

# 広域避難者の安定した住宅保障のあり方を求める意見書

2014年（平成26年）9月10日

近畿弁護士会連合会

## 第1 意見の趣旨

国は、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故（以下「原発事故」という）による広域避難者の入居する仮設住宅等（建設型仮設住宅、民間借り上げ住宅等のみなし仮設住宅、公営住宅を含む）について、避難者の意見を聞く機会を速やかに設け、以下の基本方針に沿った被災者、避難者の安定した生活設計に必要な新たな立法を含めた住宅支援施策を実施すべきである。

- 1、避難者に対する無償住宅供与期間を、避難者の生活再建に必要な相当期間に長期化させるとともに、1年ごとに延長するという制度を改める。
- 2、新たに避難を開始する避難者、転居する避難者、避難元に帰還する避難者に対しても必要な無償住宅支援を行う。
- 3、仮設住宅の現物支給にとどまらず、避難者の生活実態に応じ住宅確保に必要な家賃補助を含めた現金支給を積極的に取り入れる。
- 4、国の直轄事業として避難者への住宅支援を行う。

## 第2 意見の理由

### 1、避難者の現状

東日本大震災及び原発事故から3年半が経過した今もなお、福島県における避難者は、県内への避難者が約8万3000人、県外への避難者は約4万5000人に及んでいる。関西地方への避難者については、関西広域連合による平成26年7月4日集計によると、同広域連合圏内への避難者は、宮城県、岩手県からの避難者を含め3694人にのぼる。また、京都弁護士会の調査に対する京都府からの回答によれば、386世帯、889名の避難者の方が京都府内で避難生活を続けている。

大阪府下避難者支援団体等連絡協議会（ホッとネットおおさか）が本年4月に実施した大阪府下避難者への調査の結果によると、各避難者の避難元（震災・原発事故時における居住都県）は、福島県が296世帯、宮城県が115世帯、茨城県が43世帯、千葉県が28世帯、岩手県が21世帯、東京都が21世帯、埼玉県が5世帯、青森県が4世帯、栃木県が3世帯、群馬県が2世帯、神奈川県が1世帯であった。このように、関西地方への避難者には、福島県からの避難者のみならず、原発事故による関東圏からの避難者及び東日本大震災による避難者も含まれており、これら多数の人々が遠隔地で長期にわたる避難生活を続けているのである。

### 2、避難生活の実情

大阪弁護士会において、平成24年3月から7月にかけて、主として大阪府下への避難者を対象に聞き取り調査を実施したが、その中で「現在の住宅の入居期限はいつまでとお聞きですか」との質問に対し、平成25年1月から4月までと回答された方が31名と最も多く、「入居期限の延長について家主との話し合いは」との質問に対し、「で

きていない」が回答者数の59パーセントと最も多くを占めていた。これは、多くの避難者にとって1年先に住居が確保できる見通しが全く立っていないことを示すものであり、震災後1年数ヶ月経過した時点においても、避難者の住宅が安定的に確保されているとは言い難い状況が見て取れる。

また、福島県が本年1月から2月にかけて行った「福島県避難者意向調査」の調査結果においても、県外避難者のうち50・2パーセントの方が借り上げ型の応急仮設住宅に入居し、避難者の6割以上が住まいについての不安を感じており、4割以上が仮設住宅の入居期間の延長を求め、4分の1以上が仮設住宅等の住み替えについて柔軟な対応を求めていることが明らかになった。震災後1年数ヶ月後の調査と3年が経過しようとした時点での調査の双方ともが、避難者の住宅を長期にわたって安定的に供給することが必要であるにもかかわらず、それが十分になされていない現状をうかがわせるものとなっている。

