

東日本大震災・熊本地震被害からの復興支援宣言

2016（平成28）年7月9日

東京弁護士会 法友会

宣言の趣旨

2011（平成23）年3月11日に東日本大震災が発生し、5年以上が経過したが、今なお多くの被災者・被害者が不適切な生活環境で暮らすことを余儀なくされている。そして、2016（平成28）年4月14日、熊本地震が発生し、大きな被害が生じることとなった。

法友会は、東日本大震災の復興支援活動を通して培った経験に学び、被災者に寄り添いながら、被災者の目線から、被災者一人ひとりの「人間の復興」を実現することを目標として、災害法制に関する提言を行い、東日本大震災及び熊本地震被害からの復興支援活動に尽力することを宣言する。

宣言の理由

第1 はじめに

私たちは、これまでの復興支援活動を通して、以下の三点を学んだ。

第一に、被災者に寄り添い、被災者の目線から、被災者一人ひとりがどのような理由で苦しみ、何を望んでいるのかを適切に把握することの重要性である。

第二に、このようにして把握した被災者のニーズを、制度の創設・改善の提案、意見の表明という形で発信する重要性である。

第三に、復興支援は、長い時間をかけて取り組まなければならない問題であり、決して、これを風化させてはいけないということである。

以下では、上記の視点から、主に熊本地震について、次いで東日本大震災について、被災者が真の意味で救済されるための「人間の復興」の観点から取り急ぎ取り組むべき課題について述べることとする。法友会はこれらの課題に取り組み、復興支援活動に尽力するものである。

第2 熊本地震について

1 被災者の置かれている現状

2016（平成28）年4月14日、熊本地震が発生し、大きな被害が生じた。現在、多くの被災者が不自由な暮らしを強いられ、また、住宅再建を含む生活再建・事業再建に不安を抱えつつ、その健康が脅かされている状況にある。

こうした被災者への支援や被災した街の復旧・復興には自治体の力・サービスを抜きには考えられない。しかし、東日本大震災では自治体の職員の多数が亡くなるという被害にあった自治体があり、熊本地震では庁舎が損壊したり倒壊の危険のある状態となった自治体があって、被災者への支援が遅れるという事態が生じている。

2 仮設住宅への入居について

災害救助法・災害救助法施行令においては、仮設住宅入居要件について「住家が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住宅を得ることができない者」（災害救助法第4条第1項第1号、災害救助法施行令第3条第1項等）と規定している。しかし、東日本大震災においては、仮設住宅の入居要件について、被災者救済の観点より各自治体が被災者の置かれている状況に応じて柔軟な運用を行った経緯がある。熊本地震においては、内閣府が各自治体に対して、従来の仮設住宅の入居要件を緩和する事務連絡をⁱⁱ発している。自治体は、当該内閣府事務連絡の趣旨及び「人間の復興」の理念を十分に踏まえて、被災者が置かれている状況に応じて、仮設住宅へ入居できるよう柔軟な運用を実施すべきである。

例えば、仮設住宅への入居を認める条件として、被災者に損壊した家屋の撤去を求める運用は、被災者の財産権に対する重大な制約となり、また入居要件として撤去を求める合理的な理由も乏しいことから、なされるべきではない。

東日本大震災について、損壊建物に居住を続ける在宅被災者の問題が近時注目されているが、その反省を踏まえ、仮設住宅への入居を望む被災者が、一人でも多く入居が認められるよう対処すべきである。

3 被災ローン減免制度について

東日本大震災において、震災により自宅不動産が損壊したにもかかわらず、住宅ローンが残ったままとなり、自宅の建て替えや補修に大きな障害に直面する等の、いわゆる二重ローン問題が頻発した。熊本地震においても、同様の問題に直面している被災者は多数に上ると考えられる。

東日本大震災においては、二重ローン問題に対処するために被災ローン減免制度が導入されたが、制度の周知が徹底されておらず、また制度を利用するための要件が厳格であったために十分な利用がなされなかった。

熊本地震においては、被災者の生活再建及び被災地の復興を図るべく、まずは、昨年全国銀行協会が中心となって策定された新たな被災ローン減免制度の周知を徹底し、また東日本大震災における弁護士・弁護士会のアウトリーチの手法を参考にして、一人でも多くの被災者を制度の入り口まで辿り着かせるべきである。

その上で、被災者の生活再建等を目的とする被災ローン減免制度の趣旨及び被災者が真の意味で救済されるために「人間の復興」の観点より、債務者の自由財産の範囲や全債権者の同意等制度の要件を厳格に解することなく、柔軟に運用がなされるべきである。

加えて、現行の被災ローン減免制度にとどまらず、法友会が昨年7月に決議した「二重ローン問題の解決のための立法措置等を求める意見書」において提言したように、債権買取機構を設立する恒久法を制定する等、二重ローン問題のより実効的な解決に向けた取り組みがなされるべきである。

4 住宅再建制度の拡充及び生活再建・事業再建の支援について

(1) 住宅再建制度の拡充について

被災者の住宅再建のために、国は各種の支援制度を設けているが、被災者が真の意味で救済されるための「人間の復興」の観点からすれば、その支援は十分とは言いがたい。すなわち、支援金の額は住宅再建のために十分な額であるとは言えず、また、半壊・一部損壊世帯への支援策に乏しいこと、地盤被害への援助はほとんどないこと等の問題を抱えている。

