

神戸大学大学院法学研究会  
「六甲台論集」法学政治学篇第48巻第1号（平成13年7月）抜刷

# 被災者支援の憲法政策

—憲法政策論のための予備的作業—

山崎 栄一

# 被災者支援の憲法政策

—憲法政策論のための予備的作業—

山 崎 栄 一

はじめに

## 第1章 被災者支援法システムの基本理念

### 第1節 憲法と被災者支援法システム

### 第2節 リスク分担の問題 国・自治体—共同体—個人の関係

## 第2章 被災者支援法システムの設計

### 第1節 被災者支援制度間の関係

### 第2節 被災者支援の基準・手段

### 第3節 被災者支援のタイミング・期間

## 第3章 被災者生活再建支援法のあり方

### 第1節 被災者生活再建支援法の内容

### 第2節 生活再建支援の対象

## 第4章 災害救助法のあり方

### 第1節 災害救助法の内容

### 第2節 災害救助法の問題点

### 第3節 長期的な避難生活の支援のあり方

## 第5章 住宅再建支援制度のあり方

### 第1節 制度設立への動きの背景

### 第2節 住宅再建支援のあり方—三つの視点

おわりに

はじめに

本稿は、制定されて間もない制度であり、かつ現在においても発展途上の過程にある被災者生活再建支援法とその周辺に存在する各種の被災者支援法制度（これらの法制度を総称し

て「被災者支援法システム」と呼ぶことにする)のあり方を検討していくことを目的とする。

以前の拙稿(山崎栄一=阿部泰隆「生活保護の憲法政策序説—阪神・淡路大震災における生活保護の運用実態調査を踏まえて—」神戸法学雑誌50巻1号(2000年))においては、制定されてから半世紀経過している生活保護法の阪神・淡路大震災における運用実態を調査し、調査結果に基づいた上でいくつかの政策的提言を行った。

本稿は、憲法政策論<sup>(1)</sup>としては一段階進んだ議論を行う。すなわち、以前の拙稿は、制度

(1) 憲法政策論については、いくつかの研究者から言及がなされているが、その内容・研究方法については十分な討論がなされていない状況にある。憲法政策という用語はどのように解されているのだろうか。いくつかの論述をピックアップしてみる。

小林直樹教授の『憲法政策論』(日本評論社、1991年)によると、憲法政策論とは、「憲法特にその根本規範部分を大前提として、憲法理念のための政策決定や設計を目指すもの(7頁)」であるとか、「憲法政策の主な目的は、何よりも一立憲民主制においては人権保障—の実現と、そのために最適と思われる制度の整備(38頁)」であるとしている。

阿部泰隆教授の『政策法学の基本指針』(弘文堂、1996年)によると、「政策は憲法の理念を実現するものであるべきである。そのための憲法政策論が必要であるが、それは実定法を知った憲法論議であるべきである(4頁)」と述べられている。また、「従来の法律学では、違法か、合憲とかいった限界の判定に精力を費やし、違法、違憲でなければ、あとは立法の裁量の問題だなどと、立法者に任せるのが主流であったが、私見では、この立法裁量にも法律学の観点からある程度まで立ち入ることができるし、立ち入るべきなのである(4頁)」としている。

戸波江二教授は『地方公務員の法律全集 ① 憲法(新版)』(ぎょうせい、1998年)において、「人権制限立法の合憲性の審査・判断はなお基本的に重要ではあるが、しかし、合憲の枠内での政策選択に關しても、人権(ないし憲法)規定は一定の指導力をもっており、したがって、どの政策が人権保障にとってより好ましいかを検討することは論理的に可能かつ必要なことのように思われる。・・・立法政策の当否について人権(憲法)の観点から論ずることを『憲法政策』論とよぶとすれば、憲法政策論は人権解釈論にとっても重要である。従来の人権理論のように合憲・違憲の判断にとどまらず、人権の規範力を憲法政策の選択にまで及ぼすような人権解釈論が求められている(131頁)」としている。

池田政章教授は『憲法社会体系Ⅱ(憲法政策論)』(信山社、1999年)において、「『憲法政策論』とは、憲法の立法目的、とりわけ人権保障を実現するための法政策の研究のことをいう。・・・憲法政策論は、制限立法がたとえ合憲であるにせよ、そのような立法政策の選択が果たして妥当なものであるかどうかについて検討するという点で異なるだけではなく、すすんで、人権を保障するための立法も含め、憲法条規の具体化のために採るべき立法政策一般について、憲法の根本理念に照らして論じようとするものである(はしがきに記載)」としている。

小山剛教授は、「基本権的自由と法制度—峻別思考と非分別思考のはざま—」名城法学第50巻別冊(2000年)において、「わが国の憲法学では、憲法(基本権)にとって望ましいかどうかという、憲法(基本権)政策として議論すべき問題が、一方では憲法上の権利として主張・構成されることがある・・・他方で、視点が違憲・合憲という評価に集注されるあまり、憲法の価値の実現・具体化、すなわち、違憲ではないが憲法上、望ましくない法(制度)の回避と、憲法上の具体的作為義務にはあたらないが憲法上、望ましい法(制度)の形成という議論が乏しいように思われる(84頁)」としている。

これらの論述を見るに、憲法学の活動領域が立法活動にまで及んでいて、その立法指針として憲法理念や憲法解釈が活用されるという点に共通点が見いだされる。

の再点検という色彩が強かったが、本稿は憲法の理念を実現するための制度の構築に向けて災害法制の分析・評価ならびに政策提言を行うものである<sup>(2)(3)</sup>。ただし、現存の災害法制もそれが作られた当時とは社会・経済が変化しているためにもう一度再整備する必要があることはいうまでもない。