上記ホッとネットおおさかによる調査においても、今後必要な支援として、「住宅」と回答した方が77パーセントと最も多くを占めている。

多くの避難者を受け入れている新潟県が本年3月7日に公表した避難者の意向調査によっても、行政へ意見、要望としてもっとも多かったのは、「借り上げ住宅の期間延長」であり、186世帯、14パーセントにのぼるとされている。同じく、昨年10月に実施された山形県での調査によっても、避難者への支援として期待するものとして「住宅に関すること」が48・15パーセントと最も多くを占め、24年の調査よりも7・2ポイント上昇している。また、住居に関して困っていることでは、「入居期限があること」が51・5パーセントと最も多くを占めている。東京都が平成26年2月に実施した調査でも、現在の生活で困っていること、不安なこととして、「住まいのこと」が61・6パーセントと最も多くを占め、現在の住まいに関して困っていることでは、「住居が狭い」が43・4パーセントと最も多く、次いで「応急仮設住宅の入居期間が短い」が29・1パーセントを占めている。

東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律（原発事故子ども被災者支援法）の基本的施策に関するパブリックコメントにおいても、借り上げ住宅の供与期間の延長を求めるものや、その住み替えを認めてほしいといった声が多数寄せられている。

一方で、避難者の生活は、避難元との移動の交通費、避難先での就労の困難さもあいまって、経済的にも困窮している状況にある。平成26年9月6日、近畿弁護士会連合会において日弁連第57回人権擁護大会プレシンポジウム「広域避難者の安定した住宅保障はどうあるべきか」を開催した。そのシンポジウムで避難生活の実情を発表された茨城県から避難された方からも、「母子避難で子どもを預けるところがなく、仕事を探すのが極めて難しい。今は貯金を切り崩して生活をしている。」と生活再建の目途が立てられていない実情が訴えられた。

大阪弁護士会の上記調査の時点では、特に困っていることはとの質問に対し、「経済面」との回答が50件と最も多くを占め、避難生活は自立できているかとの質問に対し、「できていない」、「不十分」との回答が併せて49パーセントを占めている。その後の上記ホッとネットおおさかによる本年4月の調査においても、54パーセントの方が「経済的」支援を求めている。

上記福島県による調査でも、現在の生活で不安なこと、困っていることでは「生活資金のこと」が45・4パーセントを占め、新潟県の調査によっても、困りごと、不安なことでは「生活費の負担が重い」ことが64世帯、5パーセントと最も多くを占めている。山形県による調査においては、今の生活で困っていること、不安なことでは「生活資金のこと」が62・6パーセントと最も多くを占め、平成24年の調査よりも4・6ポイント上昇している。更に、東京都の調査においても、現在の生活で困っていること、不安なことでは「生活資金のこと」が41・1パーセントと、住まいのこと、避難生活の先行きが不明なことに次いで3番目に多くを占めている。

民間支援団体である東京災害支援ネット（とすねっと）が原発事故避難者を対象に平成25年7月から8月にかけて実施した調査によっても、避難世帯の71パーセントが生活費増にあえぎ、その平均増加額は月額6万9898円であって、避難世帯には重い負担となっているとの報告もなされている。

このように、現在の避難生活においても、多くの避難者が生活費の負担に思い悩んでいる実態が見て取れる。

特に、ここ近畿地方に避難されている方の多くは、子どもと母親が避難し、父親は仕事のために地元に残る世帯分離の家族が多く、上記福島県の調査によれば約半数の家族が複数個所に分散して生活をしている実態が認められ、二重生活による通信費や地元との移動交通費等の生活費の増加が深刻な問題となっている。

原発事故による避難者においては、東京電力からの補償が十分になされず、やむなく訴訟提起に及んでいる避難者、被害者が全国で6500名を超え、近畿地方への避難者でも、京都、神戸、大阪の各地方裁判所にすでに452名による集団提訴がなされている。しかし、訴訟による解決は相当な長期間を要し、それまでの間、賠償金によって避難者の生活を補うことは不可能である。

