

2019年11月5日

災対連「災害対策全国交流集会」報告原稿骨子

畦布 和隆

## 公的支援実現に途を拓いた兵庫県民会議の取り組み

### I. あいさつ

今年猛威を振るった台風や豪雨による各地の大被害の状況を見ると、地震、津波とあわせて、我が国がまさに災害列島と言わざるを得ない自然環境にあることを痛感します。この間の自然災害による犠牲になられた方々にお悔やみと被災された皆様に心からのお見舞いを申し上げます。

そして、全国各地から貴重な経験と知恵を持ち寄ってご多忙な中、本日の交流集会にご参加の皆様に関神・淡路大震災を経験、救援・復興にご支援いただいた地元として、開催にあたってのご挨拶を兼ねて報告をさせていただきます。

### II. 報告（骨子）

#### 1. はじめに

自然災害は被害者の人命救助第1、次に被災者の暮らし再建が大きな課題です。阪神淡路大震災は、いわゆる「災害弱者」と言われる人々に大きな死傷者を出しました。そして、生き残った人々には暮らし、営業再建、住宅再建に大きな負担を負わせました。

#### 2. 自然災害は必然

#### 3. 兵庫県南部地震、阪神・淡路大震災被災の状況

(1) 戦後最多の災害死者数一東日本大震災の発生までは

1995年（平成7年）1月17日午前5時46分発生。マグニチュード7.6。

震度7。死者 6,434人、重軽傷者 43,792人。避難者 319,368人。

住宅全壊 186,175世帯、半壊・半焼 274,182世帯。

一部損壊 390,506棟。 停電 260万戸、断水 127万戸、ガス停止 84万5千戸。経済被害額 9兆9,268億円。

(2) 低所得者、高齢者、障害者、下宿学生などに多くの犠牲

(3) 人命救助第1、「助かる命を助けられなかったのではないか」

#### 4 公的支援実現の闘い

(1) 県民会議、震災研（兵庫県震災復興研究センター）は車の両輪

JR、阪急電車、阪神電車はストップ、高速道路も崩壊という公共交通インフラが利用できない震災発生から2週間も経っていない1月29日、阪神・淡路大震災救援・復興兵庫県民会議（以下、「県民会議」）を準備する話し合い。

3月4日、45団体代表と学者・研究者、医師、弁護士など75人が参加して、正式な「県民会議」（阪神・淡路大震災救援復興兵庫県民会議）の発足となりました。代表世

話人は菊本義治 兵庫県立神戸商科大学教授、合志至誠 兵庫県保険医協会理事長、宮崎定邦 弁護士（元神戸弁護士会会長）の3氏（肩書は当時）。事務局長は兵庫労連の森岡時男事務局長が担いました。そのほか、兵庫県商工団体連合会、兵庫県保険医協会、新日本婦人の会兵庫県本部、自由法曹団兵庫県支部、兵庫県民医連、日本共産党兵庫県委員会その他の県レベルの代表が世話人会を構成しました。震災復興のためのシンクタンクとして兵庫県震災復興研究センター（以下、「震災研」）が同年4月22日に設立されました。これで、理論と運動・実践の車の両輪が出来上がり、住民本位の震災復興をめざす運動が本格的に走り出すことになりました。

(2) 義援金の配分少なく、遅い給付で「見舞金」の効果半減

(3) いち早く公的支援（個人補償）を求める署名活動開始

①被災者を元気づけることが被災からの立ち上がりの基本です

②自民・社会・さきがけの三党連立の村山政権は「我が国は資本主義の国であり、個人財産形成に税金投入はなじまない」と衆参両院での論議を通じて被災者の公的支援・個人補償を求める要求を拒否し続けました