被災者生活再建支援法の制定運動はかなりの長期にわたったものの、国会における審議はきわめて短期間のうちに終了し、本法の成立に至っている。それゆえに、実際に運用の段階となると、様々な問題が表面化するに至っている。被災者生活再建支援法の運用実態につき、マスコミはその制度上の不備を次々と明らかにしている。しかし、被災者生活再建支援法が制定された後、被災者支援制度のあり方をめぐる議論の中心は住宅再建支援制度のあり方に移行してしまい、被災者生活再建支援のあり方に関する議論はもはや消沈状態にある。法制度が制定されてからは、被災者生活再建支援法そのもの、あるいは本来生活再建支援制度として求められていたものとは何だったのか、についての議論はあまりされなくなり、あたかも思考が停止してしまったかのようである。ここでもう一度、被災者支援の原点からの見直しが必要ではないのか<sup>(4)</sup>。

(2) 憲法政策の分析・評価手法であるが、憲法政策を政策過程のサイクルとしてとらえ、そこから憲法実態を捉えていきたい。このプロセスは、公共政策学における政策過程モデルに依拠している。憲法政策過程の基本的なプロセスとしては、①問題提起→②議題設定→③政策立案・選択→④政策実施→⑤政策評価→⑥政策のフィードバックをあげることが出来る。

ところで、憲法政策学と公共政策学との違いは何かと言えば、少なくとも憲法政策学は憲法問題についての政策論であるということが出来る。憲法政策学のアプローチ手法は、公共政策学のそれに依拠する部分が多い。とはいえ、憲法解釈を軽んじるというわけではない。憲法政策学は憲法解釈を踏まえつつ、公共政策学的な要素を取り入れたものであると筆者は考えている。

本稿においては、阪神・淡路大震災以降の被災者支援制度の運用実態を分析し、それを評価していきたい。上のプロセスの流れでいえば、④政策実施→⑤政策評価→⑥政策のフィードバックの部分を中心に論じていきたい。できることならば、それらを踏まえて、新たな問題提起ならびに政策提言も試みたい。

公共政策学については、足立幸男『公共政策学入門』（有斐閣、1994年）、宮川公男『政策科学の基礎』（東洋経済新報社、1994年）、同『政策科学入門』（東洋経済新報社、1995年）、草野厚『政策過程分析入門』（東大出版会、1997年）を参照。

(3) これは筆者独自の考えであるが、「憲法政策がいかにして決定されるべきか」という問題は民主主義に関わるであろうし、憲法政策の実現化に向けての（憲法運動論も含めた）活動も憲法政策論の視野に入れることもできる。

なお、被災者による人権の保障ならびに実現手段として、吉田栄司「被災者の人権侵害をどう考えるか」法セミNo. 496（1996年）46頁を参照。

(4) これまでの災害においてどのような生活再建支援が行われてきたのかについては、前葉泰幸「災害応急対策と復興対策における国の役割—釜山、奥尻、阪神・淡路では何がどのように行われたか（上）（下）」自治研究75巻1号、75巻2号ともに（1999年）66頁以下、72頁以下が簡潔にまとめている。

被災者支援法システムから見て、各制度の総点検ならびに法システムとしての体系化が必要である<sup>(5)</sup>。しかし、被災者支援法システムの基本理念を一度に実現させることは困難であることから、長期的な展望にたち、憲法政策の漸進的な進展を促していくことが必要である。本稿は、各制度の内容を概観し、支援法制定後の運用において生じた問題を踏まえた上で、対症療法的であるとのそしりは受けかねないが、いくつかの改善すべきポイントを提言をしていきたい。

本稿は被災者支援をテーマに取り扱っているものの、すべての被災者支援策を論じるわけではない。被災者支援法システムの全体像にまで言及すべきところ、論点の莫大な多さにかんがみて、議論の限定をせざるを得なかった<sup>(6)</sup>。すなわち、個人に対する物的損害からの回復に関する問題領域を中心に被災者支援法システムのあり方を検討していく。それに伴い、現行法上の被災者支援に関する諸制度に対しても若干のコメントを行う。

## 第 1 章 被災者支援法システムの基本理念

筆者は、本稿を通じて、被災者支援法システムという言葉を用いている。「法システム」という以上は、法制度同士が連関し合い、相互に補完的な関係にあるということを含意している。とすれば、法システムが目指す最終目的は何か、個々の制度が有する目的やその適用対象は何か、制度間の関係がどのようにあるのか、またあるべきかを検討することは、法システムという用語を用いた筆者の義務であり、法システムの体系化に向けての準備作業ととらえることができる。

被災者支援法システムとは、被災直後の応急救助ならびに生活基盤の回復を目指した法システムである。その中でも個人的な被害に対する救済を目的とした被災者支援法システムを「狭義の被災者支援法システム」としてとらえることにする、それに加えて地域コミュニティ・共同体・都市機能に対する被害も包括的に取り扱う法システムを「広義の被災者支援法システム」と呼ぶことにする。

本稿の対象とする法システムは、狭義の被災者支援法システムに限定されている。すなわち、家屋・生活家財・人的被害に対する救済システムである。このような法システムの実

---

(5) 被災者の生活再建支援を政策プロセスという視点から見ると、現在は政策(=被災者生活再建支援法)の実施過程の段階にあり、すでに多くの問題が噴出している。現在は政策を続行しつつ、政策の事後評価、政策見直しの過程(いわゆるフィードバックの過程)に移行していくという段階にある。

(6) たとえば、①個人に対する精神的損害、あるいは②地域コミュニティ・共同体・都市機能の回復といった、目に見えにくい被害からの回復は、本来は憲法政策上制度化されることが望ましい問題領域であるが、本稿においては取り扱わず、別の機会で論じたい。

