

序章

居住の権利（ハウジング・ライツ）

はじめに

1979年日本は国際人権規約を批准した。国際人権規約は「経済的、社会的、文化的権利に関する国際規約」略称「社会権規約」と「市民的、政治的権利に関する国際規約」略称「自由権規約」の総称である。以来、自由権規約については、指紋押捺拒否裁判、代用監獄、外国人の人権などとの関連で絶えず関心が払われてきたが、社会権規約については、発展途上国の問題で高度に経済の発達した日本では殆ど問題にならないかのように扱われてきた。人権規約に適合しない国内法の改正も行われなかった。

そのような風潮の中で1985年11月16日近弁連が「居住基本権に関する決議」を行ったことは画期的なことであった。その要点は、(1)基本的人権としての居住権を明確にした住宅基本法を制定すること、(2)公共賃貸住宅の建設、家賃補助制度の導入などにより395万世帯に及ぶ最低居住水準未満世帯を直ちに解消することであった。

他方、国連においては1989年以降、社会権規約11条、「適切な居住の権利」を含む「適切な生活水準の権利」の内容についての検討が精力的に行われその都度国連報告書に発表され、その一つの到達点が1991年の一般的意見4 (General Comments No.4) に示されている。これに関連する学術論文も海外では少なからず書かれて来たようであるが、日本では殆ど紹介されることはなかった。従って1995年1月17日阪神・淡路大震災が発生した時点で、中央・地方の政府関係者の社会権規約に関する知識は極めて乏しいように思われた。

阪神・淡路大震災から半月を経た2月6日、大阪弁護士会は「阪神大震災被災者救済のための緊急提言」を行い、「被災者は、憲法、『経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約』(社会権規約)等に定められた最も基本的な人権が確保

されていない状況下にある、被災者の人間らしい生活の回復、人権回復のために、政府、自治体等における、被災者の住居の確保、その他一刻も早い救済措置が完遂されなければならない」ことを、村山内閣総理大臣、土井衆院議長など関係機関に申し入れた。しかし、震災から1年8か月を経た現在までにせっかく震災を生き延びた被災者のうち800人以上が、震災のショックと避難所、仮設住宅等の過酷な生活環境が原因で死亡し、さらに何倍もの人が緩慢な死へと追いやられている。震災から1年半、東加古川の仮設住宅では12日に1人の割合で居住者が亡くなり葬式を出している。現在までに36人の死者が出ている(1996年8月6日神戸新聞)。神戸市ポートアイランドの仮設住宅で死後10か月して発見された38歳の男性はミイラ化して異臭を発していた(96年9月30日付朝日新聞)。「孤独死」は100人に達し、中にはウジがわき、蠅がたかり正視できない場合もある。そして仮設居住者の誰もが明日は我が身ではないかと夜中に不安で胸が苦しくなるという。

震災による直接の死者5500名以上(うち、家屋・家具等の倒壊による圧迫死88%、火災による死10%、落下物・高速道路からの転落等による死2%)、負傷者4万3000名以上(救急車・救急隊員により医療機関に運ばれた負傷者の数。自力で病院へ行ったり家族などにより運ばれた数は計上されていない)、家屋の全壊10万棟・半壊10万9000棟、焼失7600棟以上に及んでいる(国土庁・防災白書)。これは、1989年サンフランシスコ地震 M6.9の死者62名、1994年ノースリッジ・カリフォルニア地震の死者61人に較べてあまりに甚大である。

死者の内訳は上に見たとおりである。火災による死者550人も家屋の下敷きになり助け出すことができず生きながら焼け死んだのであるから、その原因は家屋の倒壊にあるといえる。従って、死者の実に98%が家屋等の倒壊を原因としていると言っても過言ではない。さらに、震災を生き延びた人々の中から800人以上の死者が出たが、その原因の少なからぬ部分が避難所・仮設住宅などの居住環境の悪さにあった(防災白書は、関連死789を含め95,12,27現在の死者6308名とする)。

ここに来て、基本的人権としての「居住の権利」(さらには「食糧に対する権利」、12条「健康に対する権利」)を蔑ろにしてきたことのつけが一挙に吹き出したと言える。高度に工業化が進み、経済発展を遂げた国で、なぜかくも甚大な被害が生じたのか、震災後1年6か月にわたって、なぜ死者が増え続けているの

か。換言すれば、なぜかくも甚大な人権侵害が生じ、かつ生じ続けているのか。

「基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする」(弁護士法1条) 弁護士は、上記の人権侵害に対し、何をなさねばならないか、何をなし得るのか。これが検討課題である。

一つ明らかなことは、国際人権規約の締約国として、政府・自治体はあらゆる被災者の救援の施策、被災地の復興・再建の計画に少なくとも国際人権規約の水準を満たしていなければならないということであり、そのために、弁護士は、国際人権規約の内容を明らかにし、人権侵害を監視し、施策の実現に人権規約が守られるように勧告してゆく使命があるということである。

第1 国連における社会権規約11条の解釈の発展

社会権規約11条1項は「この規約の締約国は、自己及びその家族のための相応な食糧、衣類及び住居を内容とする相応な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。締約国は、この権利の実現を確保するために適当な措置をとり、このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であることを認める。」(外務省訳)と定めている。

そこでまず、国連の社会権委員会における「生活水準の権利」の解釈の発展を国連報告書により概観する(以下は、筆者による報告書の抄訳。番号などが飛んでいるのはそのため。原文を併記したのは簡潔な日本語訳が難かしくかったり、まだ定訳がないと思われたから。〈〉内は筆者の註。国連報告書は全国にある国連寄託図書館で誰でも閲覧し、コピー<有料>をとることが出来る。筆者は、京都市北区平野上柳町11立命館大学アカデミア立命21内・京都国連寄託図書館 電話075-465-8107のお世話になった)。

第2 会期報告(1988年)

締約国は加盟から2年以内に、その後5年毎に報告書の提出を義務づけられる。

社会権委員会は人権委員会をモデルに個別の条文についての一般的意見(General Comments)を出すことに合意した。委員会は一般的意見を通じて、加盟国からの報告書を通して得られた経験を加盟国が規約の一層の実現に役立て得る

ようにし、多数の報告書によって明らかになった不十分な点に加盟国の注意を引き、加盟国等が権利の完全な実現を漸進的・効果的に達成するため刺激するよう努力する。〈一般的意見は、委員会で討議を重ねた結果、委員全員の意見が一致したもの。したがって、いわば委員会の有権解釈として権威が高い〉。

第3会期報告 (1989年)

11条(食糧・住居等の権利)に関する一般討議。アイテ氏の報告：(d)食糧はすべての人が基本的に必要とする物であり(1)充分で、バランスがとれ、栄養を満たして安全であること(2)文化的に受け入れられること(3)人間としての尊厳を損なわない方法で入手しうるものでなければならない。

(e)食糧にたいする権利は、個人の人権か、政策としてのおおまかなプログラム (a broadly formulated program for governmental policies) か、履行を求めて個人が裁判所に訴える資格を与えるような司法判断に適合した権利ではない、といった議論はすべて不毛であり、この権利の理解と実現には実際的なアプローチが要求される。

(i)災害時において特に重要な権利である。

FAO 国連・食糧農業機関代表は、食糧にたいする権利は世界人権宣言で認められた生命に対する権利の一部でありその根底的性格の故に国の裁量権は制限されると主張。委員の意見 (observations)：食糧に対する権利は食糧を求めて行列する権利よりもっと広範な権利であり、個人は単なる慈悲としてでなく食糧を受け取る権利を持ち、十分な栄養の権利であって単なるカロリーでなく、文化的に受け入れられるものでなければならない。政府の作為・不作為が人間性の尊厳を傷つけるほどひどいものなら国を裁判所に訴える権利が認められるべきである (there should be a common law right of action against the State)。

十分な食糧に対する権利なくして他の市民的・社会的諸々の人権は存在しえないか無意味になる。

第4会期報告 (1990年1～2月)

11条一般討議。食糧に対する権利は社会権の「最小限の核心的内容 minimum core contents」として初めて言及される。その意味するところは国はその権利

を直ちに *immediately* (漸進的でなく *not progressively*) 保障する義務があるということである。尊厳の観念が保障されるべき権利の最低水準を決める。

住居に対する権利は物理的な構造(雨風をしのぐ)に限定されず質的な側面(位置・建築様式・設計への人々の参加など)を含む。プライバシー権・投票権・家庭生活の権利等市民的政治的権利と直接にかかわる。

第5 会期報告 (1990年11～12月)

個人通報制度を認める選択議定書採用の計画(従って判決ではないが強い拘束力を持つ委員会の「見解 *views*」表明の制度を作る)、即ち、社会権規約下の手続きを自由権規約下のそれと同じにする。

一般的意見3 (第2条)。社会権は国に漸進的実現の義務を課すと言われるが直ちに効果をもつ多様な義務をも課している。

「権利の完全な実現のためのすべての適当な方法」のなかに裁判による救済を含む。(市民的権利との同一扱い)。漸進的実現の意味を規約の意味ある内容をすべて奪ってしまうような誤った解釈をしてはならない。規約の存在理由は国の明白な義務を確立することにある。相当数の個人から食糧・医療・住居・教育の本質的なものを奪っている国は規約上の義務を履行していることの挙証責任がある。基準は「すべての利用可能な資源を用い優先事項としてあらゆる努力がなされたか」否かである。

第6 会期報告 (1991年)

一般的意見4 (適切な居住の権利 *The right to adequate housing*)

この権利は他のすべての社会権の享受の中心である。

これは、適切な居住の権利に関する社会権委員全員一致の意見として、規約の内容を知る上で最も権威あるものである。*adequate* には「(ある目的のために)・適切な・十分な」という意味と「まずまずの」という意味がある。ここでの用法が後者でないことは明らかであろう。外務省は、*adequate* を「相当な」と訳しているが、日本語の「相当な」には「相応の」という意味がある。*adequate* の訳として「相当な」を使うのは本来の意味を減殺するように思えるが、如何なるものであろうか。

1～6略

7 「住居」の解釈。委員会は、居住の権利は単に頭上に屋根のある避難所と
 いった狭い・限定的な解釈がなされてはならず、“安全、平穩に尊厳を持って生
 活をする場所を持つ権利 (right to live somewhere in security, peace and dig-
 nity.)”と解すべきであると考え。これは、少なくとも二つの理由で適切である。

第1に、居住の権利は、他の人権及び規約が前提としている根本的な諸原則
 と結びつき不可欠な一部を構成しているからである。規約中の諸権利がそこから
 引き出されている“人間の固有の尊厳”は、“居住”という言葉が様々な他の
 考慮すべき事項に配慮しうるように解釈されることを要求している。最も重要
 なことは、居住の権利が、収入等に関係なくすべての人に確保されなければなら
 ないということである。

第2に、11条1項は、単なる居住の権利でなく「適切な居住の権利」として
 言及されているものとして読まれねばならないからである。

「人類の定住委員会」、「2000年へ向けての地球規模シェルター戦略委員会」の
 二つの委員会は、「適切なシェルターとは、適切なプライバシー、適切な空間、
 適切な安全、適切な照明と換気、適切な基礎的インフラ、労働と基本的な諸施
 設との関係で適切な所在(location)、すべてが合理的なコストで入手可能である
 ことを意味する」と述べている。

8 かくて「適切性」の観念は、居住の権利との関係で特別に重要な意味を
 持っている。なぜなら、これが特定の形態のシェルターが規約の意図する“適
 切な住居”たり得ているのか否かを決定する際に考慮すべき諸要素を明白にする
 のに役立つからである。

適切性は、社会、経済、文化、気候、環境等々の条件によって一部は決めら
 れるが、委員会は、なをかつ、どのような文脈のもとでも考慮されるべきこの
 権利の一定の局面を確認することは可能であると信ずる。これに含まれるもの
 は以下の通り。

(a) 占有の法的保障 (Legal Security of Tenure)