③被災自治体が大企業の利益、公共事業優先の復興計画策定を進めているときに中央では、バブル崩壊で不動産投資の不良債権を多く抱えた住宅金融専門会社（「住専」）救済のために自民党など連立与党がプロジェクトを立ち上げていました。1995年12月の閣議で、銀行の不良債権処理などに70兆円の公的資金を投入できる枠組みを作り、6,950億円の公的資金投入による「住専」・銀行救済を決定、特別法制定をいそぐことになりました。約7,000億円の税金を投入するという閣議決定に対して被災地を中心に怒りが沸騰しました。

(4) 公的支援（個人補償）求め中央行動も多彩に

配分された少額の義援金で住宅再建、店舗の再建はおぼつかない、というよりも不可能です。戦後間もなくつくられた「災害救助法」は第23条第1項で「災害にかかった住宅の応急修理」「生業に必要な資金、器具または資料の給与または貸与」として税金投入が可能な規定があります。また、伊勢湾台風による大被害の後制定された「災害対策基本法」は第1条で、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため……財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、……、以て社会の秩序の維持と公共の福祉に資することを目的とする」と明記しています。県民会議は被災者の悲痛な声と切実な要求実現のために「雲仙・奥尻並みの公的支援を」と住宅・店舗の再建に500万円、生活再建に350万円を求める要求署名を集めるために、多彩な行動を展開しました。政府・国会への30回超の要請行動の中から、主な行動のみを記すと次のようなものがあります。

①県民会議は中央での行動として1995年3月17日、初の中央要請行動を取り組みました。この行動には49団体112人が参加。当時の小里震災担当大臣、橋本通産大臣と面談。13省庁のほか、経団連、日経連、国民金融公庫、災害対策特別委員会や被

災地地元の国会議員などへの要請を行いました。「私の家がこんな状態になっているんです」と公的支援を迫った神戸市垂水区の被災者は持参した自宅の転落寸前の写真の掲載された新聞を小里大臣に掲げて見せました。それを見た小里大臣は絶句、「助成を検討する」と回答。後日、崩れかかった擁壁は公費で再建されることになりました。この要請行動から3日後の3月20日、東京都心でオウム真理教による「地下鉄サリン事件」が引き起こされ、首都圏の報道は「オウム・サリン事件」一色となり、大震災報道は隅へ追いやられ、扱いが小さくなってしまいました。

②同年12月19日、「くらし・雇用守れ、基地・安保なくせ・沖縄連帯、村山内閣退陣要求国民大集会」が東京・代々木公園で11万人が参加して開催されました。兵庫からは県民会議の代表団328人が参加、「住専よりも被災者へ公的支援を」との横断幕を持ってデモ行進にも参加しました。翌20日は、宿泊・残留者が手分けして政府に集約した18万余の署名を提出して交渉を行いました。

③翌1996年3月4日から6日までの3日間、「銀行支援より被災者の生活再建に公的支援を」と大書した横断幕を掲げて、「大蔵省前座り込み」の要請行動を展開しました。地元兵庫からは約260人（全体では延べ800人）がこの行動に参加しました。

④1998年5月15日衆議院で、自民党案の「被災者生活再建支援法案」が可決成立する目前、1998年2月9日から5月29日までの約100日間、東京でアパートの1室を借り、県民会議加盟の各団体は交代で複数の代表を派遣し、連日、政府、国会議員への要請行動を展開しました。

#### **(5) 地道な署名活動と新法制定に向けて全国的世論形成に大きな役割を果たした「48氏アピール」**

①「雲仙・奥尻並みの公的支援」と住宅・店舗の再建に500万円、生活再建に350万円を求める署名は1995年5月から始め、6月からは「県民会議17メモリアル署名統一行動」として取り組みました。

②1996年1月10日、『被災者の生命と人権の危機に憂慮し、「生活、営業、住宅の再建に公的支援の拡充を」訴える』という48氏のアピール(以下、「48氏アピール」)が出されました。発起人は、瀬尾撰(兵庫県医師会会長)、竹本成徳(生活協同組合コープこうべ理事長)、草地賢一(阪神大震災地元NGO救援連絡会議代表)の3氏(肩書はいずれも当時)。呼びかけ人には合志至誠さんが県民会議代表世話人・兵庫県保険医協会理事長の肩書で、また同じく菊本義治さんが神戸商科大学教授・兵庫県震災復興研究センター代表の肩書で名を連ねています。さらに県民会議の世話人である兵庫県民医連会長・神戸協同病院院長の上田耕三さん、同じく世話人の兵庫県商工団体連合会会長の福島浄行さんも呼びかけ人になりました。

