

# 被災者の生活支援及び今後の生活再建支援の 充実・徹底を求める決議

2011年3月11日に発生した東日本大震災は未曾有の大災害をもたらし、現在も全国で約34万人の被災者が避難生活を余儀なくされている(2012年5月10日時点・復興庁発表)。現在、そのうちの約32万人の避難者が、各自治体が用意した応急仮設住宅、公営住宅や民間借り上げ住宅等において生活している。

憲法は、幸福追求権(13条)及び生存権(健康で文化的な最低限度の生活・25条)を保障しているが、震災から1年以上が経過した現在、各地の被災者について、必ずしもこうした憲法上の保障が十分になされていない状況が多々見られるところである。

そこで、本決議は、次のとおり被災者の生活支援及び今後の生活再建支援の充実・徹底を求めるものである。

## 1 被災者の生活そのものの援助・支援の必要性

多くの被災者は、震災によって突然職を失い、また、従来は農業によって自給自足の生活が可能であったものが、避難生活によって食費等の余分な出費を余儀なくされ、その結果生活そのものが極めて困窮しているケースも見受けられる。

ところが、被災者が、津波で流された土地を有していたり、自動車を保有していることを理由に、福祉事務所が生活保護を受給させない運用がなされている地域もあるようである。しかし、津波で流された土地の多くは自治体による建築制限(要請)がかけられており、利用できる見通しはない。また、公共交通機関が発達していない(あるいは震災によって破壊された)地域においては、自動車は被災者が生活のために移動する唯一の手段となっている。

この点、厚生労働省は震災直後の2011年3月17日付社会・援護局長通知において、被災者が居住地に資産を残さざるを得ない場合等について、当該資産を「処分することができないか、又は著しく困難なもの」として取り扱う旨の指示を出している。この局長通知の徹底を含め、生活保護法の更なる弾力的運用を行い、被災者の生活支援の徹底を図るべきである。

さらに、災害救助法23条1項7号は、「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」をすることができる」と規定し、同条2項は都道府県知事が必要があると認めた場合は、救助を要する者に現金を支給できると規定している。しかし、この現金支給の規定は、1947年の災害救助法施行以来一度も適用されていない。こうした明文に反した運用を一刻も早く改め、災害救助法の徹底活用を行い、被災者に対する現金支給を実施すべきである。

## 2 被災者の住環境の改善

### (1)仮設住宅の期限の延長

現在、避難者の多くは応急仮設住宅、公営住宅、民間借り上げ住宅等(以下、「仮設住宅等」という)に居住しているが、こうした仮設住宅等では、概ね2年ないし3年の

居住期限が設けられている。被災者の中には、こうした短期間での退去を求められることを心配する声が根強く、なかには十分な今後の生活設計の見通しのないまま、無理をして仮設住宅等から退去しようとする者すらいる。

しかし、たったの2年ないし3年といった短期間で、現在約32万人の仮設住宅等に居住する避難者に生活再建の十分なめどが立つとは到底考えがたい。したがって、被災者が十分に余裕を持って生活再建の準備を行うことができるように、仮設住宅等の利用期間の長期間の延長を早期に決定すべきである。

## (2)住環境の改善

全国に建設されている応急仮設住宅の中には、市街地から遠く離れた山間部に建設され、自動車を持たない高齢者などが極めて不便な日常生活を余儀なくされていたり、中には、ハザードマップ上土砂災害の危険地域と指定された場所に建設されているケースもある。

また、こうした山間部に建設された仮設住宅にも相当数の一人暮らしの高齢者が居住しており、そこには食糧支援や医師・看護師の訪問支援などもなく、このような所では、高齢者の仮設住宅での孤独死がより一層危惧される。

さらに、水道設備の凍結防止措置が十分になされていない仮設住宅もあり、こうした所では、冬に水道管が凍結・破裂するといった事態も生じている。そして、仮設住宅の中には、そもそも手抜き工事のために部屋の隙間があいていて外から隙間風が入るとか、畳が敷かれていないとか、防寒対策も極めて劣悪な所がある。