このような苦しい生活状況のもと、避難者の生活再建のための必須の前提として、少なくとも無償による住宅支援をさらに継続させることが必要であるといえる。

### 3、避難者に対する住宅支援の現状

しかしながら、現状の避難者への住宅支援は、上記のとおり避難者の苦境への十分な対策となっているとは言い難い。

応急仮設住宅の供与期間は、災害救助法第4条第1項第1号、同法施行令第3条第1項、平成25年10月1日内閣府告示第228号第2条第2号ト、建築基準法第85条第4項により原則2年までとされる。期間延長は可能であるが、延長される期間は、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律第8条により、1年ごととされている。現在、これに従った運用が行われているが、これでは、2年以上先の避難者の住まいの目途が立たず、避難者の就労先、就学先の選択の幅がおのずと制限されてしまい、将来の生活設計を建てるのが極めて困難な状況となる。

また、仮設住宅等の供与は、あくまで災害救助のための緊急避難的、一時的措置であるとの考えのもと、仮設住宅等から退去すれば救助の必要性は消滅するとの建前に基づき、仮設住宅等の間の転居は認められないのが現状であり、上記調査結果にあらわれた避難者の住み替え要望に応える制度運用とはなっていない。加えて、仮設住宅の供与は災害発生直後の応急的救助であるとの建前のもと、たとえば数年経過後に新たな入居を認める取扱いとはなっていないが、今般の原発事故に際しては、事故発生後相当の長期

間経過後に避難に至った避難者は多数存在する。

さらに、災害救助法第4条第1項は、救助の種類として、「避難所および応急仮設住宅の供与」と現物支給の体裁をとっているため、同条第2項において「救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定に関わらず、救助を要する者に対し、金銭を支給してこれを行うことができる。」と規定されているにもかかわらず、今日まで、家賃補助を含めた現金支給がされない運用がなされてきた。加えて、災害救助法は、救助の実施主体を被災した都道府県とし、避難者受け入れ都道府県は被災都道府県に対して、救助のために支出した費用を求償し、国は被災都道府県に対し、その費用の90パーセントを上限に負担するとの仕組みとされている（同法第20条、第21条）。そのため、避難者を受け入れた自治体は被災都道府県への求償をおこなうことになるものの被災都道府県の負担軽減のために、独自の救助、支援活動に躊躇を覚える構造となっている。

そんな中で、兵庫県三木市のように独自の支援策として、当初から5年間の無償支援を決めている自治体や、奈良県のように期限を決めずに独自に無償支援をおこなっている自治体もある。

このように、多くの自治体では災害救助法に基づく住宅支援がなされる中で、一部自治体において独自の支援策がなされている。

そして、避難者に対する住宅支援の内容は、避難者を受け入れる自治体ごとに、入居資格、入居条件等が微妙に異なっているのが現状であるが、少なくとも基本的な部分は全国的に統一し、そのうえで地方の実情に応じた上乘せ支援、横出し支援を加えるという制度が望ましいものと考えられる。

#### 4、必要とされる施策

住居は「人権の器」と言われる。人間が生活を営む上で、住居はその生活の本拠として欠くことのできないものであり、住居が確保されることが人権享有の前提となるのである。災害・事故により遠方に避難してきた人々を救済し、その生活再建を図るためには、これら人々が安定した生活を送ることのできる住居が確保されることが必要である。この観点から、東日本大震災および原発事故による避難者に対しては、以下の施策を早急に実施することが求められる。

(1) 1年ごとの延長を改め、将来設計が可能な程度に長期の無償住宅供与支援を認める。

平成26年5月28日に福島県がおこなった応急仮設住宅の供与期間を1年間延長し、平成28年3月末までとする決定・要請を受けて、近畿圏内自治体では京都府が1年の延長を決定し、宮城県、岩手県からの避難者と同様に福島県からの避難者においても入居日から最長5年以内に延長（1年延長）することを公表した。しかし、多くの近畿圏内の自治体は、まだその決定がなされていない。また、京都府のように延長決定がなされたとしても、1年の延長に止まる。

東日本大震災、原発事故から3年半が経過し、避難先での家族環境が変化し、住宅問題は子どもの就学問題と直結する問題となっている。数年先の家族の住まいがどこになるか不明な状態では、子どもをどこに進学させるのかの判断に迷い、また、転勤のありうる職種への就労の制限にもなり就労問題にも直結することになる。