占有には様々な形態がある。賃貸、自己所有、避難所、土地や財産の占拠を
 含む非公式の定住 (informal settlements) など。占有の形態如何にかかわらず、
 すべての人は、強制立ち退き、嫌がらせ、その他の脅しに対し法的保護を
 保障する一定程度の占有の保障を持つべきである。政府は、これらの保護を現

在欠いている人々に法的な占有の保障を与える緊急の処置を取らねばならない。影響を受ける人々、集団との誠意を持った(genuine)話し合いによって。

(b) 設備等の利用可能性 (Availability of services, materials, facilities and infrastructure)

適切な住居は、健康、安全、快適さ、栄養の確保に不可欠な一定の設備を含むものでなければならない。適切な居住の権利の受益者はすべて、自然の共用の資源、安全な飲料水、調理の熱源、暖房、照明、衛生設備、洗濯設備、食糧貯蔵手段、ごみ処理、排水設備、緊急サービスが継続的に利用できなければならない。

(c) 家計適合性 (Affordability)

住居関連費用は、他のニーズを脅かしたり妥協させたりするものであってはならない。国は、住居関連費の占める割合が収入水準にふさわしいものとなる処置を講じなければならない。

住居費補助金の確立。不合理な家賃に対する賃借人保護のための適切な処置。

(d) 居住性 (Habitability)

適切な住居は、適切な広さがあり、居住者を冷氣・湿気・熱・雨・風その他健康への脅威となるもの・構造的な危険 (structural hazards)、病気の媒介生物から守ることにより、居住可能なものでなければならない。物理的な安全性 (the physical safety) も同様に保障されなければならない。委員会は、加盟国が WHO の住居健康原則 the Health Principles of Housing を全面的に適用するよう勧めている。これは、住居を疫学的分析により病気に最もしばしば関係する環境的要因と見ていること、すなわち、適切でない、欠陥のある住居及び生活条件がより高い死亡率・罹病率と一定不変の関連性をもっているからである。

(e) 利用可能性 (Accessibility)

適切な住居は、権利を持つものに便利なものでなければならない。不利な条件にある人々 (disadvantaged groups) は適切な住居への十全かつ維持可能な利用の道を与えられなければならない。高齢者・子ども・身体障害者・末期患者・HIV 保持者・長期疾病者・精神病者・自然災害の犠牲者・災害多発地域居住者は居住地域において一定の優先権が確保されねばならない。略

(f) 所在性 (Location)

適切な住居は、複数の雇用先・病院等・学校・保育所・その他の社会施設の

利用可能性がある場所に位置するものでなければならない。大都市、農村地帯いずれにおいても、勤務場所への往復の費用が貧しい家計の中で過大なものとなっていることは事実である。略

(E) 文化的適切性 (Cultural adequacy)

住居の建設方法、用いられる建築資材、これらを支える政策は、文化的アイデンティティと住居の多様性を適切に表現することを可能にするものでなければならない。略

10 一国の発展の状態に関係なく、直ちにとられなければならない一定の措置がある。

居住の権利を促進するために必要とされる処置の多くは、政府に対し単に、一定の行為を慎むこと、影響を受けた集団の「自助」を容易にするように関わることを求めるに過ぎないものである。その措置が当該国政府の利用可能な資源の最大限を越えている時は、規約11条1項、22、23条に従い可能な限り速やかに国際協力を求め、当委員会に通知することが適切である。略

12 適切な居住の権利の完全な実現を達成する最も適切な方法が、国々によって著しく異なることは避けがたいであろうが、規約は明確に各国政府に対し、この規約の達成のために必要な措置はどんな措置であれ取ることを求めている。これは必然的に国家規模の住宅戦略の採用を要求することになるであろう。この戦略は、影響を受けるすべての人々との広範かつ見せかけだけでない協議及び参加を反映したものでなければならない。対象となる人々には、ホームレス、不適當な居住状態にある人々、その代表者を含まねばならない。

第7 会期報告 (1992年)

一般討議。自由権を担当する人権委員会との類比と、このための選択議定書の推進への強い決意表明。

第8・9 会期報告 (1993年)

一般討議。すべての人の平等な尊厳は同じ水準の健康を享受する権利を意味する。防止可能な病気・死の大きな原因はウイルスだけでなく不平等などにある。

第10・11会期報告 (1994年)

日本(1979年批准)は第2回定期報告書が提出期限を大幅に経過後も未提出であることを指摘されている(96年8月現在未提出である)。

第2 国連における居住の権利に関する報告書の検討・決議等

「居住の権利」の内容がどのようなものであるかは、一般的意見4(1991年)によって明確になったが、同じ時期の社会権委員会における締約国政府の報告書の検討振りを見るとその解釈の生まれて来る背景が分かる。さらにその後の、特別報告者の報告書(1995年)によって「居住の権利」は一層具体的な権利になったと言えるであろう。

ところで、社会権規約11条が、締約国政府が何をなすべきかについてどのような義務を課しているかについては、慎重な解釈がおこなわれてきたが、何をなすべきでないかについては非常に明白である。強制立ち退き(forced evictions)は、居住の権利の最重要な要素の一つである「占有権の保障」を真っ向から否定するものとして強く非難されている。そのため、具体的状況を踏まえて「強制立ち退きに関する決議」が繰り返して行われてきた。これらの報告・決議を通じて、「居住の権利」が一層具体的かつ豊かなものになっていっているのを見ることが出来る。

1 締約国報告書の検討

社会権委員会の重要な役割に締約国の報告書の検討がある。これは毎会期行われているが、ここでは居住の権利(11条)に関する2国の例を挙げておく。(ちなみに日本は第2回報告書の提出が大幅に遅れているが、1996年の秋には提出されるとのことである。震災関連の報告がどのようになされるか注目したい)。

(1)ドミニカ共和国第1回報告(第6会期1991年)

第11条=適切な生活水準の権利

233. 委員会のメンバーは適切な食糧と居住の権利に関する詳細な情報を求めた。特に、国際的組織の支援を得て遂行される食糧プログラム及びプロジェ

クトの実施と結果についての情報、国家の食糧プログラムの恩恵を受けた住民のパーセンテージ、融資や技術援助の形で小作農に与えられた援助、現在住居のない住民や水準以下の住居に生活している住民のパーセンテージ、自前で(SELF-HELP)住居を作るための、資材購入するための融資、ドミニカ共和国の法律で規定されている賃貸者を保護するための保証、飲料水、下水設備、電気といった必要最低限のサービスを欠いている都市部及び田舎の人口のパーセンテージを要求した。

234. メンバーまたは、クリストファー・コロンブスの上陸500周年を記念する式典との関連で都市部の住居地区を改造すべく計画されたプログラムとの関係で、1万5000家族が住居から退去させられたという趣旨の情報に言及した。これらの立ち退きは適切な法的手続きに顧慮せずに命令されており、家族達は経済的社会的に極度に困難な条件で生活していた。それゆえ、規約の第11条に含まれる諸権利についてのドミニカ共和国の顧慮について説明が求められた。

(2)パナマ第1回報告書(第6会期1991年)

133. 委員会は、パナマのレポートがアメリカ合衆国による侵攻直後の政治的混乱というパナマ国の非常事態を背景にして提出されたものであることに留意した。これは、国中のあらゆる分野で多大な混乱を引き起こし、経済的、社会的、文化的な権利の享受も深刻な影響を受けた。この背景により、パナマ政府が委員会との対話を確立しようとし、その出席により委員会がその国の状況をより明確に理解することが出来たのは喜ばしいことだった。

134. パナマの提出したレポートは、いったいあまりにも一般的で形式主義的であり、規約の実現へむけて取られた実践的な対策の詳細よりも、立法上の法規命令の詳述に紙面を割きすぎていた。委員会はパナマの代表が口頭で発表したより詳細な説明を歓迎したが、また事前協議で提出されたかなりの数の質問に未だ回答が与えられていない点を指摘した。

135. 居住権と強制退去に関するいくつかの詳細な質問は、パナマの代表によって提示された回答が委員会には以下の理由により不満足と思われた。

第1に、3000人がエル・コリーヨの爆撃により影響を受けたとする政府の主張が、この件に関して入手可能なすべての他の情報源とかなり格差がある点である。他の情報源は、数字を1万2500人から2万人とする。爆撃以前のこの

地区の人口に関する確かな人口調査数値がないことは、この人数の格差の理由の一つと考えられる。委員会はこの人数の格差が規約により政府責任となる義務に影響することを憂慮している。

第2に、爆撃によりホームレスとなったエル・コリーリョの住民の現在の生活条件に関する質問に対して与えられた回答は、委員会の持つ他の情報とはかなり異なっている。委員会は、代替の住居を受け取った住民の苦情、比較的高い公共交通機関で長距離を職場に通動しなければならないこと、再定住地の住居の全体的な質の悪さに関する多くの苦情を指摘する情報を受け取っている。さらに、侵攻から2年が経過してなお、多くの人たちが代替住宅に入っていない。

第3に、トクメン、サンミゲリト、パナマ・ヴィエホにおいて1990年初めに遂行され、5000人が被害を受けた行為は、人々を住居から強制的に退去させた点で、規約上受け入れがたい。当該の行為の間、その地域に被害を受けた人々は二年以上住んでいたにも拘わらず、多数の住居が破壊された。加えてこれらの強制退去は、法定の立ち退き命令を作っていないかった。委員会は、このようなやり方で執行された強制立ち退きは、適切な居住の権利のみならず居住者のプライバシーと家の安全の権利をも侵害したと考えている。(下線筆者)

2 「強制立ち退きに関する決議」(1993年77号)

1993年3月10日、国連人権委員会は日本政府を含め53か国代表により満場一致で「強制立ち退きに関する決議」を採択した。対象となる住民の占有状態の合法性についての留保を付さぬ、つまり無権利占有者(squatters)や仮テント居住者や路上生活者にも等しく適用されうる両期的な決議である。訳文は日本福祉大学経済学部穂坂光彦教授の訳訳を一部改訳させていただいた。

1993/77 強制立ち退き

国連人権委員会は

差別防止・少数者保護小委員会による1991年8月26日の決議(強制立ち退き)を想起し、

さらに同小委員会による1992年2月の決議が、1991年12月12日に社会権規約委員会第6総会が採択した「適切な居住の権利に関する一般的意見4」、及び、

そこで再確認された人間の尊厳と非差別の原則を尊重する重要性について特別の注意を払っていることを想起し、

すべての女、男、および子どもが、平和と尊厳のうちに生活できる安全な場への権利を持つことを再確認し、

国連統計によれば全世界で10億を超える人々がホームレスかあるいは適切な住まいを持たぬ状況にあり、しかもその数は増加していることを憂慮し、

強制立ち退きの実施は、人々や家族や集団を無理矢理に家庭やコミュニティから移動させることによって、ホームレス状態を悪化させ、住宅と生活条件を劣悪にすることを認識し、

強制立ち退きとホームレス問題は、社会的な対立と不平等を尖鋭化し、社会の中で最も貧しく、社会的・経済的・環境的・政治的に最も不利で弱い立場にある人々に対して例外なく影響するものであることを懸念し、

強制立ち退きは、さまざまな関係者によって実施され、認可され、要求され、提案され、開始され、黙認されうる、ということに目を向け、

強制立ち退きを防ぐ最終的な法的責任は政府にあることを強調し、

国際機関は、適切な保護や補償無しに人々を大規模に立ち退かせたり移転させたりする事業に関わるのを慎重に避けるべきである、と声明している、社会権規約小委員会第4総会採択の「国際技術援助施策に関する一般的意見2」（1990）を想起し、

経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約16、17条に対応して提出された国別報告のためのガイドラインにある強制立ち退きに関わる質問事項に留意し、

強制立ち退きの諸例が、経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約の要請と両立できないのは一見して明らかであり、それが正当化されうるのはごく例外的な状況下で、かつ、国際法の関連する原理にのっとってなされた場合に限られる、と判断した社会権規約小委員会の一般的意見4を高く評価し、