仮設住宅の防寒対策として、畳の設置、断熱材の追加、水道管等の凍結防止措置は災害救助法の対象となるとされているが、十分な徹底がなされていない。

仮設住宅の建設場所、居住者の配置、寒冷地の住居としての不備の有無、高齢者の孤独死対策なども含め、今一度居住者の声に耳を傾けた徹底した調査を行い、早急に改善措置を採るべきである。

## 3 今後の生活再建のための支援

### (1)いわゆる二重ローン問題に対する対策

震災によって自宅を失った被災者の中には、住宅ローンの残債務が残っているというケースが相当数あり、これが被災者の今後の生活再建の大きな足枷となっている。

この点、こうした二重ローン問題に対する対策として、2011年8月22日より、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」(以下、「私的整理ガイドライン」という)が発足した。この制度を利用すれば、一定の要件の下に住宅ローン債務の減免を受けることができるとされ、金融機関のブラックリストに登載されないとか、義援金や被災者生活再建支援金等以外にも500万円を目安に債務者の手元に残すという運用がなされるなど、二重ローン問題を抱えた被災者の一定程度の救済にはなり得るものと考えられる。

ところが、この私的整理ガイドラインは、発足から2012年5月21日現在までの約9カ月間で、債務整理の成立件数がわずかに17件しかない。このように、この私的整理ガイドラインは多くの被災者に周知されておらず、被災者の中には金融機関の求めに応じて従前通りの支払いを求められたり、一時金を支払ったり、条件変更契約を締

結(リスケジュール)することを余儀なくされるというケースも多々見受けられる。

したがって、被災者に対してこの私的整理ガイドラインの周知徹底を図るとともに、金融機関に対しても、被災者に対してこの私的整理ガイドラインの説明を義務づけるなどの措置が必要である。同時に、金融機関に対し、私的整理ガイドラインの説明をすることなくリスケジュールや従来通りの支払いを被災者に求めることを規制する措置も必要である。

また、私的整理ガイドラインの内容そのものも、より被災者にとって利用しやすいものとするべく、弾力的な運用や抜本的な改善措置を図ることも必要であろう。

さらに、こうした煩雑な手続によらずに、震災により二重ローンを抱えた被災者に対して、より簡易な手続で住宅ローンを免除する制度も改めて検討されるべきである。

#### (2)被災者生活再建支援法の改正の必要

震災によって自宅が被災した場合、被災者生活再建支援法(以下、「支援法」という)により、住宅再建等のための支援を受けることができる。しかし、この支援法による支援は、全壊の場合でも上限が300万円となっており、住宅再建のための支援金としては極めて低額であると言わざるを得ない。

その上、一部損壊の場合は除外されている。そのため、被災地の現場では、り災証明書における一部損壊との判定に不服を持つ被災者も多く、り災証明書の判定に対しては現行法上不服申立もできないとされている。

したがって、早期に支援法を改正し、支援金の上限を被災者の住宅再建の支援に値する額に設定し直すとともに、一部損壊も支援の対象に含めるように改善すべきである。

#### 4 住民自治及び被災者支援の視点に立った復興計画を

震災による大規模な津波被害に遭った沿岸部地域の一部の自治体では、沿岸部にもともと土地を所有している住民に対して、建物の再築を自粛するように要請し、復興計画として、内陸部に高台地域を作り、将来的には住民をその高台地域に集団移転させることを計画している所もある。

もとより町の復興は今後の重要な課題であり、津波対策を十分に考慮した復興計画は必要であろう。しかし、復興計画は、いやしくも行政が住民に対して上からプランを押しつけるといったものであってはならない。復興計画は、あくまでそれぞれの被災地の歴史と伝統、住民の意思などに基づき、民主主義と住民自治の精神に立つとともに、被災者一人ひとりの生活再建に配慮したものでなければならない。

以上のとおり決議する。

2012年7月1日

青年法律家協会弁護士学者合同部会  
第43回定期総会