「48氏のなかには、神戸大学元学長、現役の医学部長、県下被災地のすべての地区医師会長のほかに、政治的中立の立場から、この種のアピールには名前を出したことのない地元マスコミ三社(神戸新聞、ラジオ関西、サンテレビ)の社長まで名前を

連ねた異例のものである。まさに『県民総意のアピール』であった」（合志至誠著「戦（いくさ）の空から憲法9条へ」）。この「48氏アピール」は、「政府は現行法制度ではできないと言いますが、それならば必要な法的整備を行うべきです」、「激甚災害に対する『公的災害補償制度』を立法化すること」、などと明確に新法制定を訴える内容になっています。この「48氏アピール」は、新法制定に向けての世論の流れをつくる画期的なものとなりました。

③公的支援のための「新法制定を」という全国的世論を巻き起こした「48氏アピール」について、合志さんは既述の著書の中で、「保険医協会が『縁の下の力』を発揮した」、「全国と県下の各界の著名人への発信と受信など、その膨大な実務を保険医協会が担当した」と記しています。中央では、中央アピール推進連絡会（連絡会）が、全国保険医団体連合会（保団連）、全国労働組合総連合（全労連）、全日本民主医療機関連合会（民医連）などによって結成されました。連絡会は中央でアピールへの賛同者への働きかけ、県民会議事務所設置、国会議員要請活動などに支援・協力と大奮闘しました。

#### **（6）阪神・淡路大震災被災者には遡及適用されない、自民党提出の「被災者生活再建支援法」が可決・成立**

「48氏アピール」の賛同署名に始まる「公的支援のための新法制定」運動の結果、最終的には衆議院議員260人、参議院議員149人の賛同を得ることができました。全国的には北海道から沖縄までの大学教授、医師、弁護士など有識者2,850人の賛同を得、新法制定は全国的世論になりました。新法制定の動きの中で、自民党は独自の議員立法「被災者生活再建支援法（案）」を急ぎ参議院に提出、1998年4月24日に参議院で共産党を除く各党賛成で可決しました。その内容は、①阪神・淡路大震災被災者には遡及適用しない、②最高額100万円、家屋・店舗本体の建設には使えない、③年齢制限・所得制限で支給対象を限定する、というもので、田、山下、穀田議員らが審議を求めている「災害被災者等支援法案」からは大きく後退し、被災者・国民の要求とは遠く離れたものです。

県民会議はこれに反対し、衆議院での審議に向けて5月13日に約100人、14日に約40人で、①自民党案反対、②家屋・店舗の再建に500万円、③生活再建に350万円の公的支援を実現せよと、衆議院災特委への委員要請行動を展開しました。参議院での強行採決を許さないために、地元兵庫では、3月17日に延べ157人が三宮のフェニックスプラザ前で、4月21日には延べ113人が座り込みを行いました。

しかし、残念ながら5月15日に衆議院で自民党案の「被災者生活再建支援法」が可決、成立しました。国会での論議の結果、同法の附則として、阪神・淡路大震災被災者には復興基金などから同等の措置を講ずるとされ、合わせて4年後見直しが盛り込まれました。