社会権規約小委員会の第5総会（1990）および第6総会（1991）における強制立ち退きに関する見解を銘記し、

ラジダール・サチャール氏によって作成された「適切な居住の権利」についてのワーキングペーパーの中で、強制立ち退きが国際的に住宅危機の主要な原因の一つであるとして指摘されていることをも銘記し、

1992年8月27日に採択された規約人権委員会決議(強制立ち退き)をも銘記した上で、

1. 強制立ち退きは、人権、特に、適切な居住の権利に対する重大な侵害であると断言する；
2. 各国政府に対し、強制立ち退きをなくするために、あらゆるレベルで直ちに対策をとることを要請する；
3. 各国政府に対し、現在強制立ち退きの脅威にさらされているすべての人々に対して、占有の法的保障を与え、強制立ち退きに対する全き保護を与えるためのあらゆる必要な措置を講ずること、それらは影響を被る人々の効果的な参加・協議・交渉に基づいてなされることを要請する；
4. すべての政府に対し、強制立ち退きさせられた人々やコミュニティに、直ちに原状回復、補償、および／もしくは適切で十分な代替住宅や土地を与えること、それらは彼らの願いや必要に見合ったものであること、影響を被った人々やグループとの相互に満足のゆく交渉を経てなされるべきことを勧告する；
5. 国連事務総長に対し、本決議をすべての政府、「国連人間居住センター」を含む国連機関、国連専門機関、国際地域・政府間機関、NGO、住民組織に送付し、彼らの見解とコメントを求めることを要請する；
6. 国連事務総長に対し、国際法と学説、前項にのっとって提出される情報の分析に基づいて、強制立ち退きについての分析的報告をまとめ、本委員会第50総会に提出することを、要請する；
7. 第50総会では第7議題「経済的・社会的・文化的権利の実現」のもとでその分析的報告を議論し、強制立ち退き問題を引き続き検討するための最も有効な方法を定めることを決定するものである。

3 「適正な居住権に関する最終報告書」(1995年7月12日)

上記の決議に言及されているラジングール・サチャール特別報告者による「適切な居住権に関する最終報告書」が1995年7月12日付の国連報告書に収録されている。詳細な報告であるが裁判所による権利の実現に関して言及されている箇所(94~96)のみ以下に掲げる。

94. 居住権の尊重・保護・推進・実現に関する政府の責任は、今や国際法の下で十分に確立されているが、実行の手段、特に裁判所による強制については未

だ不十分である。居住権の定義及び付随する国家の義務に関する大きな前進、この規範の国際的・国内的レベルにおける達成度の増大及びますます増大する一般的な注目にも拘わらず、国際的レベルにおける実施は社会権規約に対する選択議定書を通じてのみ可能であろう。

95. 人権としての適切な居住の権利に関し、1992年以来特別報告者が行ってきた詳細な分析に、この分野における最近の発展を加えると、この権利の以下の要素は、国内的、地域的、国際的いずれの場面であれ、本来的に裁判になじむ(justiciable)ものと考えられるべきである。

- (a) 恣意的な、不合理な、懲罰的な、違法な強制立ち退き及び/あるいは取り壊しに対する保護。
- (b) 占有の保障。
- (c) 住居へのアクセスにおける非差別と平等。
- (d) 住居の家計適合性とアクセス可能性。
- (e) 賃借人の権利。
- (f) 平等及び法による平等保護と受益の権利。
- (g) 土地、基本的市民サービス、建築資材、快適さに対する平等なアクセス可能性。
- (h) 不利な条件の人々が合理的な条件による、貸し付け、補助金、財政融資を公正に受けられること。
- (i) 特別な必要或いは必要な資材を欠く世帯に対し適切な住居を確保する特別な手段への権利。
- (j) 社会の最貧層の適切な緊急の住居の供給を受ける権利。
- (k) 住居問題すべての局面への参加の権利。
- (l) 清潔な環境と安全かつ安心して住める住居への権利。

96. それ故、特別報告者は、適切な居住に対する権利は、上記の義務を履行しない締約国に対し法的に強制することができると十二分に確信している。特別報告者は、締約国はこれら根本的な局面それぞれに対する国内的救済措置を提供すること、人権としての適切な居住の権利の核となる内容を提供することを確保しなければならないと信ずる。

4 「強制立ち退きに関する決議」(1995年8月21日)

阪神・淡路大震災の被災地に対する食糧供給が打ち切られ、公園などの非公認テント・非公認仮設住宅に対する撤去要求が行政当局からなされ緊迫した状況にあった1995年8月21日、国連人権委員会の差別防止・少数者保護小委員会で以下の決議がなされたことは極めて意義のあることであった。適切な居住の権利の内容のひとつが“元の場所に留る権利 (the right to remain)”として表明されたことは、“占有を保障される権利 (the right to security of tenure)”と表裏の関係にある権利として当然のことかもしれないが、状況が状況だっただけに新鮮な驚きであった。この決議には日本人委員の波多野里望学習院大学教授も加わっている。訳文は神戸大学大学院国際協力科中井伊都子助手の試訳を若干改訳させていただいた。

差別防止及び少数者保護小委員会は、

1991年8月26日の決議、1992年8月27日の決議、1993年8月28日の決議、1994年8月26日の決議を想起し、

さらに、人権委員会が1993年3月10日に採択した決議1993/77を想起し、

また、事務総長による強制立ち退きに関する報告書(E/CN.4/1994/20)を想起し、

すべての女、男及び子どもが平和にかつ尊厳を持って生活出来る安全な場所を確保する権利を有し、この権利には住居、土地及び社会から立ち退かされない権利も含まれることを再確認し、

しばしば生じる強制立ち退きの暴力的実施は、現行の法制度上合法であるか否かに拘わらず、強制的かつ非自発的に人、家族及び集団を住居、土地、社会から移動させることであり、その結果大量のホームレスや不十分な居住及び生活環境が生じることを認識し、

強制立ち退き及びホームレスは社会的軋轢や不平等を深め、必然的に最も貧しく社会的、経済的、環境的及び政治的に不利で脆弱な社会主体に影響を与えることを憂慮し、

強制立ち退きは、広い範囲の行動主体によって実行され、認可され、要求され、提案され、先導されそして容認されうるものであるが、これらすべての市

体はそのような行為を行わない法的義務を負っていることを留意し、

さらに、差別的な動機が多くの強制立ち退きの実際の基盤になっていることに留意し、

強制立ち退きを防止する第一義的な法的かつ政治的責任は政府にあることを強調し、

経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会が第1会期に採択した国際的技術援助措置に関する一般的意見2 (E/1990/23, 付属その3, 第6パラグラフ) において、国際機関はあらゆる適切な保護や補償なしに行われる大規模な立ち退き及び人の移転を含むような計画に関与することを注意深く避けなければならない、と述べられていることを想起し、

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約の第16条及び17条に従って提出される締約国の報告書のための、ガイドラインに含まれる強制立ち退きに関する質問に留意し、

経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会が、その適切な居住の権利に関する一般的意見(1991年)において、強制立ち退きの実例は明らかに経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約の要求するところと両立せず、また強制立ち退きが正当化されるのは、非常に限られた状況に置いて、関連する国際法原則に従って行われる場合のみであると述べたことを、感謝を持って注目し、

強制立ち退きに関して経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会が出した見解の中で、同委員会は強制立ち退きの実施を明らかに経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約から生じる義務に違反するとしたことに注目し、

強制立ち退きは不動産に対する地位いかに拘わらず、いかなる人に対して執行される場合でも、適正手続を含むすべての必要な法的及びその他の保護手段が伴わない限り、国際人権上、容認しがたいものであることを想起し、

適切な居住の権利に関する特別報告者の最終報告書に含まれている、強制立ち退きの実施に関する明確な勧告に注目し、

強制立ち退き、国内流民、人口移動、大量追放、大量脱出、“民族浄化”の現象とその他の人々を住居、土地、社会から強制的かつ非自発的に移動させることの実施との多くの類似性に留意し、

1 強制立ち退きの実施は広い範囲の人権、特に適切な居住の権利、居続ける権利 (the right to remain)、自由に移動する権利、プライバシーの権利、家

庭の安全に対する権利、占有を保障される権利 (the right to security of tenure)、食糧への権利及びそのほかの多様な権利の重大な侵害となることを確認し、

2 政府に対し、とりわけ強制立ち退きを含む計画を直ちに放棄し、強制立ち退きを認める法律を撤廃し、すべての市民及び住民に占有権の保障を確保することにより、あらゆるレベルにおいて強制立ち退きを迅速に撤廃する措置を直ちに講じるよう強く要請し、

3 さらに、政府に対し、すべての人、特に最近強制立ち退きを迫られている人々の占有に法的保障を与え、関係者及び関係する集団の実効的な参加、協議及び交渉に基づく強制立ち退きからの完全な保護を与える、すべての必要な措置を講じるよう強く要請し、

4 すべての政府が、強制立ち退きさせられた人・集団との相互に納得できる交渉により、その希望、権利及び必要に応じて、返還、保障及び/あるいは適切かつ十分な代替の設備あるいは土地を直ちに用意すること、強制立ち退きの場合にはそのような措置を執る義務があることを確認することを勧告し、

5 すべての国際的な金融、貿易、開発及びその他の関連する組織、機構は、国際的な人権及び人道法の下で出された強制立ち退きに関する本決議及びその他の表明を十分に考慮に入れるよう要請し、

6 人権高等弁務官が、強制立ち退きに十分な注意を払い、強制立ち退きの計画を撤廃し、立ち退きがすでに行われた場合には適切な補償を支払うよう政府を説得することを要求し、

7 人の居住に関する国連会議 (HABITAT II) が、強制立ち退きを重大な人権侵害として十分考慮に入れ、最終宣言と行動綱領に、国際人権法の下ではこれが受け入れられないことを明確にし、強制立ち退きを防止するための具体策を入れることを要求し、

8 国連・人の居住センター (HABITAT II) が、適切な居住の権利計画を遂行するに当たって、事務総長の周旋を利用することにより、政府が強制立ち退きを行うことを止めさせ、また注意を喚起し、立ち退きを毎年リストにすることによって、その権限内で強制立ち退きを防止するあらゆる措置を執ることを要求し、

9 事務総長による、強制立ち退きのためのガイドラインに関する報告書に

注目し、

10 事務総長が、第48人権小委員会に最新の報告書を提出するよう要求し、

11 さらに、事務総長が、開発に伴って生じる立ち退きに関する包括的人権ガイドラインを発展させるために、強制立ち退きと国際的に認められた人権との関係に関する専門会議を開催することを要求し、

12 強制立ち退きの問題を、第48会期において“経済的、社会的及び文化的権利の実現”の議題の下で議論し、強制立ち退きの問題の考察を最も有効に続ける方法を決めることを決定する。

第3 ハビタット国際連合体調査団の勧告

阪神・淡路大震災の被災地に対する食糧供給が打ち切られ、公園などの非公認テント・非公認仮設住宅に対する撤去要求が行政当局からなされていた1995年9月23日、阪神在住の有志の要請に応じてハビタット国際連合体（Habitat International Coalition 略称 HIC）から、調査団が神戸に派遣された。

メンバーは、オランダからスコット・レッキー、メキシコからエンリケ・オルテイス、インドからアロマ・レビ、カナダからレラニー・ファーハ（女性）の4氏であった（近弁連は9月27日これらのメンバーを迎えて「世界の大地震と被災者の人権」と題するシンポジウムを行った。調査団招請の経緯・調査団の活動についてはエピック社発行の「奪われた居住の権利－阪神大震災と国際人権規約」を見て頂ければ幸いである）。調査団は被災者・有志の協力を得て極めて精力的に活動し、帰国に先立つ10月4日「勧告」をまとめ、さらに1996年1月17日調査団最終報告書を発表した。以下は、最終報告書の要約部分である。先の「勧告」の中井伊都子氏による試訳を参考にさせていただいた。

