害弔慰金の支給にあたっては、「主たる生計維持者」基準の見直しを求めた。生計を支えていた者が亡くなった場合は500万円が遺族に支給されるが、遺族に103万円を超える所得があると、故人が「主たる生計維持者」とみなされず、遺族には250万円しか支給されなくなる。パート勤務でも103万円を超える所得の場合もあり、市民感覚からかけ離れた基準である。

内閣府は6月1日付で「災害弔慰金等の支給の取り扱いについて」と題した通知を都道府県知事宛に出して、世帯の生活実態を考慮して災害弔慰金を支給できるようにした。支給要件の見直しであり、主に生計を支えていた人が亡くなった場合は遺族の収入にかかわらず、満額の500万円が支給されるようになった。東日本大震災でも問題になった支給要件が運用面でようやく改善され、熊本地震の被災者にも適用される。

長い間の課題だった支給要件の改善に関して、これもタイムリーな提言となったが、今回の提言と政策判断との関連性はどうだったのか。復興学会による提言の影響力という側面から関係者に聞き取り調査をすることも一考に値するだろう。

もう1点、復興基金の早期創設についても言及しておく必要がある。雲仙普賢岳の噴火災害以降、大きな災害が起きた場合は復興基金を創設しており、被災地に自由裁量を保障した「民間財団方式」による復興基金の設置を提言した。

これに対して、熊本県は9月6日、復興基金を創設する条例案を県議会に提案することを発表した。政府の第二次補正予算案に計上された特別交付税510億円などを原資にするという。ただし、詳しい事業内容についてはこれから決めるとしており、被災地の実情に即した内容の事業を盛り込んだうえで「民間財団方式」にすることの必要性を改めて指摘しておきたい。

3-3. 熊本と兵庫で同時会見

防災大臣と熊本県知事に政策提言を提出後、兵庫県

と熊本県の県政記者クラブで同時に記者会見をした。兵庫の会見には山崎教授と私が出席。熊本では津久井弁護士のほか、車座トークに参加していた木村拓郎副会長と復興支援委員会の君嶋福芳・副委員長が会見に臨んだ（写真）。



兵庫では定例の知事会見が控えていたため、40分で政策提言の会見を終えたが、報道陣からは提言の内容について質問が相次いだ。一方、熊本では質問は二つにとどまり、復旧・復興にかかわる制度に対する記者の理解度の違いが見て取れた。

兵庫の会見は朝日新聞、神戸新聞、NHKが報じ、熊本では朝日新聞と熊本日日新聞が記事を掲載した。

4. おわりに

熊本地震の被災地を訪れて驚いたのは、1995年に起きた阪神・淡路大震災で目の当たりにした光景とあまりにも似ていることだった。2階が1階部分を押しつぶして層崩壊した家々、避難所になった学校の体育館からあふれる人たち。耐震補強の重要性が繰り返し指摘され、要援護者を中心に避難の在り方を考えてきたのではなかったか。この21年間、私たちはいったい何をしてきたのかという自責の念にかられた。

津久井弁護士、山崎教授と提言に向けて最初に話し合った際に、被災した人たちに役立つ提言にするため、紋切り型やありきたりの主張を避けることで一致したのは、そんな思いがあったからに他ならない。

学術団体や研究機関による提言は、ややもすれば提

言することそのものに意義を見いだしてしまいかねない。そうしないためにも修飾語や抽象的な言い回しを排して、わかりやすい言葉でより具体的な内容にする必要があった。

さらに、今回の17項目の政策提言には本稿で紹介した「概要」とともに、解説文を付けた「本文」も作成して、支援活動に際して被災者向けにも活用できるようにした。

義援金の差し押さえ禁止の立法化や災害弔慰金の支給要件見直しについて、政策提言の主張に沿った形で実行されたことは、被災者の声に耳を傾けて現場から課題を探ってきた災害法制研究の方向性が間違っていなかったことの証左である。

今後は、首都直下地震や南海トラフ巨大地震を見据えて、被災前にどのような政策提言をすることができるとかという課題も視野に入れながら、本学会としての取り組みを考えていく必要がある。