「この法律が成立したことそれ自体に大きな意義があった。第1に被災者個人への現金支

給の道を拓いたこと、第2に被災者の生活再建に不可欠な『公助』を制度化したこと、第3に何よりも市民力で法律をもぎ取る成功体験を得たことである」（「大震災20年と復興災害」所収の津久井進氏の論）などと評価する意見もあります。「私有財産制度のわが国では、個人財産に税金の投入はできない」という政府の厚い「壁」を打ち破ったことは間違いありません。しかし、自然災害に現金給付を行うということ自体は、災害救助法、災害対策基本法にも明文規定があり、それを政府が適用してこなかったことが問題であり、被災者が闘わざるを得なかった原因でもあります。そして何よりも新法成立の闘いを始めたきっかけを作った阪神・淡路大震災の被災者には適用がない、欠陥法です。「これでは阪神・淡路大震災被災者は救われない」との立場から、県民会議は反対の声明を発表しました。

#### （7）生活再建支援法拡充を求める取り組みで大きな役割を果たした全国災対連の結成

1999年1月17日、県民会議は震災研と連名で「震災と不況からすべての被災者が立ち上がるための5つの提言―被災者への公的支援の抜本的見直しによる復興格差の是正を一」を発表しました。そして、2月8日には、大阪労連の応援も得て、兵庫から参加した県民会議の90人は、大蔵省前座り込み、個人請願、大蔵・労働・厚生・復興本部交渉、国会請願デモ、災特委議員要請などを行いました。

1999年1月17日の、阪神・淡路大震災4周年のメモリアル集会でのアピールを機に、同集会実行委員会を発展的に改組し、同年10月5日に恒常的組織として、「災害被災者支援と災害対策改善を求める全国連絡会（全国災対連）」を結成しました。前年に国土問題研究会、日本科学者会議、新建築家技術者集団から、自然災害問題に取り組む中央組織結成の要望が出されており、阪神・淡路大震災後の取り組みの中で必要性が中央アピール推進会の活動を通じて切望されていました。1959年9月の伊勢湾台風被害に対して、社会党、共産党、総評傘下の労働組合、保険医協会などが災害対策と救援活動の共闘組織としてつくった民主団体災害対策協議会（民災対）は総評の解散とともに雲散霧消していました。階級的ナショナルセンター全労連も加入した全国災対連は災害対策の「民間センター」としての大いなる役割が期待されます。生活再建支援法拡充の取り組みは、全国災対連の活動の結成後の重要な取り組みとなりました。

各地の自然災害被災者と全国災対連、県民会議は共同の運動を強め、2004年4月の第1次改正では、災害被災者生活再建支援法に新たに『居住安定支援制度』として最大200万円支給が追加となりました。しかし、これは住宅本体の建設には使えないという内容です。県民会議等の闘いは継続するを得ず、やっと2007年11月の第2次改正で、年齢、所得、用途などの制限をなくし、最高300万円に前進させることができました。この改正内容は、2007年3月の「能登半島地震」、同年7月の「中越沖地震」には遡及適用され、2011年3月の東日本大震災被災者にも適用されました。実際には2007年から4年後に法改正、見直しの予定が今日まで国は改正を放置しています。

しかし、大改正というべき2次改正でも対象は住宅の全壊、大規模半壊に限定され、大多数である半壊、一部損壊などは対象外です（最近の台風被害に対して、安倍首相は一部

損壊にも30万円を限度に支給する意向を表明)。県民会議が当初から要求してきた500万円への引き上げ、適用拡大などは次の改正に向けての課題であり、改正の余地の大きい法律であることに変わりはありません。全国知事会や関西広域連合、兵庫県議会も法見直しの意見書を国に上げており、共同の力で闘っていく必要があります。ちなみに、1998年の被災者生活再建支援法の成立後2018年11月末までの、支給された件数は27万705世帯、支給金額は4,616億円強に達します。

#### **(8) 生活再建350万円の要求は災害援護資金350万円を貸し付けではなく、全額支給すべきというもの一闘いで返済免除制度をつくらせた**

県民会議は、「住宅再建500万円、生活再建350万円」の公的支援を要求してきました。1973年に制定された「災害弔慰金の支給等に関する法律」は、第10条で、災害救助法や政令で定める災害については、被災者世帯の所得合計が一定基準未満であれば世帯主に対して、市町村が「生活の立て直し」のために災害援護資金を貸し付ける制度があります。その内容は、最高350万円の貸付、利息3%、返済猶予3年(後に5年に延長)、延滞利息10.75%、10年間で返済するという制度です。県民会議の「生活再建350万円」という要求はこの災害援護資金350万円を貸し付けでなく給付にすべきというものです。