国は、その財源に配慮をしつつ、被災者の負担を国民全員で分かち合う必要があることに留意し、より一層の充実した支援を実行すべきである。

また、東日本大震災と同様に、熊本地震においても、自治体独自の支援策が用意されることを期待するものである。

更に、国や自治体においては、これらの支援策を被災者が十分に理解できるよう、積極的な広報に努めるべきである。

(2) 住宅再建にとどまらない生活再建・事業再建の支援をすべきこと

被災者が真の意味で救済されるための「人間の復興」の観点からは、国は、住宅再建にとどまらない生活再建・事業再建の支援についても、支援金を支給する等の制度を創設すべきである。

また、避難から住宅再建がなされるまで、被災者は長期間不自由な避難生活を余儀なくされ、かつ、それまでの生活基盤と異なる場での避難生活・仮設住宅生活を送らなければならないことから、被災者の心のケアやコミュニティの維持・形成のためのサポートについて十分な施策を講じるべきである。

5 障がい者に対する支援について

東日本大震災では、視覚障がい者の死亡率は一般の場合の2倍に上るとの報告がなされている。また、福祉避難所が一部設置されたものの、多くの障がい者は、一般の被災者と同様の避難所での生活を強いられたため、トイレへ行く等の避難先での最低限度の生活を送ることや、重要な情報へアクセスすることが、著しく困難であった。

そのため、被災者が真の意味で救済されるための「人間の復興」の観点からは、弱者である障がい者に対して、平時における障がい者の支援体制のほか、大規模災害時に適切に障がい者の所在を把握し、個々の障がい者へ支援や情報が行き届くよう、個人情報保護に留意しつつ、手厚い支援体制がとられるべきである。

6 災害弔慰金について

災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、災害により死亡した者の遺族に対しては、災害弔慰金が支給される（同法3条）。

災害弔慰金支給の審査にあたっては、災害弔慰金を支給する趣旨が、被災者の遺族に弔意を示し、遺族を物心両面から支援することにあることに留意し、被災者が真の意味で救済されるための「人間の復興」の観点から、一人でも多くの被災者の遺族に不合理な区別なく広く災害弔慰金が支給されるよう心がけるべきであり、その趣旨を実現するための制度運用がなされるべきである。

第3 東日本大震災について

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災は甚大な被害を生じさせた。今なお2万9410戸の仮設住宅に、6万784人もの避難者がいることを忘れてはならないのであり、被災者が真の意味で救済されるための「人間の復興」の観点から被災者の救済を早急に実現しなければならない。具体的には、住宅を自主再建することが困難な住民が望んだ場合には災害公営住宅に入居できるよう柔軟な運用を実施し、また、原発被害により故郷へ帰還することが困難な住民に対しては十分な手当をすべきである。また、被災地で

は、これまで長年にわたって築き上げられてきたコミュニティや経済活動の基盤が破壊されてしまった事実も見逃してはならない。

国は、被災者への支援のために、現在の被災者に対する生活再建支援制度について、生活基盤の被害状況に応じた支援金給付を設けるなど支援の大幅な拡充を行い、また、被災者の健康・心のケアに配慮した仕組みを創設する等の改善を行うべきである。更に、コミュニティの再建・創設のために、地域住民主体のまちづくりを進め、人的交流の場を作る仕組みを創設するべきであるとともに、産業再生のための支援に取り組んでいかなければならない。

第4 結語

以上は、東日本大震災の復興支援活動を通して、私たちが学んだ経験から、被災者が真の意味で救済されるための「人間の復興」の観点から取り急ぎ取り組むべき課題について述べたものである。

もちろん、被災者がどのような理由で苦しんでいるか、どのような支援を必要としているかは、災害ごとに、時期ごとに、そして被災者ごとに異なってくる。法友会は、今後も、熊本地震及び東日本大震災の被災者に寄り添いながら、被災者がなぜ苦しんでいるのか、被災者が何を望んでいるのかを真摯に探究し、被災者の目線から、被災者が真の意味で救済されるための「人間の復興」を実現することを目標として、災害法制に関する提言を含めその課題に全力で取り組み、支援をすることを宣言する。

i 少なくとも、死者69人、全壊住家7,996戸（2016（平成28）年5月24日時点。消防庁「熊本県熊本地方を震源とする地震（第55報）」）。最大時（4月17日）避難者数18万人以上。現在（2016〔平成28〕年5月3日）避難者数1万9,509人。

ii 2016（平成28）年5月24日付内閣府事務連絡によれば、「①住宅の被害を受け、現在、避難所にいる方はもとより、ホテル・旅館、公営住宅等を避難所として利用されている方や、親族宅等に身を寄せられている方、②二次災害等により住宅が被害を受ける恐れがある、ライフライン（水道、電気、ガス、道路等）が途絶している、地すべり等により避難指示を受けているなど、長期にわたり自らの住居に居住できない方、③「半壊」であっても、住み続けることが危険な程度の痛みや、生活環境保全上の支障となっている損壊家屋等取り壊さざるを得ない家屋の解体・撤去に伴い、自らの住居に居住できない方」が入居対象となるとされている。

iii 少なくとも、死者1万5,894人、行方不明者2,561人、災害関連死の死者3,396人（復興庁2015〔平成27〕年12月25日公表。災害関連死の死者数は2015（平成27）年9月30日現在。）。

以上