の運用にまつわる問題を新聞記事を中心に取り上げ、憲法政策的な検討を行う。

被災者支援法システムを論じる上で考慮すべき事項を以下の章で順次示していくことにする。それは、被災者支援法システム一般に共通する論点（基本理念ならびに法システムの設計）から、個別の法制度に対する政策提言にまで至っている。なお、これらの論点には、憲法の原則・条文に密接しているものから、あまり密接しておらず政策一般において言及しうるものまで、様々である。以下の論述においては、各論点につき憲法問題との親近性については詳細な指摘は行わない。

本章では憲法の観点から見た被災者支援法システムの基本コンセプトは何か。憲法政策論を被災者支援法システムに適用する場合、政策の決定・実施を考えるにあたってどのようなことを留意しておく必要があるのか。被災者支援法システム全般にいえる論点を、具体例をあげつつ論じていきたい<sup>(7)</sup>。

## 第1節 憲法と被災者支援法システム

自然災害というのは天災であって、国家に起因するものではないゆえに、憲法上は、国家賠償（憲法17条）や損失補償（憲法29条3項）という形では、個人的給付が導き出せないという見解が一般的である<sup>(8)</sup>。しかし、個人の私有財産に対する補償的措置が一切許されない

(7) 田近栄治「生活再建支援のための公的支援の課題とあり方」震災対策国際総合検証会議事務局編『阪神・淡路大震災 検証報告第4巻』発行：兵庫県企画管理部防災局防災企画課（2000年）72頁によると、公的支援は以下の3つの原則に基づいて行われるべきものであるとしている。本項においても、このようなコンセプトに基づいた法システム設計を旨したい。

① 救済すべき被災者をもれなく救済する。

公的支援は、それを必要としている被災者を可能な限りの確に認定して、できうる限り適切な救済を行うべきである。

② 公的支援の事前ルールを徹底し、遵守する。

公的支援の事業内容と国と地方自治体の関係を定めた事前のルールをできうる限り災害復旧・復興の指針とする。

③ 個人と自治体の防災努力を促進する。

公的支援は、個人や地方自治体の防災の自助努力と整合的であり、できうる限りそうした努力を促進するものでなくてはならない。

(8) 阿部泰隆「大震災の法と政策 阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学」(日本評論社、1995年)78頁以下。同様に、工藤達明「大震災と財産権保障」法学教室 No.189 (1996年)28頁以下、ならびに工藤達明「自然災害からの保護を求める憲法上の権利」公法研究61号 (1999年)209頁以下。

というわけではない<sup>(9)</sup>。要するに、憲法上、要請もされないが、完全に禁止もされないという状況下にある。そういう状況下だからこそ、政策論が活躍する場なのだともいえる。

では、被災者支援法システムの基本指針や限界はどこに見いだされるのか。すなわち、憲法の条文から、どのような憲法政策の指針あるいは憲法政策の限界が明らかとなるのであろうか<sup>(10)</sup>。

被災者支援法システムにとって第一に取り上げられる憲法原理は、憲法25条から導かれる社会国家の原理であり、そして、社会国家的給付をするにあたって関連性が深いものとして憲法14条から導かれる公平性の原則がある。さらに、憲法13条から導かれる個人の尊重・自己決定も見逃せない。被災者支援法システムにおいて、考慮されるべき憲法原理とは「社会国家」と「公平性」ならびに「個人の尊厳・自己決定」であろう。また、憲法29条から導かれる「私有財産制・個人補償否定論」が被災者支援をめぐる論議において争点となった。

### 第1項 社会国家原理・公平性原則

阿部泰隆教授は、「被災者への支援は、個人補償などと提案されたが、国家起因性の被害ではないから、国家賠償でも、損失補償でもなく、社会国家の原理に基づく支援である。したがって、生じた損失を補填するのではなく、自力で生活しにくい者の生活を困った程度に応じて保障するという発想に基づくべきである。国家はこれを政策目標とすべきで、それは憲法の社会国家原理からでてくるというべきである」としている<sup>(11)</sup>。

小山剛教授も、「被災者の生活再建支援は・・・、社会国家の課題である」とし、憲法25条の意味における「健康で文化的な最低限度の生活」の保障を要請するとともに、14条の平等原則から、被災者とそれ以外の地域の人々との公平と被災者間の公平が問題となるとしている<sup>(12)</sup>。

被災者支援には給付が伴うので、社会国家原理と合わせて公平性の原理が憲法政策の「限界」となる一方、憲法政策の「指針」となっている。

(9) 工藤達朗教授は、被災者の財産補償ができるかという問いにつき、憲法上は要請されているものではないとしつつ、「しかし、国家が立法政策の問題として被災者救済をはかること、具体的には公的支援を行うことは、憲法上禁止されているわけではない」とする。工藤達朗・注(8)(1996年)30頁以下、ならびに工藤達朗・注(8)(1999年)210頁以下。ただし、ここでいう補償概念は個人に対する給付一般という意味で用いられていると思われる。補償概念の用語法については、注(23)を参照。

(10) 憲法政策の評価基準について言及しておく。憲法政策を評価するにあたって、二つの基準が存在する。それは、①政策がどれだけ憲法理念に近づいているのか、②政策が憲法に違反していないかである。①により、憲法政策の指針が導かれ、②により憲法政策の限界が導かれる。

(11) 阿部泰隆「大震災対策における(憲)法解釈と法政策」公法研究61号(1999年)152頁。

(12) 小山剛「震災と国家の責務」公法研究61号(1999年)201頁。

被災者支援法システムを憲法と関連づけ、社会保障法の一部を形成するという見解があり、同様に筆者も被災者支援法システムが社会保障法体系の一翼を担っていると考える<sup>(13)</sup>。被災者の生存権あるいは社会保障が問題とされている以上は、被災者支援もまた、憲法政策の担当領域である<sup>(14)</sup>。