「ハビタット国際連合体最終報告書」（1996年1月17日）

ハビタット国際連合体（HIC）は、メキシコに本部を置く独立の居住権擁護団体で、75か国以上の350を超える非政府組織、地域組織から構成されている。神戸及び周辺地域において、1995年9月23日から10月4日の間に行った調査活動に基づき、HICは日本政府が国際人権上負う義務と、1995年1月17日の地震によって影響を受けた地域に広く見られる震災後の居住状況との間に重大な不-

致があることを確認した。

広範囲の現地調査、すべてのレベルの行政との会合、さらなる調査に基づき、ハビタット国際連合体は、国際的に認められた人権としての適切な居住の権利が十分に尊重されてこなかったとの結論に達した。HICは、すべての震災の影響を受けた住民がこの権利を可能な限り速やかに享受することを確かなものとするために、日本のすべてのレベルの行政がこの状況を可能な限り適切に改善すべく数多くの措置をとるべきであると信ずる。

日本政府が1979年9月21日以降、経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約(社会権規約)を遵守すべく法的に義務づけられているという事実を鑑み、ハビタット国際連合体は、すべての人、特に阪神・淡路大震災の被災者に対し、社会権規約11条1項に述べられている適切な居住の権利の完全な享受を早急に確保することの重要性を強調したい。

実際、HICは、地震から丸1年後の数万の阪神・淡路大震災の被災者が現在直面している居住と生活の条件を深く憂慮している。待機所、避難所、仮設住宅、あるいは公園に居住している人々が直面している居住と生活の条件の多くの局面は、居住の適正さに関する基礎的な国際人権上の水準に一致していない。この点に関し、HICは、占有権の保障の欠如、居住に関する決定過程への市民(特に震災被災者)の参加が殆ど無いこと、多くの仮設住宅に見られる低水準に対し特に憂慮している。

現状の受け入れがたい状況を改善する目的で、ハビタット国際連合体は日本の各級行政(国、県、市)が日本政府が持つ国際的居住の権利上の諸義務を完全に遵守し、神戸と周辺のすべての住民が彼らの人権を享受できることを確保するためにとりわけ以下の措置をとることを勧告する。

要約(Executive Summary)

- a すべての震災被災者に、希望すれば、震災前に住んでいた地域社会・隣人の中へ戻る権利を保障すること。
- b すべての仮住まいの人に、希望すれば、支払い可能な家賃で、適切で、地の利の良い場所に位置する公営住宅を供給することを、法的権利として保障すること。
- c 現在仮設あるいは非公認の居住状況にある震災被災者にいかなる形であれ強制立ち退きを実施したり、強制立ち退きを実施することを許容しないこと。

d 市民と行政の代表からなる居住問題を含む震災後の再建を協議する機関を設置し、対話と民主的決定を促進し、可能な限り速やかな方法ですべての人に適切な居住の権利を完全に実現することを確保すること。

e 待機所・仮設住宅の居住と生活の条件を改善する措置を早急にとること。市民の要求を反映する方法で行い、かつ、国際的に受け入れられる水準に引き上げてゆくこと。

f すべての震災被災者に補償を増額し十分な水準のものを支払うこと。特に、劣悪な居住条件に起因する震災後のショックで死亡した人の家族、誤った診断により家屋が取り壊された家族に対して、いずれも行政の適切な取り組みによって防止できたものであるから。

g 当面借金返済のできない、あるいは、銀行借入のできない震災被災者に対し、借金救済のための直接の供給、あるいは、無利子の貸し付を真剣に考慮すること。

h すべての女性が平等に扱われる権利を完全に享受できることを確保すること。女性が特別に必要とすること及び女性の権利を考慮に入れて。この中には女性が自分の家の中で安心していられること、家庭内のあるいは他の形の暴力を受けることなく、完全な公正さと尊厳を持って取り扱われることが確保されていることを含む。

i 特別の措置を講じることにより、とりわけ以下の人々の居住の権利の実現を優先すること。子ども、女性、高齢者、精神的・身体的障害者、民族的少数者、ホームレス、その他すべての社会の周縁に押しやられている人々。

j すべての居住者に、人権の問題として、認められた住所の欠如に関係なく十分な福祉の援助を提供すること。

k 経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約に含まれる法的義務、特に11条1項を誠実に履行し、すべての震災後の立法、政策、計画が完全に規約の条項に一致するようにすること。

l 国連の経済的・社会的・文化的権利に関する委員会に、可能な限り早い時期に、提出期限から大幅に遅れている日本政府の報告書を提出すること(これは社会権規約16・17条により法的に義務づけられているものである)。この報告書には、震災後関連機関により取られた立法上、政策上の措置の詳細な検討を含まねばならない。

m 日本国憲法13条、14条、22条、25条、29条1項・3項を有利に解釈してこれらの条項と人権としての適切な居住の権利の核となる内容との相互関係を明らかにし判決の中に取り入れること。

n すべての関連する機構を活用し、社会権規約の実施・履行を推進すること。特に規約の国内法としての適用を強化すること、この権利に関する公的な教育宣伝を発展させ、規約の法的・政治的達成度を相当なレベルに達するまで全般的にあげること。

これら14の勧告は、実際的なものであり、実行可能なものであり短期間に達成可能なものであるから、政府に利用可能な資源の増減に関係なく、達成に向けて政府内の協力した努力が為されるべきである。

もし日本政府が、すべての利用可能な資源の完全かつ効率的な活用による、この目的に向けた必要な措置を取らないならば、HIC(は神戸(及び兵庫県)が急速に日本のホームレスの中心地になるものと深く憂慮するものである。同様に、もしこの現状が続くなら、神戸とその周辺は殆ど間違いなく不釣り合いに多くの住民がますます深刻に住居を奪われた状態で居住することを余儀なくされる市街となるであろう。

第4章 居住の権利

(1) 「居住の権利」とは、社会権規約11条の「適切な住居に対する権利」、その他の条約、国際的宣言、決議などを根拠とする権利で、「安全に、平穏に、人間としての尊厳が認められる場所で生活する権利」と定義される。“adequate 適切な”という英語でわずか1語が、人間としての尊厳の観念と結びつけられて実に豊かな内容をもったものとして解釈される様子は目を見晴らせるものがある。さらに見落としてはならないのは、これらの解釈が、机上の議論としてなされたのではなく、各国政府の報告、これに対するHICなどNGOの実地調査を踏まえた報告などを参考にした委員会における審査、特別報告者の報告などに基づき、事実の側から人間の尊厳にとって何か権利の内容として必要かという視点からなされているということである。ここから、“minimum core contents 権利の最小限の核となる内容”という概念が生まれる。これらの解釈の手法は、日本国憲法25条が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」の「最低限度」

の解釈に取り入れられうるであろう。

“adequate 適切な”の解釈から、居住の権利は、先に述べたものの外に、自由権規約で保障されている「プライバシーの権利」(17条)、「家族生活の権利」(26条)などの基礎をなすものでなければならないということ。二つ目は「ケア」を必要とする人には「ケア」を伴ったものでなければならないという人的な側面が導かれていることに注目しなければならない。

(2) 「居住の権利」は、住んでいる場所に住み続けることが出来る権利(Right to remain)である。この権利が認められて人は初めて平和に、心穏やかに住むことが出来る。この権利は憲法22条「居住の自由」で保障されている権利であるはずである。自己の希望する場所に居住する自由は、単に住む場所を選択する自由だけでなく、そこに住み続ける権利であり、強制立ち退きさせられない権利であり、不本意に移住させられた場合にはもとの場所に戻る権利となる。

このことは、HICの報告書にあるように

- 1) 地震などにより不本意に移転を余儀なくされた人々には「もとの地域や隣人の中に戻る権利」、
- 2) 自分の土地や家がない人には、もとの場所から遠くないところに支払可能な公営住宅が保障される権利、
- 3) 避難所に入れず、もとの住居近くの公園等に住む人々には、強制立ち退きさせられない権利、を意味する。

(3) 「居住の権利」は、住宅建設、都市計画などの決定過程に住民が参加できる権利である。「居住の権利」が、基本的人権であるという意味は、居住に関する決定、即ち、住宅政策・都市計画の決定権が、代議制により、議会・行政府にすべて権限移譲されるのではなく、住民の参加を得て行使されねばならないということである。このことは、HICの報告書にあるように避難所・待機所・仮設住宅の改善・運営、住宅建設、都市計画に住民の意見を聞き、それが取り入れられなければならないということの意味する。

(4) 「居住の権利」を認めるということは、とりわけ女性の安全を守ることであり、社会的弱者を優先することである。

(5) 社会権規約を、「漸進的に達成」すればよいプログラム規定とみるのは誤りである。規約によりすべての人に認められた権利は政府に対し「最小限の核となる義務(minimum core obligations)を課しており、政府はこれらの内容を

「立法措置その他のすべての適当な方法により」「利用可能な手段を最大限に用いて」直ちに「実現」しなければならない義務を負う(2条)。「その他のすべての適当な方法」に裁判も含まれると解釈されている。「漸進的」でよいのは「完全な実現」である。

(6) 社会権規約の自治体に対する拘束力

社会権規約は条約であるから地方自治体を拘束しないのではないかという意見がある。しかし、「締約国」の統治権の一部を自治体ももっており、自治体にも規約の内容を実現する義務がある。勿論、自治体として「利用可能な手段を最大限に用いて」も実現出来ない内容については政府の協力を求めなければならない。

第5 社会権規約・国連決議等に照らした問題点

今回の阪神・淡路大震災を直接の原因とする死者の98%が家屋等の倒壊を原因とするものと言えることは先に見た通りである。また震災後の被災者の生活を困難にしている原因は病院等の倒壊と、工場・店舗・事務所等職場の建物の倒壊である。

「適切な居住」の第一の要件は、言うまでもなく「安全」な住居であることである。それでは、震災発生前に住居の「安全」を確保する政策・法律・その運用は「居住の権利」を守るに相応しいものであったであろうか。被害をかくも甚大にした原因は何だったのか。

震災発生後、せつかく助かった被災者の中から900人以上の死者が発生し、1年6か月を経た今日なお“孤独死”という名の“行政死”が増え続けていることも先に見たとおりである。これを“行政死”と呼ぶのは、避難所ないし仮設住宅という行政によって設けられた収容施設における死であり、収容の仕方が従来の人間関係を破壊し、人を孤独に追いやるものであること、職場・病院などから隔離した場所にあること、被災者の経済状態・健康状態・家族関係等のもとで行政が積極的に手を打たねば、自殺者も含め弱い順番に死んでゆくことは震災の初期から統計的正確さで予見可能だったからである。

「適切な居住」の第二、第三の要件は「平和に、尊厳を持って」生活出来る場所が確保されることである。それでは、震災後の、被災者に対する政策・法律

・その運用は、被災者が「平和に、尊厳を持って」生活出来る場所が確保し得るようなものであったであろうか。被害をかくも甚大にしている原因は何なのか。震災から1年半を経た今日、被災者の死の原因を居住環境のみに帰すことはできない。食糧に対する権利、健康に対する権利、これらを確保するものとしての労働の権利等が保障されているか否かを検討しなければならないし、居住の権利はすべての社会権の基礎だといわれることから、これらをバラバラに検討することは適当ではない。

しかし到底網羅的な検討は出来ないので、以上の点につき、第3、第4で明らかになった「適切な居住の権利」に照らした問題点の検討、しかも手持ちの資料から可能な問題点の指摘にとどめる。

1 安全な住居の確保と建築基準法

住居の安全を確保する最も基本的な法律として建築基準法がある。

被害をかくも甚大なものにした家屋の倒壊の原因を単純に地震力の大きさや、家屋の新旧に帰することは誤りである。なぜなら(1)耐震設計導入後の建物に多数の崩壊例がある反面、導入前の建物に多数の無傷例があり、(2)同じ地域でも、倒壊した建物としなかった建物があり、(3)同じ構造の建物でも倒壊したものと倒壊しなかったものがあるからである(戸谷後掲論文)。