震災当時の混乱の中で、現金給付がない低所得者は後々のことを考える余裕もなくお互いが連帯保証人になるなどして、兵庫県全体で56,422人が約1,308億円(一人平均232万円)を借り受けました。しかし、国の制度通りであれば、350万円借り入れて利息を含めて一括返済すれば約379万円になります。変換猶予5年、5年返済ならば年1回返済で約75万8,000円、半年分割返済で1回約37万円の返済、年12回分割でも月々約6万3,000円強を返済しなければなりません。当初、危惧した通り、生活再建が進まない被災者、低所得が返済できる金額ではありません。

県民会議は国や自治体が制度を作る前から、少額返還を求めて要請、交渉を繰り返し、独自に「少額償還申請用紙」を作成して、借受人が返済希望金額を記入して神戸市に提出してきました。最終的に国は、借受人の生活実態に即した返済金額設定を認め、月額1,000円からの「少額返済」を認めるという画期的な制度が実現しました。この成果は、東日本大震災被災者に対する災害援護資金貸付に生かされ、さらに大きく改善されました。「阪神・淡路」では連帯保証人を必要とし貸付利息は3%でしたが、「東日本」では連帯保証人を付ければ利息はゼロ、連帯保証人が無くても利息は1.5%、返済期間10年からさらに10年経過して、なお、返済能力なしと認められれば返済免除が認められるようになりました。

県民会議は、直ちに国に対して「返済免除条件」を「阪神・淡路」の借受人にも「東日本」と同様に適用するよう要請、交渉を行い、2015年に「阪神・淡路」の借受人にも同様の「返済免除制度」が適用されることになりました。これは、災害援護資金返済に苦しんできた借受人にとって大きな朗報となっています。

### **(9) 「不公平」な借り上げ住宅からの追い出し問題**

本来、同じ大震災被災者であれば、自治体が建設した復興公営住宅と借り上げ公営住宅の入居者は同じ条件であるべきです。復興公営住宅入居者には入居期限はなく、借り上げ住宅入居者のみ20年で出て行けというのは行政として「不公平」であり、人権侵害です。一定の条件を付けながらも兵庫県は継続入居を認め、宝塚市や伊丹市は継続入居希望者はすべて認めるとしています。ところが、神戸市と西宮市は借り上げ住宅入居者に退去を求める裁判を起こしています。県民会議は継続入居を求めて裁判で闘っている被災者の要求を支持して裁判闘争を支援します。

### **(10) 被災者救援と人間復興めざして闘ってきた25年**

県民会議は、震災直後の救援活動、避難所問題、仮設住宅問題、と次から次から沸き起こってくる問題との闘いの連続でした。闘いの中心は、公的支援を阻む政治の厚い壁でした。生存権をかけた大きな政治闘争と言えるかも知れません。被災者の生存権を守る闘いを被災者とともに闘いぬいて来た政治闘争、政治を変える闘いでもありました。

#### **(11) メモリアル行動を毎年実施一県内外世論の高揚を図ってきた**

#### **(12) さいごに一不断の努力が必要**

県民会議の25年近い活動のすべてを網羅して記述することは不可能です。唯、ここで言えることは、被災者、国民にとって、自らの要求実現のためには闘い続けることしかないということです。闘いには仲間が必要です。全国災対連を中心に団結して、これからもたたかっていきましょう。

石原慎太郎都知事によって変えられてしまいましたが、革新都政時代につくられた「東京都震災予防条例」は前文で、「地震は自然現象であるが、地震による災害は多くは人災である」と言い、「人間の英知と努力により、地震による災害を未然に防止し、被害を最小限に食い止めることができるはず」と言っています。忘れてはいけない、不断の努力が求められています。