以下において、これらの憲法原則がどのように被災者支援法システムと関連性をもたせていくのかについて、より具体的な論述をしていきたい。

## 1 社会国家の原理—「困っている順」に救済を

被災者支援の大原則として、「困っている順」に救済を行うという原則をあげることがができる<sup>(15)</sup>。この原則は、困った人には困ったなりに支援をするという実質的平等の原理ならびに、同じくらいに困っているのであれば同等の支援をするという形式的平等の原理という2つの原理に支えられている。

確かに、震災によって困っている人がいるとしても、なぜ困っているのかという原因を突

(13) たとえば、安本典夫教授は、生活再建支援施策の多くは社会保障としての性格をもち、被災者生活再建支援のための施策の多くは社会福祉法の一部をなす、としている。安本典夫「災害復興と法—災害復興まちづくりに焦点をあてて—」公法研究61号(1999年)177頁以下。

堀勝洋教授も、災害救助法、災害弔慰金の支給等に関する法律が社会扶助法の中の災害被災者救済法を構成するものとして位置づけている。この書籍は被災者生活再建支援法の制定以前に出版されたものであるが、被災者生活再建支援法も災害被災者救済法の一つであるとしてもかまわないであろう。しかし、災害被災者救済法が論者によっては社会保障法でないとする論者も多いとしている。堀勝洋「社会保障法総論」(東大出版会、1994年)119頁以下。

(14) 脚注(1)で行った憲法政策論の定義付けと同等に重要なのが、憲法政策論の活動領域の設定である。

小林直樹教授によると、憲法政策論の活動領域につき、憲法の中心問題への親疎の関係から、①悪法学(者)が専門の立場から、自らの固有の問題として直接かつ積極的に取り組むべき問題群、②憲法学者以外の専門家が考察する対象であっても、憲法(典)が明示的に採り入れ、授權規範として重要な原則規定をおいている問題群、③憲法が明文の規定をおかないけれども、上記の諸問題とも深く関連して、人権保障の一環あるいは前提ともなる重要な政策上の諸問題群、という3つのジャンルがあるという。小林直樹・注(1)39頁以下。

どのような領域設定であれ、憲法理念・憲法解釈を踏まえた上での政策分析・提言ができるのであれば、かような問題領域はすぐれて憲法政策学の担当領域である。筆者は憲法政策論の活動領域について広義の③番を採用したい。そして、筆者なりの定義付けを行うとすれば、③番に関する法的問題をも射程にとらえたうえで、憲法理念・憲法解釈をベースにしながらか政策的な解決に導く学問が憲法政策学であるといえる。筆者は、憲法政策論は開かれた構造を持ちかつフレキシブルであると考えるので、あらかじめ広域的な領域設定を行うことにする。

(15) 阿部泰隆「弔慰金、義援金、災害復興基金などの配分基準の提案—「困っている順」に配分しているか」ジュリスト No.1065(1995年4月)50頁。



き止め（これは様々な原因が複雑に絡んでいる場合もあろう）、救済の優先順位を決め（たとえば、生命・身体と財産とでは前者が優先する）、どのような支援をすべきかを考えていかなければならない。

「高齢者も困っているが、40代の人も同様に困っている」というが、生活困窮の中身が異なることに注意しなければならない。一概に、高齢者は活力がないから復興力が低いのではなくて、高齢者の場合、収入が低いまたは年金に限定される、そのためにローンを組みにくいゆえに復興力に乏しいといえよう。また、40代の方は普通の生活に要する費用が多いゆえに、収入があっても生活再建力が乏しくなっているといえる。

しかしながら、支援といっても、生活再建のために必要な支援に限定される。また、被災以前の状態に完全復興させることを保障するものでもない。ある程度は、自助努力が必要である。そして、公平という観点から、困っていない人に支給する、という意味での「焼け太り」も避けなければならない。

支援基準としては、まずは、被災によって出費を余儀なくされた人ほど多くの支援を施すべきである。これには、①被害に基づく出費に応じた支援をするという意味と、②普段から生活に多くの出費を要する世帯にもそれなりの支援をすべきであるという意味が含まれている。いくら、出費が多いとはいえ、①将来的な収入があり、②生活再建に十分な資産がある場合には支援の必要は乏しい。しかし、中所得者層レベルの場合には世帯特有の事情から普段の生活における出費が多いことがあり、それなりの収入があるのにも関わらず生活再建力が弱い場合がある。この点を、十分考慮しなければならない（3章2節2項を参照）。

## 2 公平性の原則

被災者支援法システムを構築するにあたって留意しなければならないことは、①被災地間、すなわち被災地の災害の違いや地域事情の違いをどう考慮するのか、②同じ被災地内での被災者間の公平性をどのように確保するのか、③被災地とそれ以外の地域間の公平性をどのように確保するのか、である<sup>(16)</sup>。

(16) 西谷剛教授は、災害対策においては資源の配分のあり方が先鋭な問題として現れてくるとしたうえで、資源配分基準が①被災地に対してどれだけの資源を投入すべきかという枠配分（一次的配分）の問題と、②そのようにして配分された資源をさらに区分けして地区や被災者に再配分する枠内配分（二次的配分）の問題との2つの段階があり、これらは次元を異にするという。①は異質のもの間（災害対策と他の一般施策）の配分原理の問題であり、②は同質のもの間（同じく災害にかかった地区や人々の間）の配分の問題であるとしている。西谷剛「災害対策と給付行政」公法研究61号（1999年）250頁以下。