そして倒壊した建物には、(1)設計に問題のあるもの(壁量が少ない、活断層をまたぐなど地盤に問題があるもの等)、(2)施工に問題のあるもの(手抜き工事等)、(3)維持に問題があるもの(白蟻などによる腐朽等)など倒壊するべくして倒壊した原因があるといわれているからである。

それではこれらの倒壊の原因は未然に取り除くことはできなかったのであろうか。これらを取り除くのが建築基準法の以下の規定の筈である。

- ① 確認手続(6条)
- ② 竣工検査(7条)
- ③ 保安上危険な既存不適格建築物に対する措置(10条)

「特定行政庁は、建築物の敷地、構造又は建築設備が第3条第2項の規定により第2章の規定〈単体規定〉等の適用を受けないが、著しく保安上危険であると認める場合には、当該建築物の除去、移転、改築、修繕、模様替え、使用禁止、使用制限その他保安上必要な措置をとることを命ずることができる。」

法3条2項「この法律の施行の際現に存する建築物等が、これらの規定に適合しない場合は、当該建築物等に対しては、当該規定は適用しない。」により、耐震基準の強化など法改正が行われた場合、いわゆる既存不適格建築物が生じる。これに対して、違反建築物に対する場合(9条)に準じて是正措置を講じることができる。

「著しい」とは「現実に危険若しくは害があり又はその恐れが現実にある場合で、かつ、その危険又は害が現実化した場合には、その危険又は害が軽微でないとみとめられること」(建設省住宅局監修・財団法人日本建築センター編「詳解 建築基準法 改訂版」1991)である。建築時には適法であっても、その後の基準の改正によって、或いは白蟻による腐朽等によって、基準を満たしていないなど、「著しく保安上危険」な場合には当局は改善を命じなければならない。これらの一連の措置が規定通り実施されていれば倒壊は大幅に防げる筈である。

命令違反に対しては行政代執行できるし、20万円以下の罰金が科される(99条1項3号)。

④ 第3章の規定〈団体規定〉に適合しない建築物に対する措置(11条)

⑤ 維持保全(8条)

「建築物の所有者、管理者又は占有者は、その建築物の敷地、構造及び建築設備を常時適法な常態に維持するように努めなければならない。

第12条1項に規定する建築物の所有者又は管理者は、その建築物の敷地等を常時適法な状態に維持するため、必要に応じ、その建築物等の維持保全に関する準則又は計画を作成し、その他適切な措置を講じなければならない。この場合において、建設大臣は、当該準則等の作成に関し必要な指針を定めることができる。」

⑥ 報告・検査等(12条)

「第6条1項1号に掲げる建築物〈病院・共同住宅・学校・百貨店等特殊建築物で床面積が100平方メートルを越えるもの〉その他政令で定める建築物〈事務所等5階以上で延べ1000平方メートルを越えるもの。国、都道府県、建築主事を置く市町村の建築物を除く〉で特定行政庁が指定するものの所有者は、当該建築物の敷地・構造等について、建設省令で定めるところにより、定期的にその状況を1級建築士等に調査させて、その結果を特定行政庁に報告しなければならない。」

法の技術的基準の殆どが「状態規定」と称されているが、これらは設計、施工の基準であると同時に、維持、保全すべき状態を示す物的基準でもある。使用開始後の適法性の確保のための制度である。

報告を怠り又は虚偽の報告をした義務者は10万円以下の罰金が科される。

6月～3年の間隔で報告しなければならない。

特定行政庁は、報告に基づいて、台帳を作成し、平常の指導監督に最大限の活用を図ることが要請される。

2 建築基準法の運用上の問題点

そこで、今回の地震による倒壊について建築確認等の過程が適切であったかが問題になる。「新耐震設計法を建築基準法に導入後の建築物に、多数の崩壊事例がある。」「地震は構造物崩壊の一つの契機を与えたが、崩壊に到った事情は構造物の側にある。」(戸谷英世・元建設省技官『震災被害防止は責任究明から』95年3月20日朝日・論壇)と言われているからである。

今回被害の多かった木造家屋の損壊原因について

- (1) 壁配置のバランスが極端に悪い
- (2) 仕口、継手、筋かいの取付方など接合に問題
- (3) 耐久性能の劣化(白蟻などによる)
- (4) 床・剛性がない
- (5) 基礎が弱い・基礎と土台の緊結がない

等の原因があげられている(三澤文子「被災木造住宅100棟調査から事例を検証する」建築知識1955・5月増刊号32頁)。

これらと建築基準法との関係を逐一検討することはできないが、設計に問題があったとすれば、それがなぜ建築基準に適合したのものとして「確認」されたのか、ということになる。施工に問題があったとすれば、建物完成後では壁の中に隠れて見えない筋かいの取付け方などは、施工中に検査しておかねば、壁をはがして見えない限り法令適合性を「検査」したとは言えないのではないか。

また「木造の構造体が腐っていたら倒壊しない方がおかしい。構造が腐り、所期の耐力を失った段階で法律上の違反建築物になる。建築基準法の規定適用以前の既存不適合建築物であっても、保安上危険と認められる建築物に対しては、建築行政権限によって是正すべきことを定めている。建築行政が、危険な

建築物を放置しておくことは、正に『未必の故意』による犯罪と言ってよいのではないか」「ここで指摘するような認識は、学者や行政関係者の中に共通していると思う。その常識的な行政が実施されなくて、多数の人が死に、国民の財産が奪われたとしたらこれもまさに未必の故意である。恐らく、行政は、違反是正などの措置は現実には不可能に近いというに違いない。この場合、行政は住民に正しい情報を提供し、『死んでも、財産が焼失しても、自己責任としてそれを甘受します』という承諾書を取って回ったらいい」(「谷前出」との指摘がなされている。

「著しく保安上危険」(10条)とは「危険又は害が軽微でない」と認められることであるから、今回の地震で倒壊した家屋の場合すべてこれに当てはまっていたはずである。活断層上にある等敷地の危険が見落されていた、建築時には適法であっても、その後の基準の改正によって、或いは白蟻による腐朽等によって、基準を満たしていないなど、「著しく保安上危険」な場合に当局が改善を命じていれば倒壊は大幅に防げた筈である。鉄筋コンクリート造についても同様である。「崩壊した鉄筋コンクリート造建築物の柱橋脚を調べてみると、連結排水管などの配管が入っていて、コンクリートが円滑に充填されず、断面欠損があるもの、鉄筋がさび、鉄筋とコンクリートの付着力が十分でなかったと思われるもの、骨材がボロボロで、強度が明らかに不足していると判断されるものなど、違反状態が原因で倒壊または崩壊に至ったものばかりだった」(戸谷前出)。

問題は結局「危険」との判断の前提として、今回規模の地震の発生の可能性についての認識の問題である。その意味で、後に見るように今回規模の地震発生の警告を無視した責任は極めて大きい。

「一連の欠陥工事への役所やメーカー、ゼネコンの対応は不誠実かつ無責任なものだ。」「今回の大震災で防災体制や危機管理の再検討を求める声が強い。必要性は誰も認めるが、危険はもっと身近にある。役所や業者には野放図な欠陥工事に対する危険意識がまるでなく、同じことが繰り返されている。

大震災で崩壊したコンクリート製のマンションや高速道路、橋脚。「予想を上回る震度」と言う前に徹底的な検証を加えなければならない。コンクリートや鉄筋、鉄骨の材質に欠陥はないか。溶接状況は基準を満たしているか。政府は責任を持って実態を公表すべきだ。震災を教訓に耐震設計を強化しても、工事に欠陥があれば何の意味もないからだ」(山室寛之「耐震設計揺るがず欠陥工事」読

売・95年2月4日。「損壊の半数手抜き工事」他、読売「倒壊」(1)～(6)、95年3月11日～16日)。これらは、山室・戸谷外「阪神大震災の教訓－検証・建造物はなぜ壊れたのか」第三書館・1995・11にまとめられている。

何をもって「著しく保安上危険」と判断するかは予想される地震の規模と建物の基準不適合の度合いとの相関関係によって決まるから、どのような規模の地震を想定するかが極めて重要となる。しかし、それ以上に、地震というものは必ず来るものだ、という認識をもつことが不可欠である。

3 防災対策上の問題点

(1) 国政レベル

国政レベルの問題点は多岐にわたる。ここでは国権の最高機関としての国会での議論を、当時参議院議員であった國弘正雄氏の論文によって紹介する。その前提として、氏が依拠し且つ、我々にとって必読文献である寺田寅彦の文章を要約紹介する。

1) 寺田寅彦・「天災と国防」(ちくま日本文学全集35『寺田寅彦』)

……統計に関する数理から考えてみると、……ある年は災禍が重疊した他の年には全く無事な廻り合わせが来るということは、純粋な偶然の結果としても当然期待されうる「自然変異」の現象であって、……悪い年廻りはむしろいつかは廻って来るのが自然の鉄則であると覚悟を定めて、良い年廻りの間に十分の用意をしておかなければならないということは、実に明白過ぎるほど明白なことであるが、又これ程万人が綺麗に忘れ勝ちなことも稀である。……

日本はその地理的位置が極めて特殊であるために国際的にも特殊な関係が生じいろいろな仮想敵国に対する特殊な防備の必要を生じると同様に、気象学的地球物理学的にもまた極めて特殊な環境の支配を受けているために、その結果として特殊な転変地異に絶えず脅かされなければならない運命の下に置かれていることを一日も忘れてはならないはずである。

ここで一つ考えなければならないことで、しかもいつも忘れられ勝ちな重大な要項がある。それは、文明が進めば進むほど天然の暴威による災害がその激

烈の度を増すという事実である。

その災禍を起こさせたもとの起りりは天然に反抗する人間の細工であると云っても不当ではないはずである。災害の運動エネルギーとなるべき位置エネルギーを蓄積させ、いやが上にも災害を大きくするように努力しているものは誰であろう文明人そのものなのである。

戦争は是非共避けようと思えば人間の力で避けられなくはないであろうが、天災ばかりは科学の力でもその襲来を中止させる訳には行かない。その上に、何時いかなる程度の地震暴風津波洪水が来るか今のところ容易に予知することが出来ない。最後通牒も何ものなしに突然襲来するのである。それだから国家を脅かす敵としてこれほど恐ろしい敵はないはずである。もっともこうした天然の敵のために蒙る損害は敵国の侵略によって起こるべき被害に較べて小さいという人があるかも知れないが、それは必ずしもそうは云われない。例えば安政元年の大震のような大規模のものが襲来すれば、東京から福岡に到るまでのあらゆる大小都市の重要な文化施設が一時に脅かされ、西半日本の神経系統と循環系統に相当ひどい故障が起こって有機体としての一国の生活機能に著しい麻痺症状を惹起する恐れがある。

○国や△国よりも強い天然の強敵に対して平生から国民一致協力して適当な科学的対策を講ずるのもまた現代に相応しい大和魂の進化の一相として期待してしかるべきことではないかと思われる。天災の起こった時に初めて大急ぎでそうした愛国心を発揮するのも結構であるが、昆虫や鳥獣でない二十世紀の科学的文明国民の愛国心の発露にはもう少しちがった、もう少し合理的な様式があってしかるべきではないかと思う次第である。

2) 國弘正雄 「自然災害対策と『国防』」 軍縮問題資料1990.7

ここ十年近くにわたり、この寅彦の文章を、様々な際に、さまざまなメディアを使って引用、紹介、祖述してきました。〈略〉防衛費という名のその実は軍事費がうなぎ上りに増えつつあるのをよそに、天災への備えにはあきらかな倦怠つまり停頓がみられるからです。