住宅支援の当初期間が2年とされ、その後1年ごとの延長では、2年以上先の住まい

がどこになるかを想定できず、将来を見据えた生活設計がおよそ不可能である。

(2) 転居、新たな避難を認める。

子どもが成長し、あるいは家族構成が変わるなどして、急遽避難し、受け入れられた入居先の仮設住宅や公営住宅では手狭になったり、通学、通勤に支障をきたす状況もあり、転居の必要性も生じてきている。

上記福島県による調査では、現在の住居についての要望として、入居期限の延長に次いで26・2パーセントの方が「住み替えの柔軟な対応」を求め、山形県による上記調査では、「住居に関して困っていること」において「住み替えが認められないこと」が34・7パーセントと入居期限があることに次いで多い。そして、上記シンポジウムにおいて避難生活の実情を訴えた5名の避難者のうち3名の方からも、転居を認めてほしいとの声が出ており、転居を認める必要性が高いことが見て取れる。

さらには、原発事故による放射性物質による健康不安は現在もなお残存し、近時、東京電力福島第一原子力発電所の瓦礫撤去の際に大量の放射性物質が飛散していたとの報道もなされている現状においては、新たに避難を開始するケースにも対応が必要である。

原発事故子ども被災者支援法は、第2条第6項において、「被災者生活支援施策は、東京電力原子力事故に係る影響が長期間にわたるおそれがあることに鑑み、被災者の支援の必要性が継続する間確実に実施されなければならない。」と規定している。併せて、同条第2項においては、「・・・支援対象地域における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれを選択した場合であっても、適切に支援するものでなければならない。」と規定している。

したがって、現在の仮設住宅からの転居、新たに避難を開始する者への支援も等しくなされなければならない。

(3) 民間住宅の利用、現金支給を含めた柔軟な支援を認め、国の直轄事業とする。

災害救助法を硬直的に解釈した現物支給による住宅支援では避難者の多様なニーズに対応するにはおのずと限界があり、民間住宅をも利用した現金支給型支援の方が、より柔軟かつ適切な支援が可能となることも明らかといえる。既に岡山市では支援団体との協力のもと、民間住宅を斡旋する施策が実施されている。

そして、支援活動を国の直轄事業とすることにより、避難先自治体によって受けられる支援内容に差異が生じることも、避難先自治体が被災都道府県への余分な費用負担への配慮も不要となることによって、その地域の実情に応じた独自の支援策を策定することも可能となる。

(4) 新たな立法若しくは法改正の必要性

上記各施策の中には、無償住宅の供与期間を1年ごとに延長するという点を除いては災害救助法の弾力的運用により法改正を経ずとも実施可能なものが多く存在する。しかしながら、そもそも災害救助法は、災害直後における応急的救助措置を定めたものであり、救助期間としては比較的短期が想定されている。仮設住宅の供与期間が原則2年とされるのも、こうした想定に基づくものである。

震災後3年半を経過してもいまだ復興まちづくりの方向性が定まらず、被災地での住

宅再建ができないという事態、あるいは3年半を経過しても原発事故の収束さえまな  
らず、帰還の目途すらたたないという事態は、現行の災害救助法の想定を超えたもので  
あり、このような広域かつ長期にわたる避難者に対する救助については、本来新たな立  
法による抜本的な対処が必要であると考えられる。そこで、当面は災害救助法の弾力的  
運用により避難者の救済を図りつつ、同時に無償住宅の供与期間を1年ごとに延長する  
との制度改正を含めた新たな避難者救済のための立法に向けての活動を速やかに行うべ  
きである。

#### (5) 避難者からの聞き取り

そのために、原発事故による避難者においては、原発事故こども被災者支援法第14  
条に基づく避難者の意見を聞くための措置を講じ、震災による避難者のためにも、多様  
なニーズを十分に施策に反映させるべく、同様に避難者の声を聞き取る措置を講じるべ  
きである。

以上