### 1. 都市部と農漁村部

都市部と農漁村部といっても、家財や家屋そのものの費用については、被災地の気候差はあれども、両者の間にはそう差はないだろう。しかし、住宅事情や雇用事情などに違いが見られることから、それに応じて支援策が講じられなければならない。

基本的に都市部においては、住宅については借り家が比較的多く、雇用についてもサラリーマンが多い。逆に農漁村部においては、持ち家が比較的多く、雇用については自営業者が多い。収入源もサラリーマンと農漁業とは異なる、収入の計算方法も税制によって異なるため、格差は広がる可能性もある。

都市部においては、比較的借り家・マンションも増設されているので、家賃助成という形で援助がなされることが多い。農漁村部においては、借り家自体が少ないので、住宅再建支援が主となる。このように住宅再建支援については、全国一律の取り扱いが困難である。被災地域の実情に沿った支援が必要である。

また、被災後に公営住宅や民間賃貸住宅に移転してもらおうといっても、なるべく同じ自治体内に移転できるように配慮すべきである。

### 居住と借家

#### 2. 持ち家と借り家の区別

■ 居住していたところがつぶれてしまえば、これは双方とも生活必需品へのダメージは同じであるから区別する必要はない。被災者生活再建支援法の支給対象について、持ち家と借り家の区別をしていないのは当然である。

■ 被災後の住居のあり方については、持ち家・借り家の性質に合わせた支援をするべきである。被災後に持ち家をもちたい場合には住宅再建費用が必要であるし、借り家を借りたい場合には敷金ないしは家賃補助が必要である。

■ 超党派の国会議員によって提案されている住宅共済制度の例をとってみれば（5章2節2項を参照）、持ち家だけを保護しようとする制度設計には疑問を感じる。持ち家・借り家を問わず平等に救済策をとるべきである。そうでなければ、住宅を「もっていた」人を特別に優遇することになる。制度上、持ち家の人と借り家の人との間に支援の差があってはならない、これは公平性の原則から要請される。

#### 3. 被災地域とそれ以外の地域との格差

自然災害という特殊性が、どこまで人的・物的被害に対する支援を認める根拠となりうるのか。そして、どこまで支援に関する国民のコンセンサスのよりどころとするのか。

新聞記事によると、阪神・淡路大震災時の特例措置について、政府内部では、「特別に認められた制度がずるずると期限が延びて、既得権化するのは困る」（自治省）とか、特例措置に主に関係する大蔵、自治、建設などの各省庁の担当者からは「いつまで震災か」という

声が公然と上がっている。災害復興公営住宅への家賃補助についても、所管の建設省は「被災自治体の5年間の延長を求めているが、さらなる延長が必要な証拠を示してほしい。いつまでも国庫補助を前提にしてもらっては困る。継続するにしても、対象の大幅な見直しを含めた検討が必要だ」と現状のままの延長には否定的な態度をとっているという<sup>(17)</sup>。中央政府と被災地域との温度差が現れている記事である。

このように、被災地への支援論については、感情的な部分が多いので慎重に考慮する必要がある。

### 3 被災者支援制度に対する平等原則の裁判規範性

阿部泰隆教授は、法律に基づかない要綱に基づく給付行政については請求権がなかったが、要綱であっても、国家の施策である以上は平等原則の適用があるから、同じ条件で受給できる人と受給できない人とが分かれる場合、違憲であり、そのような場合には直接請求権が認められるという見解を示している。災害弔意金等の支給に関する法律（以下、災害弔意金等法という）に基づく災害弔慰金・災害見舞金の給付、震災復興基金に基づく支給についても、平等原則が適用され、直接請求権があるとする<sup>(18)</sup>。これは、平等原則が政策の「指針」から政策の「限界」へと強化したと考えるべきである。

### 第2項 個人の尊重・自己決定

憲法13条は、個人の自己決定の侵害を禁止しているのみならず、自己決定の促進を要請している。

小山剛教授は、自己決定と防災の関係について、①自己決定に反した防災の強制という場面と②自己決定による防災という2つの場面があるという<sup>(19)</sup>。いいかえれば、①によって自己決定権が政策の選択肢に「限界」を設けているのであり、②によって自己決定権が政策の「指針」となっているのである。ここで、被災者の防災・復興に関して自己決定の余地を

(17) 朝日新聞2000年6月6日(朝刊)「期限切れ迎える国の震災支援制度 あえく被災者追い打ち」。西原道雄教授は、これを「被害の地域性」と称し、被災地との温度差を問題視している。教授は、「他人の痛みを感じることは難しい」という人間の弱点を十分認識したうえで、これを国民としての連帯、相互扶助の精神で克服していくことが必要であろう」としている。西原道雄「災害の社会保障の総論的課題—大規模災害における賠償・補償・保障—」社会保険法13号(1998年)172頁以下。確かに筆者が新聞を読んでも、全国版と関西(特に神戸版)との間には、被災関連の記事につき差異が見られる。

(18) 阿部泰隆「憲法上の福祉施策請求権」成田頼明先生古希記念「政策実現と行政法」(有斐閣、1998年)15頁以下。

(19) 小山剛「震災による財産被害と個人補償—自己決定と国の防災義務」法セミNo.503(1996年)68頁以下、ならびに小山・注(12)201頁以下。

できるだけ広めるべきであるという政策目標が読みとれるのである。

また、個人の尊重という視点からすると、被災者個人は単なる支援の対象であってはならない。浦部法穂教授は、個人の尊重について、「要するに、一人ひとりを大事にする、ということである。全体としての制度やシステムの合理性とか効率に重きを置くのではなく、まさに一人ひとりの人間を大事にすること、そのことこそが日本国憲法の基底的原理なのである<sup>(20)</sup>」とする。