たとえば一九七八年、「大規模地震対策特別措置法」が制定され、七六年には二十三億円だった地震予知関連予算が、翌七十九年には約五十八億円に急増したという事実があるにも拘わらず、今年度の同予算はわずかに六十二億円弱と、地震大国日本としては誠に厳しい現状です。

しかも私がお会いした地震の専門家で、数十年続いていた日本の「地下の平和」は終わりに近づきつつある旨の警告を発する方も一人や二人にとどまりません。いつドエライのがきても不思議ではない、というのです。米ソ両大国が大きく軍縮や平和に向かって前進をとげつつあるのはうらはらに、日本に限るなら、地震対策費はさっぱり増えないわ、他方、防衛費という名の軍事費の支出は四兆円を大きく上回るというのです。

一機百二十億近くする P3C 対潜哨戒機をアメリカを上まわって百機そろえるという経済的余裕を持つ日本であるにも拘わらず、すぐる日のイラン民間機の誤射撃墜事件を通じてその性能や精度が大きく疑問視されたイーゼス艦一隻分の、たかだか二十二分の一しか地震予知には割けないという、このアンバランスというか、平衡感覚の欠落には、ただただ目をむくばかりです。〈略〉

国民の生命財産を守るのが政治の要諦とするならば、テラントの定着がほぼ間違いなくなった今日、もっと地震対策、ひいては防災優先の国土政策をとることは、その要諦に應える所以なはずです。ついでながら、消防庁の予算は一隻千三百億円のイーゼス艦の九分の一にまで落ち込み、防災関係予算の一般会計に占める割合も二十五年ほどでほぼ半減するというありきまで、こんなことで果たして「有事」、寅彦の云う後者の「非常時」に対応できるのか、まことにもって心許ないかぎりです。

軍縮の必要を確信し、その時期の到来を認識しているお互いは、いまこそ声を大にして軍事費の削減と、削減された部分の国民の血税を、真にその生命と財産を守る目的に転用させるよう、強く世論にも訴え、政治や行政の場に働きかけて行くべきだと信ずるものです。戦後四十数年、日本人に関する限り戦争で死亡したものが、幸いなことに殆ど皆無であるのに対し、地震での死者は七千人にも及ぼうとする冷厳なる事実も、あわせて指摘しておきます。

3) 國弘正雄 「軍縮と防災」 軍縮問題資料1990.9

でもいつの日にか悠々の「ひそみにならって」「だから言ったではないか」という科白を口にし筆にしなければならぬ時がくるのではないか、それもさして遠くない将来に、というある種の予感のようなものが、怯えとともに小生を捉えて離さないのです。〈略〉 イランでおきた大地震 〈略〉 の被害が予想外に大幅かつ広範にわたるもので 〈略〉 死者が少なくとも八万を数える、と聞くに及んでは一九八九年末に国上庁がだした防災白書の、十五万人の死者という予測のすさまじさが改めて思われて、背筋が寒くなります。一九九〇年度の「防災白書」も近い将来、東海、南関東地震発生の可能性が高いことを告げています。

でも、このような数字がさっぱり世人や、要路の人々を動かさないらしい点は、もっと恐怖を覚えます。

参議院の予算委員会の場で、二度にわたって、このテーマを取り上げたのです。

ところが、天災と国防というテーマになったとたん、政府側や自民党サイドだけでなく、野党席ですらに、何とはなしにニヤニヤした、なにかおとし話でも聞いているかのような空気が流れ、雰囲気かになにかに真面目さというか、緊迫感を失っていくではありませんか。

〈略〉「(戦争と) 殆ど同じように一国の運命に影響する可能性の豊富な大天災に対する国防策は政府の何処で誰が研究し如何なる施設を準備しているか甚だ心許ない」という寅彦のうれいがよみがえってきました。しかも彼がそうその恐れを筆にした1934年と比べるなら、大天災到来の可能性は、何十年周期説を信ずると否とを問わず、明らかに高まっているにもかかわらずこの反応の微温さに、止んぬるかなという思いを禁じえなかったのです。

関東大震災を契機にして、天下の悪法たる治安維持法が成立し、大正デモクラシーが惨めに崩れていった経験を忘れるわけにはいきません。〈略〉

4) 國弘正雄 「三たび『天災と国防』を想う」 『軍縮問題資料1995. 4

参議院の予算委員会でも、ときの海部首相を前に、九〇年三月と九〇年五月の二度にわたり、この問題を取り上げてきました。一番最近は去年の十一月十

六日の科学技術委員会で、田中真紀子長官に対し、地震を中心とする防災関係の予算が、防衛費という名の軍事費に比べあまりにも貧寒である旨を指摘、同長官に世論に訴えるよう要請したばかりです。

十二月末の四国放送の定期ラジオ番組でも、大地震の到来の近いことを説き、その際には高速道路の崩落すら可能である旨を指摘しました。政治がらみの手抜きが行われてきたことをその理由の一つとしていささか大胆でしたが挙げたのです。それから二週間後のあの大地震でした。

さてここで公憤について語ろうと思います。

第一は、小生らの警告や注意に対し、政治や行政関係者、そしていまでこそしたり顔に後知恵よろしくあれこれ言いつのっている有識者や評論家の大半が、それこそ芋の煮えたほどの興味や関心も示してくれなかった、という事実です。

マスコミ自体、とくに政治部が、天変地異の可能性、それが日本にとっての最大の脅威である、という視点に対しきわめて不用意かつ無関心であった、というべきでしょう。

遠き慮りをはかり、過去の事実にも敏感な存在を小生はジャーナリズムと呼び、今日ただいまのことをただ面白おかしく追うのに汲々たる、ふやけきったマスコミと区別しているのですが、テレビを筆頭にマスコミが大手を振っているとはうらはらに、過去や未来にも目を向けるという意味でのジャーナリズムの消退には目をおおわしむものがあります。

ロスアンゼルス大地震のあとの、日本の官僚や技術者、政治家やマスコミの自己満足そのものの、尊大居傲を絵にかいたような発言や彼らがふりまいた「安全神話」は、わずか一年前の近過去のこととて、安全神話が音を立てて崩れたいま、苦い思いをわれわれに強いるのです。その点、寺田寅彦の「天災と国防」論文は見事な予言者の警告でした。すでに軍部による事実上の政治支配が完成し、極度の言論統制が日常化していた一九三四年に、彼は敢然として、ただし

当代一流の地球物理学者であり夏目漱石門下の高弟であるという自負に裏打ちされ、悠々と、あの論文を発表したのです。

日本という存在を最大かつ決定的に脅かすのは大変地災であり、近代都市であればあるほどライフラインを含めて天災にはぜい弱たらざるを得ぬという「公理」を堂々と主張、それに応えることこそが最大の国防というのが彼のテーゼだったのです。その公理がますます正しいことを、今回の不幸な災害は我々に嫌というほどの痛烈さで告げてくれました。そして防衛費という名の軍事費が四兆数千億の巨額にのぼるのに、予知を中心とする対策費にはたかだか百六億円しか配分されていないのです。このアンバランスに目くばりし、予算の大胆な組み替えを断行していくことは、国民の生命財産を守ることを第一義とする政治や政府の最大な義務といえます。この歴然たる事実を、なぜ世論や、いまやマスコミと我が名を呼ばれる報道機関は声を大にして指摘し、世論の喚起をはかろうとしないのでしょうか。

次に現在の震災への関心がいつまで基本的なところで持続するのだろうか、という怖れです。本質を突く議論や方策がさっぱり出てこないことも手伝い、果たして、一時の軽躁状態が過ぎ去ったときに、日本にとって何が本質的に一番大切であり、どこにどのような優先順位を(予算面でも一般の関心のあり方という点でも)つけていくのかについて、抜本的な見直しがおこなわれているかどうか、心許ない限り、のど元すぎれば、という俚諺も思い出されます。

さてさいごに今回の悲劇中、高速道路や新幹線の倒壊に手抜きがあったとされる点についてですが、ここには政治がらみのそれがあったという点を指摘します。それは単に個々の政治家やゼネコンが砂利やセメントを喰ったという従来型の単発的な汚職瀆職のレベルにとどまらず、もっと構造次元での恒久的な体制汚職がからみあっているという点です。実はこの点を小生、前記の昨年末の四国放送のラジオ放送であえて突いたのですが、歴代の自民党内閣——長く続いた一党支配体制自体が構造汚職の主因であったことは明白ですが——その中でも、かつて建設大臣が数代にわたって田中派(当時)の専有ポストであったことと無関係ではないのです。新任の建設大臣は建設省幹部からいくつかの国家プロジェクトを指定され、しかもどの個所が厳密な検査の対象となるかを選

扱的に教えられるという慣行が続きました。これでは公然かつ「安全な」手抜き工事が建設行政に（しかももっと高いレベルで）ヒルトインされてしまいます。

つまりは官民あげての「合法的」な手抜きが行われ、それが実際は危険きわまりなかった「安全神話」と結びついていったのです。

でもどの部分がどのような形で倒壊したかは明白なのですから、どの責任者の時代に、どの業者の、どういった工法で作られたものがそうなったかをはっきりさせ、必要に応じてはその責任を具体的に明らかにさせていくべきでしょう。その際には、ゼネコン疑惑＝ヤミ献金と公共事業の品質不良は一体、という視座に立った説明が求められます。そして植木慎二氏の力作『コンクリート神話の崩壊』（第三書館）や、去る一月二六日に東京は星陵会館で多数を集めて開かれた「公共事業をチェック」シンポは貴重です。政・官・財の癒着腐敗を一掃する真の行革をめざして、がそのスローガンでした。このような説明が行われえないとするなら、ズサンな品質管理や手抜き・欠陥工事の再生産の犠牲となった方々は成仏できず、またぞろ新しい犠牲者を生むことにもなりかねません。（下線引用者）

(2)自治体レベル——神戸市

1. 地域防災計画（地震対策）の不備

遅くも1986年の時点で、専門家から「神戸市は断層の巣であり、直下型なら震度6があり得る」との指摘があったにも拘わらず震度5を想定した。以下に震災直後に発表された二つの論文の要約を掲げる。

1) 早川和男「神戸乱開発が招いた大災害」『技術と人間』1995年3月号
地震の後、市長も知事も震度7など予想できなかった。関西に地震が起こるとは思っていなかったなどと言っている。

宮崎前市長「地震でやられるなんて考えたことがなかった。学者も今では何だかんだと言うが、われわれに一度も忠告してくれなかった」（東京新聞95年2月11日）。

誰も忠告しなかった。などというのは真っ赤な嘘である。

「私は、神戸市の土木・建築関係の職員の研修会で常に神戸の活断層について

講義し、この地域が大地震の空白地帯であると強調してきた。私はなぜ直下型地震を考えないのかと疑問を呈したところ、それでは余りに強烈すぎてどんな防災計画を立てたらいいのかわからないとの答えを得た。その後、直下型地震抜きの計画が現在も生きていることを聞いて驚いた(藤田和夫大阪市立大学名誉教授・朝日新聞論壇、95年1月28日)。

「86年6月、神戸地域防災計画地震対策編は神戸市防災会議で決定された。そのさい地震の専門家は『神戸市は断層の巣であり、直下型なら震度6があり得る』と指摘した。だが震度6を前提にすれば予防には防火水槽の大幅な増設、広域避難所や避難道路の確保などに莫大な予算が必要なことが分かった。このため市当局は『震度6は現実的ではない』と判断し幹事会レベルで震度5を想定したという。当時の市の最高幹部は『神戸では地震など起きない。うまく作ってくれ。抜本的な対策が必要なのはよく分かるが、莫大なかねがかかり、子々孫々までつけが残る』と言った」(朝日新聞95年1月30日)。

京都府、和歌山県は震度7、大阪市は震度6を想定した地域防災計画をたてて早くからとりくんでいる。(16-17頁)

「地域防災計画」は、最低10万平方メートル、地下に100トンクラスの耐震防火水槽を有する広域避難場所の設置を義務づけている。横浜市は112カ所、川崎市7カ所、神戸市はゼロ(消防充足率46.7%)である(19頁)。

2) 河宮信郎・青木秀和「阪神大震災で崩れさったもの

——『土建国家』日本と大崩壊「情況」95年4月号

無視された警告

今回のように都市を襲う大地震の惨害を予告していた人は少なくない。神戸の六甲アイランド新線建設をめぐる住民訴訟で、地質学者の生越忠・元和光大学教授はくこの地域に大地震が起りうること、新線建設予定地は硬い砂礫層と柔らかい粘土層とのサンドイッチ構造で地盤が悪く高架構造には適さないこと、強い地震が起れば液状化で交通路が損壊し、島が孤立する恐れがあること)を指摘し、すでに89年に訴訟の鑑定書として提出していた(サンデー毎日2月5日号)。しかしそのことは訴訟では認められず、お墨付きを得た神戸市は新線建設を強行した。そして今回まさに危惧したとおりのことがおこった。六甲アイランド病院と中央市民病院は陸地から遮断され、被災した市民の救済・治療

には全く無力だった。

中田高広島大学助教授は2年前の地震学会で「京阪神地区には活発な活断層地区が多い。地震が起これば甚大な被害が出ると警告、カリフォルニア州が活断層地区に建物を作るのを法律で禁じているように日本でも同様の活断層法を」と訴えていた。しかし、この指摘に耳を傾けた自治体は皆無（毎日2月18日）。

小林一輔千葉工大教授はかなり以前から山陽新幹線の高架橋脚が塩害・アルカリ骨材反応により、かなりひどく疲弊していると指摘、ジャーナリストが綿密に調査したところ、施工管理のためのテストピースはすり替えが常態、監督官庁も見ても見ぬふり。とくに中国地方では鉄筋・鉄骨コンクリートが本来の強度を持っていない危険性が高いと、報告している（植木慎二「コンクリート神話の崩壊」第三書館）。

小林教授が倒壊情況を実地調査したところ、壊れた橋脚では、先に打設した部分が乾いてからつぎ足すと一体化しないにも拘わらず「くいつたん流し込んだコンクリートが固まった後に足したのは明らか」な形跡が見いだされたと言う（「中日」2月4日）。（98～99頁）

崩れた「安全神話」と問われる研究者の責任

建築工学、土木工学、都市工学の分野では、関東大震災の想定震度を基準にした「耐震設計」がまかり通っていた。それどころか、「日本は地震国だから建物は高さ31メートルまで」という関東大震災に基づく規制が、63年の建築基準法改正で「無制限」に変えられたりしている。誰がどういう責任のもとで変更したのか知る由もないが、10メートルの高架が到るところで倒壊している中で、100メートルを超える超高層ビルの安全性を誰が保障するというのか。

まちづくり計画研究所の渡辺実所長は、今回の地震のちょうど1年前の94年1月17日に発生したロサンゼルス北西のノースリッジ地震を実地に踏査し、直下型地震の危険性を指摘し高速道路の耐震性見直しを提言したが、建設省土木研究所はこの地震でわが国の橋梁等の耐震設計を見直す必要はないと真っ向から反論した（「サンデー毎日」2月5日号）。建設省や道路関係公団はこの地震の後でもなお「日本では大丈夫だ」と言っていたのである。

日本が誇ってきたはずの耐震工学がいざというときには役に立たないことをこの大地震は示したのである。いったい何の根拠があって関東大震災を凌ぐ地

震を想定しなくてよいと決めたのか。

こうして〈お手盛りで地震の限度を想定し、その範囲内でのみ耐震設計を保障する〉、ということで耐震設計の設計者が免責されるとすれば、構造物が地震で損壊した場合、必ず〈予想外の振動が加わった〉というコメントが出るに違いない(事実、こうした「言い訳」は今回でもそこかしこに散見される)。原発でも「想定不適合」とされた事故、たとえば炉心溶融などが実際に起こっているが、想定外の事故として片づけられるのが常套手段となっている。こういう論理が通用するのなら、設計者・安全管理者はなるべく難しい事故を予想しない、可能な限り弱い地震を想定した方がとくということになる。第三者から見れば職務怠慢そのものであり、そういう事故や震度を予測し、対策を講ずることができない設計者・安全管理者のほうこそ、むしろ「不適合」と指弾されてしかるべきである。(99~102頁)

4 防災広報の不備

市民に対し、震度6、直下型地震のあり得ることを繰り返し広報し教育訓練すべきであるのに怠った。

これらの広報が行われていれば、市民はみずから建物を点検し、耐震強化策や、家具の倒壊に対する防止策を講じていたであろう(稲山正弘「わが家の耐震診断法と補強方法」建築知識5月増刊号P.20)。現に、古い建物でも補修した為に周囲の建物が倒壊した中で、倒壊を免れている例がある。

このような生存にかかわる情報については市民は行政から常に積極的に知らされる権利がある筈である。(憲法13条・21条、自由権規約19条)従って、今回の災害は経済利益の追求にのみ熱心で人命・防災を軽視した行政の怠慢を原因とするので「行政災害」といえる。

5 裁判所の対応上の問題点

阪神・淡路大震災の7年前に大規模な地震が神戸市内で発生する恐れがあることを警告する住民訴訟(代表・中川作成大阪工業大学助教授)が神戸市を相手に神戸地裁に提起された。通称「住吉川景観訴訟」と呼ばれ、住吉川沿いに六甲アイランドへ架橋する六甲ライナーを建設する事業は住吉川の河川景観を破壊する違法なもので公金の支出差し止めを求めるものであった。学者証人で只1

人認められた地震学者生越忠教授は、1988年12月14日、

- 1) 住吉川沿岸を含む神戸市域は、地震予知の特定観測地域に含まれ、それほど遠くない将来、M7クラスの内陸直下型地震の発生の恐れがあること
- 2) 六甲ライナー橋脚地盤は、粘性土層と砂礫層が幾重にも重なり合ったいわゆるサンドイッチ地盤で、地震時には複雑に揺れ高架構造物に計算外の地震力が作用して大きな被害の出る恐れがあること
- 3) 六甲アイランドは、埋め立て地のため地震時には大規模な液状化現象が避けられないこと
- 4) 住吉川は1938年に大規模な洪水の実績があり、その護岸に橋脚が打ち込まれると土層が一層劣悪になり、地震時には護岸を損傷・決壊の恐れが多分にあること、等を詳細に証言した。

さらに89年11月「地質学地震学的観点から見た六甲アイランド線の建設計画の問題点」と題する鑑定書を提出した。神戸市側は生越証人を「反体制的人物」と決めつけ誹謗中傷するのみで何の反証もしなかった（アヒンサー「地震と原発」1995年5月10日発行を是非参照されたい）。

神戸地方裁判所は1991年2月25日、出訴期間という小手先の判断で住民の訴えを却下し、行政に住民の安全に対する緊張感を失わせてしまった。ここで裁判所が、証拠に従った判断をしていれば、神戸市側も地震の危険性に対し、真剣に考えざるを得なかった筈である。地震により、橋桁が落ち、ポートアイランドにある市の中枢病院への交通手段が途絶え、助かるべき負傷者が生命を失った。この件に限らず、行政側は何をしても裁判所に追認して貰えると言う行政事件に対する「安心神話」を作り出した裁判所の責任は重大である。今回の災害は「行政災害」に加えて「司法災害」としての側面もあるといえるのではないだろうか。

6 地震を利用した強制立ち退き

強制立ち退きとは、裁判所・警察・軍隊などの強制力を使って住民を意思に反して家屋から立ち退かせ、しかる後に家屋を取り壊しそこに住めなくすることである。立ち退き・取り壊しの順序で行われる。

地震それ自体は自然災害である。それによって生じた住居の倒壊・焼失・取り壊しによる住居の喪失を利用して住民を住居から遠隔地に移し、或いは、建

築制限をかけ、本来なら住民の権利保障のために必要な交渉・諸手続を行わずして区画整理等を行い、住民を元の場所に住めなくするのは、順序を変えた強制立ち退きと評価しうるのではないか。少なくとも、強制立ち退きを強く禁止するものとして解釈されている国際人権規約の精神に違反するものと思われる。

7 専門家によらない判定で損壊建物を取り壊したこと

建物の損壊の程度を建築の専門家でないものまで動員して判定したことは、修理すれば居住可能であった建物まで取り壊した可能性を多くはらんでいる。現に、全壊と判定されながら修理して住んでいる人は少なくない。特に、取り壊し費用の公費負担の時期を極めて短くしたため、家屋損壊の上に取り壊し費用まで自己負担しなければならなくなることを恐れて、冷静な判断・専門家による検討をする間もなく取り壊しに応じた被災者が少なくない。このように申込み期限を短期間に設定して考慮の余地を与えなかったことには、震災を既存の都市計画を実現するために土地を更地化する千載一遇のチャンスと見る考え方が潜んでいなかったとは言えないのではないか。インドでの大地震を経験している HIC 調査団のアロマ・レヒ氏は「草と土で作った家の多いインドでも専門家が不眠不休で調査し判断したのに、日本のように経済の高度に発達した国で専門家でないものに判断させて取り壊したとはショックである」と語っていた。これは重大な居住の権利の侵害である。

8 仮設住宅入居者、公園・他府県の公団住宅等の居住者に立退きの不安

震災直後、学校の体育館等に避難していた人たちは明日出てゆけといわれないかと夜もおちおち眠れない、と語っていた。神戸市が避難所の閉鎖・非公認の避難所の人たちへの立ち退きの要求を出してからはその不安は一層大きくなった。県内の仮設住宅に当たらず他府県の公団住宅に入居した人たちは、仮設住宅の人たちより先に96年3月末の明け渡しを求められ多くが60歳以上の高齢者で途方に暮れていた。仮設住宅の場合にも、2年という期限を切れ、行く当てのない人は不安の毎日を送っている。近弁連の「震災と人権」のシンポジウム(96年1月27日)に参加した被災者の数名から期せずして、居住の権利を知って目からウロコが落ちる思いをしたとの声が出た。居住の権利の中核が占有の保障、即ち、今居るところに居続ける権利の保障にあること、それなくして

人は落ちついた生活が出来ないことが実感された。

9 避難所・待機所・仮設住宅の問題点

以下は、近弁連の「震災と人権」のシンポジウム（95年7月21日）の報告書に書いたものである。

(1) 避難所・テント村

震災から6か月を経ようとしている現在、今なお5万人（避難所内2万人、外3万人）あまりの被災者が学校、テント村、半壊の自宅、知人宅などで苦しい避難生活を送っており、せっかく震災を生き延びた被災者の内500人以上が、震災のショックと避難所等の過酷な生活環境が原因で死亡し（3月18日 ABC テレビ）、さらに何倍もの人が緩慢な死へと追いやられているという耐え難い状態が続いている。

被災地、避難所の状況は日々変化しており、しかも避難所間の格差が非常に大きい。しかし、以下の状況は多くの被災者が現に体験し、或いは体験してきた状況である。

1) 避難所となった講堂等は真冬に暖房が無く、一畳分のスペース（畳二枚で三人・東灘区横屋会館）でプライバシーがなく、気兼ねしあって暮らす（「お父ちゃんとお母ちゃんが自由に話してできる権利」が侵害されている。兵庫区本町公園内・テント村 河村紀子氏談「雑魚寝百日」は人権侵害）。地下街のホームレスの人々と全く同じ状態。女性はトイレで着替えし、高齢者は屋外の仮設トイレにたどり着くのに苦勞する。換気の悪い教室等では臭気がこもり、家ダニなど害虫の発生が心配。風呂も二時間並ぶ。干し場がないから乾くのに2～3日かかる。