モノさえ、あるいはカネさえ与えていればそれで被災者を救済し得たとはいえない。あくまでも被災者支援法システムの主人公は、被災者自身である。政策的思考はどうしてもシステム・効率性を重視しがちとなる傾向があるゆえに、政策論を論じようとしている人間にとって、常に肝に免じておかなければならないことである。「政策（あるいは法制度）は最終的には個人のためにある」という視点を忘れてはならない<sup>(21)</sup>。

被災者支援の問題において、①の観点からは、地震保険の加入を強制できるのか ②の観点からは、被災者に対してどれだけの豊富な支援メニューを用意しているのか、また、常日頃に国民に対して十分なりリスク情報を提供しているかといった論点が自己決定・個人の尊重という視点から吟味される。

### 第3項 私有財産制・個人補償否定論

政府は、私有財産制を前提とする日本国憲法の下では、自然災害による個人の財産権被害に対する個人補償は行われるべきではなく、私的財産自己責任の原則・自助努力による回復が原則であるとの見解を固持している。そして、その見解をもとにして、被災者支援を進めてきた<sup>(22)</sup>。確かに、これは憲法29条から導かれる憲法上の原則である。しかし、この原則は憲法政策の「限界」を示すだけでなく、憲法政策の「指針」ともなりうる。

#### 1 用語法の混乱と公的支援拒絶の口実

被災者支援制度の設立にあたって、当初、個人補償という概念はさまざまな意味で用いられた。そこでいう個人補償とは、法学上の（憲法上の）個人補償という意味ではなかったものもあった。むしろ公的な給付という意味でとらえていたものと思われる。本来の法学上の

(20) 浦部法穂「被災者に対する「公的支援」と憲法」自由と正義1997年8月号 Vol.48 No.8 111頁。

(21) 現在、三宅鳥の子もたちは東京都の高校に「集団疎開」させられている。家族がバラバラにさせられている状況を長期間継続させておくことは、憲法違反ではないか。この問題は、憲法13条の問題であると同時に憲法24条の問題でもあったと考える。

(22) 木桶浩＝猿渡知之＝前葉泰幸「災害と安全く地方自治総合講座16」(ぎょうせい、1999年) 131頁以下、ならびに福崎博孝「地震・噴火・津波災害に対する国民的保障制度—被災者自立復興のための理想的な法制度確立を目指して」自由と正義1997年8月号 Vol.48 No.8 121頁。

(憲法上の)個人補償という概念は、個人に対する公的な給付という意味に変質させられた上で用いられた。そして、政府・自民党と被災者との間には議論の接点が見いだされないまま、お互い一方通行的に応酬をし合っているという有様であった<sup>(23)</sup>。個人補償というキーワードは、いわばスローガ的に用いられ、議論の活性化をはかるには役だった。しかし、個人補償というキーワードは、公的資金の投入そのものを拒否するための口実として逆に政府・自治体・自民党に利用されてしまった<sup>(24)</sup>。

市民運動が個人補償の用語法を本来の法学上の(憲法上の)用語法を震災当初から用いていたにも関わらず、市民立法グループの法案を「[公的支援金]という名の個人補償金」要求

(23) 個人補償の概念は多義的であるので用語法の整理をする必要がある。個人補償の概念は、国民が自然災害によって財産を喪失してしまった場合に、国家はどのような財産補償を行うことができるのかという問題提起のもとで用いられる。次のような分類が可能である。

第一に、憲法上の国家補償(国家賠償ならびに損失補償)と同義の用語法が考えられる。このような個人補償は、自然災害が国家に起因するものではないので、憲法上要請されるものではない。

第二に、単に、自然災害によって喪失した私有財産の補填を目的とする給付とという意味での用語法である。このような個人補償は、本節3項で述べるように、私有財産制を前提とした日本国憲法においては禁止される。

第三は、私有財産に被害を受けた個人に対する給付一般という意味での用語法である。これは、再広義の個人補償概念であり、上記二つの用語法を包括したものである。言葉のイメージの仕方によっては、社会国家的な給付も含まれることもありえる。そして、第一と第二の部分を除いた部分は、政策補償とか生活支援措置といわれることもある。このような分類につき、阿部・注(8)78頁以下参照。同様に、工藤・注(8)(1996年)28頁以下、ならびに工藤・注(8)(1999年)209頁以下参照。

また、西原道雄教授は、賠償-補償-保障との関係を「加害者としての責任がもっとも強く全面にでているのが賠償であり、加害者への非難が若干弱くなり被害者救済の必要性がやや強くなったのが補償であり、結果としての生活の維持確保を最も強調するのが保障であるといえよう」としてとらえている。西原・注(17)181頁。

補償には加害者の存在が前提とされている。ゆえに、自然災害においては加害者が存在しないので補償一般がなされることはない。そもそも、加害者が存在しない自然災害においては、補償という言葉を用いることが適切なかどうかという感を禁じ得ない。しかし、用語法として確立してしまっている以上はある程度の受け入れはいたしかたがない。少なくとも、自然災害における公的支援という問題領域においては、「補償=拒絶の対象」という方程式が確立しており、また、用語法の混乱を避けるためにも、個人に対する公的な給付という広い意味での補償概念(ここでいう第三の用語法)を用いるべきではない。以下の論述において筆者は個人補償の概念は第一か第二の意味でしか用いない。

(24) 浦部法穂教授は、被災者は個人補償という用語を用いて、生活基盤の回復に必要な支援を求めているだけなのに、政府・自治体がそれを財産的損失に対する補償に対する要求であると勝手に論理をすり替えているとする。浦部・注(20)110頁以下。

震災当初から個人補償の要求をしてきた団体も存在した。かような団体の主張や運動内容については、出口俊一「大整理・激甚災害と個人補償-被災地・神戸の要求が国会に届くまで(一)(二)(三)」貸金と社会保障 No.1235 No.1237 No.1239 とともに(1998年)4頁以下、24頁以下、56頁以下を参照。

運動であるとのレッテル付けを行った意見も見られた<sup>(25)</sup>。高寄昇三教授は、「(被災者生活再建支援法の制定が=著者) 震災から3年3ヶ月かかった要因は「公的支援」と『個人補償』の概念が正確に整理されなかったことにある。お金を渡すことイコール『個人補償』ではないのに、震災直後の自民党はそうした理屈を通そうとした<sup>(26)</sup>」としている。

## 2 個人補償にあたらぬ支援

このように、私有財産制・個人補償否定論は、財政支出の歯止めとして機能し、利用されてきた。しかし、それを回避する論理も現れ、公的な支援を積極的に引き出す根拠となっている。

支援が個人的な給付であり資産形成に貢献したとしても、社会保障の給付の範囲内であれば、それは個人補償ではない。さらに、ある個人的な給付に対して、単なる個人資産の補填・回復という名目以外の公共性が見いだされる場合も、それは個人補償ではない。

支給限度額については、「焼け太り禁止」の原則がある。「焼け太り禁止」の原則とは、仮に、国家が被災者を支援するとしても、賠償や補償よりも高額になることは絶対に許されないという原則である<sup>(27)</sup>。しかし、被災以前の資産を上回ったとしても、それが「焼け太り禁止」の原則に反した、ともいいきれない。たとえば、被災後に生活保護を受けるに至った世帯が結果的に被災以前よりも資産が増えていたとしても、それは社会保障の範囲内で行われたことであり、「焼け太り」にはあたらないのである<sup>(28)</sup>。

(25) 伊賀興一「第三章 自然災害被災者に対する公的支援制度の検討—被災者支援市民立法運動の経緯から—」甲斐道太郎編著「大震災と法」(同文館出版、2000年) 175頁。

(26) 神戸新聞1998年4月23日(朝刊)。また、伊賀興一氏によると、市民グループが議員に公的援助法の説明をしようとしても、公的な金銭給付を個人補償としか考えてくれなかったという。伊賀興一「災害被災者等支援法」をめぐる論点」すべての自然災害被災者に公的援助を！ブックレット Vol. 1(「公的援助法」実現ネットワーク、1997年) 9頁参照。

(27) 阿部・注(8)82頁。「焼け太り禁止」の原則は憲法上の原則であるともいわれている。しかし、「焼け太り」という用語には、被災地以外の被災地に対する羨望・偏見がこめられていることが多い。この言葉を用いるには、慎重でなければならない。「焼け太り禁止」の原則は必ずしも絶対の原則ではない。社会保障的に支給するのであれば、被災以前の資産状況よりも資産が増えたとしても「焼け太り」にあたらぬ。他方、保険的あるいは財産補償的に支給するのであれば、いわゆる「焼け太り」は許されない。保険制度や財産補償制度は、損害を被った分だけ補填するという性質を内包しているからである。

(28) 生活保護世帯が震災以前には保有していなかったが、震災後に電話やテレビを新たに購入できたという場合、これを「焼け太り」とするのは酷すぎるのではないだろうか。焼け太り禁止はあくまでも「原則」であって、最低限度の生活に必要な範囲内ではたとえ結果的に災害以前よりも資産=家財が増えたとしても、これは許容範囲内である。山崎栄一=阿部泰隆「生活保護の憲法政策序説—阪神・淡路大震災における生活保護の運用実体を踏まえて—」神戸法学雑誌50巻1号(2000年) 121頁以下参照。

また、災害復興の促進であるとか地域コミュニケーションの維持といった政策目的に公共性が見いだされるのであれば、内容的に個人的な給付であったとしてもそれは個人補償ではない。

### 3 私有財産制ゆえの政策目標

筆者は、さらに私有財産制・個人補償否定論を逆手にとって、被災者支援法システムの政策指針を導き出したい。

私有財産制の下では、「自分の財産は自己責任で」というのが原則である。ゆえに個人補償も否定されるという論理構成を政府はとっている。しかし、自助努力というのは、国家は何もしなくていいという意味ではない。ここ最近の災害における被災者支援の実態を見ると、自助努力の制度的限界が露呈している。すなわち、個人が自然災害に対するリスクを負担できるような制度的基盤に欠けていたのである。そこで、国家は個々人の自助努力を実現し・促進する制度を整備しておく必要がある。筆者は私有財産制から、「自助努力のための基盤整備」が政策目標として導かれるものとする。

## 第2節 リスク分担の問題 国・自治体—共同体—個人の関係

国家が費用負担をどれだけするのかという問題とは別に、国家はリスク負担の状況を包括的に把握する責任がある。すなわち、国家は少なくとも誰の負担にするかを公的に決定しておかなければならない。

誰が自然災害のリスクを背負うのか。また、被災者支援の負担を誰がするのか。この問題を簡素化する政策モデルとして、公助—共助—自助モデルが有用である<sup>(29)</sup>。以下、このモデルを用いて被災者支援制度の分類化をしていきたい<sup>(30)</sup>。

(29) 以下の分類法は、福岡・注(22)127頁を参考にした。

(30) 上記のような分類法とは別の興味深い分類法として、長島俊介教授は公助—共助—自助という分類法ではなしに、公助—共助—互助—自助という風に四分類している。すなわち、三分類法でいう共助をさらに共助（一方的関係＝第三者へのボランティアな生活保障の供与＝義援金・救援物資・ボランティアの労力とココロ配り）と互助（関係者への権利義務関係による生活保障資源の調達）に分けている。ここでいう互助は地域共同体内の助け合いを意味していて、半ば権利義務的な相互扶助体制にまでなっているものをいう。長島俊介「阪神淡路大震災における相互扶助システム～淡路・奥尻・島原事例の比較考察～」国際協力論集5巻3号（1998年）2頁以下。