テント村では、薄いテントは雨が漏り、2枚敷いた発砲スチロールの1枚目まで水がたまる。その上に毛布を敷いて寝る。くみ取り式の簡易トイレ。

2) 食事は、朝パンと牛乳。昼にぎりめし、冷たいハンバーグ、コロケなど栄養的に偏り、お年寄りの口に合わない。

3) 2月16日 NHK クローズアップ現代「避難生活がきっかけで亡くなった高齢者113人。内45人肺炎、27人心疾患」。

26日朝日新聞「避難生活を送る被災者に、精神的ストレスが原因の胃潰瘍等重度の胃腸障害の患者が増え、突然血を吐いて救急車で運ばれる例が多く、死

亡者もいる」、3月6日朝日新聞「義捐金支給をめぐる行政の対応が引き金で入水自殺した老人など被災関連の自殺者が兵庫県警の把握しているだけで既に5人。子どもも極めて大きな心身のストレスにさらされている。

27日朝日新聞「神戸市は、被災者の自立を促す狙いから、自炊可能な人を食事の配給から外すことを決定。市内429か所の避難所に5万6400人が寝泊まり。配食数は10万5000人分であったのを実際の必要数を確定するのは難しいため1万人分減らす」。

28日朝日新聞「負傷した外国人労働者が高額の治療費を支払えないため退院したり、治療費が未払いのまま。不法滞在者は強制収容を恐れて名乗り出るのは氷山の一角。神戸市は災害救助法23条で国が負担できるはず。厚生省保護課は同法の医療行為は『原則として救護班による応急かつ一時的な医療が対象。弾力的に運用出来るという見方もあるが、現実としては厳正にやるべき。政策課も『現行制度上は救済法方はない』」。

4) 行列する権利さえ否定

被災者に対する救援の実態は、社会権規約上の権利の「最小限の核となる内容」からほど遠い。変化の乏しい大手業者の弁当(地元業者が変わって格段に良くなったところもある)でも給食を受けるのは、自炊可能(半壊の家でも、ガス・水道が回復したことを指す)でも、失職や自分の所持金を使い果たすことに対する不安等それなりの理由がある。必要な人には給食を出すようにとの兵庫県被災者連絡会の要求に対し、神戸市は災害救助法の食事は自炊出来ない人に出すことになっているという(兵庫県本町公園テント村の河村紀子氏から3月29日聞き取り)。これでは「食糧を求めて行列する権利」さえ否定していることになる。一方で余った給食が捨てられている。日本中食糧とグルメ番組で溢れている飽食の国で被災地だけはこの通りである。医療と言い、食糧と言い、このような災害救助法の解釈は国際人権規約違反である。被災者は電車に20分待つて武庫川と淀川を越えただけで天国と地獄ほど違う別世界がある。被災地に帰ると夢見ているような気持ちになると言う。人権は国境どころか県境さえ越えていない。

(2)待機所

4階の体育館を、高さ80センチの間仕切りで仕切っているから、プライバシーは全くない。女性の着替え用に1メートル四方の不透明ビニールで囲った場

所が作られているが、出入り自体は衆人環視のなかである。炊事・洗濯には1階の外の小屋まで階段を上り下りしなければならない。3階の料理教室は閉鎖されている。各階の瞬間ガス湯沸かし器も取り外されている。エアコンはあるということであったが来てみると故障中ということであった。体育館のため窓は天井近くにあり通気は悪く蒸し暑い。早朝に区役所の職員が見回りに来るので、落ちついて寝られない(9月下旬の状態)。

(3)仮設住宅

1) 絶対数が足りない。抽選漏れで入れないのではないかという不安を与えた。遂に抽選に当たらず、県外の公団住宅を斡旋された高齢者も少なくない。公認避難所以外の被災者を差別している(避難所にいる30代の健康な男性が抽選に当たり、避難所に入れなくて半壊の自宅にいる病気持ちの高齢者が当たらない)。

2) 入居期限が不明確で、一応言われている2年後にも行き先の当てのない人を不安にしている。

3) もとの住居地に関係なく抽選をしたため、地域社会の人間関係が破壊された。高齢者等を機械的に優先したため、人口構成が高齢者に極端に偏ってしまった。

4) 狭い。2K(6畳、4.5畳)、約6.5坪に5人家族など。狭すぎて家族バラバラの家庭も。

5) 職場・学校から非常に遠い。交通の便が悪く(バスの便数が少なく、終発が早い)、交通費が異常にかかる。

6) 近くに、病院・店舗・郵便局・公衆電話等がない。

7) 4軒背中合わせ、壁の隙間、壁越しに、光・臭い・音が漏れ(ビールの栓を抜いた音でも)、床の振動が伝わる(夜中に4軒先の人が歩くのが、自分の枕元を歩かれているように感じる)。

8) 窓が3面張り付けで開閉出来ない(外国製か?)。入口に庇がなく出入りの度に雨が吹き込んだ(市議選のおりにつく)。

9) 雨が降ると床下はプールのように水がたまり、家の周りには川のように、長靴がないと外に出られない。雨が壁を伝って床に入り、畳にかびが生え、ダニがわく。

10) 道の砂利が大きく、石をかんで車椅子が使えず通院に困る。歩くと足の

裏が痛く疲れる。高齢者は閉じこもりがちになり、歩くことが最低の健康管理であるのに奪われている。

11) 集会所がないので高齢者は孤立し、精神のバランスを失ってゆく(心を落ちつかせてくれるヨガ、気功等の教室がほしい)。

12) ユニットのトイレ・バスは手洗いが狭く、高齢者や障害者が一人ではいるのは困難。段差が33センチもある。

13) プロパンガスで料金が高い。

14) 4月から入居が始まったが、高齢者が多いのに6月28日現在保健所からの訪問は一度もない。

15) 脳出血で入院先の病院を6月21日に出たが27日まで一人でパンだけを食べていた。

16) 車の排ガス・振動に悩まされる。(以上95年7月までの聞き取り)

17) 山奥の仮設では春と秋が短く、猛暑と酷寒。石油ストーブが火災防止のため使えない。エアコンは効率が悪く電気代が嵩むので収入の乏しい家庭ではホームこたつのみ。湿気と冷気で冬の朝は布団が凍る。

書き出せばきりが無い。

10 都市計画等に住民を参加させないこと

当初の間答無用の態度は少し改まったようであるが、本質的には変わってないように思われる。

11 「利用可能な手段を最大限に用いて」いるか

経済大国日本の中央政府はもとより、兵庫県・神戸市も、海上空港(総予算3000億)を、ポートアイランドに「神戸レジャーワールド」を、六甲山腹に音楽ホールを(500億円)、六甲アイランドに「ファッション美術館」(180億円)を作る経済力がある以上、被災者の居住の権利を含む生活水準の権利実現のため「利用可能な手段を最大限に用いて」いるとは到底言えない。

おわりに

居住の権利は、社会権の中心であるばかりでなく、最も根底的な権利である

生命に対する権利の保障にも深く関わるものであり、これなくして市民的政治的権利の実現もおぼつかないという性質の権利である。

国や地方公共団体の予算が限られている以上、居住の権利を実現するためには、当たり前のことであるが、予算を住宅の建設に大幅に振り替えるほかない。

さらに居住の権利を保障するには、これを侵害する最たるものの一つである地震の対策にも予算が振り替えられねばならない。地震対策として地震予知が重要なことは言うまでもないが、今回の阪神・淡路大震災が示した教訓の最たるものは、地震による死亡という最大の被害を避けるためには、地震による家屋の損壊は避けられないにしても、家屋が倒壊することを防ぐことである。そのこと自体は決して難しいことではなく、さし当たり地盤も含めて建築基準法の既存不適格建築物に当たっているか否かの判定を早急に行い、不適格なものには改善の措置をとることである。地震後に全壊か半壊かの判定をするよりはるかに建設的であるし、改善のために要する費用は全壊した家屋を撤去し建て直す費用に較べれば微々たるものである。ましてや生命や全壊によって失われる物質的・精神的価値に代えられない。現に40万円の補強費が運命を分けた例がある。

「防災の日」に倒壊家屋の下敷きになった人を救出する訓練も必要であるが、まず人を家屋の下敷きにしない、少なくとも瞬時に倒壊しないよう補強することが先決である。そのための融資は僅かな額で済む筈である。このような基本的な法令さえ守らないで、防災のためと称して数十メートルにわたる道路拡幅に土地を取り上げる“防災計画”は誰のためのものかと問わざるを得ない。

防災計画が真に災害から市民を守るためのものか、単に大口の土木工事をするための口実かは、現に震災の被害にあって今も苦しんでいる被災者の救済を本気で考えているか否かによって明らかになるであろう。仮設住宅で12日ごとに一人死んでゆくような人権状況、「今そこにある危機」に対処しようとし、政治が、将来の生命を初めとする人権の危機に真剣に対処しようとしているとは到底考えられないからである。救援活動に媒介されない都市の復興はなく、救援の質が復旧・復興の質を規定する。この過程は省略も短縮もできない。

結局、限られた予算を冷戦構造の崩壊後も取って莫大な軍備に使い、大規模土木工事に使うか、「居住の権利」を始めとする人権のために使うかという極めて単純な二者択一の選択が迫られている。地震は確実に活動期に入り、1989年

末の国土庁防災白書は15万人の死者を予測している。このように確実に予測される死を未然に防ぐために予算を使うのか、仮想敵国の侵略による仮想の死者の発生を防ぐために世界有数の軍事大国の地位を維持し、土本国家で有り続けるために予算を使うのか。単純な二者択一である。国・地方の累積債務合計は400兆円を大きく超え二兎を追うことはもはや不可能であるからである。被災地の人権状況が被災地だけに留まらないように、基地の縮小・沖縄の人権も沖縄だけの問題ではない。基地縮小・軍備縮小して人権大国の道を歩むか、基地を維持して軍事大国の道を歩み続けるのか。一方は命を救う道であり、他方は確実な死への道である。もはや「あいまい」な選択は許されないのである。

今回の大震災が原発直下の活断層を襲わなかったことを天の与えた執行猶子と受けとめるべきである。この恩典を我々が軽んじるなら、その報いは大きく幾世代にも及びチェルノブイリの比ではないであろう。

「基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする」弁護士は何をなさねばならないか、何をなすうるか、を考えてきた。人権といい、正義といい、規範との関係で明らかになるものである。従って、まず、憲法、人権規約などの規範の内容を明らかにしなければならない。

しかし、人権を擁護するには規範の認識では足りず、人権侵害の事実があればこれを指摘しその救済を図らねばならない救済には、侵害をやめるという不作為によって達成される場合もあれば、そのための施策、さらには補償、賠償を必要とする場合もある。

さらに、将来の人権の擁護、即ち、将来の人権侵害を予防するには最低同じ過ちを繰り返さないようにする必要がある。同じ過ちを繰り返さないようにするには、人権侵害の原因を明らかにし、そこに責任の伴う場合には責任の所在を明らかにしなければならない。責任にはさまざまなレベルがあるが、責任ある者がレベルに応じた責任を取ることなしには人権は権利として確立されないからである。

そして、人権が権利として確立されないところでは、如何に壮大な災害対策も都市計画も、軟弱地盤に支持層に届く杭を打つことなく高層ビルを建てるようなものである。責任の所在が明らかになるのも規範との関係である。

弁護士の使命は、現実の能力に較べてあまりにも重い。しかし、社会権規約2条は、人権の実現について「自国における利用可能な手段を最大限用いる」

と同時に「国際的援助・協力」を得て行動すべきことを定めている。これは政府のみならず弁護士の活動にも当てはまるであろう。国際人権規約は、人権の擁護はもはや一国のみでは達成できず、相互に援助協力しなければならないこと、言い換えれば、世界の人権のレベルアップに我々も援助協力しなければならないことを示している。弁護士法1条を実現不可能な“理想”として投げ捨てるのか、“理想”に一步でも近づくことを可能とする現実的な条件を模索するのか。阪神・淡路大震災によって無念の死を遂げた6000人余の人々から問われているように思われる。

〈序章 熊野勝之〉