この分類法でいえば、義援金は自発的な募金であって共助であるが、住宅共済制度となると、これは権利義務的・強制的な要素が含まれているので互助に分類できよう。しかも、住宅共済制度は通常自然発生的な互助をいわば人工的に作り出したものであるといえる。

以下においては、特に断りのない限り、四分類法にある共助—互助との間の区別は設けず、三分類法の表現を維持することにする。

公助によってすべてのリスクが負担される必要性はなく、公助—共助—自助の組み合わせによってすべてのリスクが負担されればそれでよい。組み合わせについては、まだコンセンサスが得られていないところであるが<sup>(30)</sup>、それぞれの特徴を把握した上でリスクの分配がなされ、一方に過度にリスク負担がかからないようにしなければならない。

## 第1項 公助モデル

- a. 社会保障（社会福祉的観点からの助成）
- b. 公的助成（社会保障の枠を越えた助成）
- c. 災害対策基金による助成（一般財源の果実助成）

aにあてはまるものとしては、生活保護法・災害救助法・災害甲意金等法・被災者生活再建支援法の運用、その他の自立・生活再建を目的とした給付・貸付がそれに当たる。公助は、被災者個人に対しての支援を行うにあたっては、原則的には社会国家の原理（生存権の実現）に基づくものであって、その範囲・規模は自立に際して必要最低限度を下回ってはならない。

bについてであるが、被災者の生活再建という公共目的以外にも、政策目標に公共性が見いだされる場合にも公的な助成が行われる。その際には、社会保障の枠を超えた公的助成が行われることもある。たとえば、被災地域の都市復興政策・産業復興政策があげられる。

cは、最近、災害時によく活用されるものである<sup>(32)</sup>。復興基金は、個人的な支援のみならずそれ以外の支援にも多彩に利用されている。復興基金によって公共レベルの事業から個人レベルの事業まで様々な事業が展開された。その事業の中には個人に対する支援も含まれているので、その部分は公助の範疇に入る。また、災害の大小によって、復興基金が設立されたりされなかったりするのとは公平性に反するという理由からも復興基金を常設化をすべきであるという意見も出されている<sup>(33)</sup>。

(31) 内閣府の水上淳二参事官（災害復旧・復興担当）は「自然災害の被災者だけを、国がどこまで助けるべきかという問題については議論が深まっていない」としている。朝日新聞2001年4月26日（朝刊）。

(32) 復興基金のメカニズムは、自治体が復興基金に対して基金を出えんし、その基金の運用益から支援を行うというものである。自治体は基金を出えんするにあたって、その大半を地方債でまかなうが、地方債の利子分の96%を地方交付税で見るので、自治体の負担は軽いといわれている。この方式が初めて設けられたのは雲仙普賢岳災害においてである。この説明はあくまでも一スタイルに過ぎず、基金の財源として自治体が地方債を発行せずに出えんする場合もあるし、義援金が基金に組み込まれることもある。

(33) 阿部・注(15)54頁。また、田近栄治教授は、復興基金はその使用用途については自治体の裁量が多く認められている分、無規律な被災者支援を防ぐために、事前に支援メニューを定めることが望ましいとしている。朝日新聞2000年3月30日（朝刊）。これは、国家の守備範囲を明確にするためにも必要である。とはいえ、内容を厳密にするとかえって支援の柔軟性を失わせることになるので、国民がおおまかなかたちでイメージできる程度でメニューを定めた方がよいであろう。



公助の中には、上のいくつかの性質を共有している制度もある。たとえば鳥取県西部地震における鳥取県の住宅再建支援策のように、社会保障的な要素を含む一方、他方においては自治体の存続という目的のために公的助成が行われる<sup>(34)</sup>。これは、aとb双方の性質を帯びた施策であるといえる。

堀勝洋教授は、①社会保障が個人の自助努力を前提とし、②国家以外の家族や地域の相互扶助の役割も依然として大きいとした上で、「あるニーズについて私的に対応することが困難になり、そのニーズに対して公的に対応する必要があるとの国民の合意が成立するに至った場合に、国家による社会保障制度が設けられるのである」としている<sup>(35)</sup>。

共助、自助を促進するために、公的な助成が行われる場合もある。たとえば、義援金の受け皿を設け、それを分配するという役目は被災自治体が主に行っている。また、今議論されている住宅再建共済制度の中には、共助を原則としながら、財政的に国が一定の割合分を負担するという共助－公助折衷方式を採用している案もある。兵庫県や連合などで構成された「自然災害被災者支援促進協議会」は、このようなコンセプトを支持していて、通常地震保険を組み合わせることによって、公助－共助－自助が三位一体をなすという説明をしている<sup>(36)</sup>。また、低金利の貸し出し・利子補給は、自助を前提としながら公助によってそれを補助していくというスタイルである。

## 第2項 共助モデル

- a. 義援金による助成
- b. 自発的なボランティア活動
- c. 地縁的結合、親族、会社内同士の助け合い
- d. 地震被害住宅等共済制度（強制保険）

aの義援金は私的かつ自発的な援助である。今のところ、個々の災害ごとに給付基準が異

(34) この支援策は、所得、被災程度（全壊・半壊）に関係なく、同じ自治体内で建て替えを行う世帯に実質300万円を一律支給するというものである。鳥取県の片山善博知事は記者会見で、「中山間地域の高齢化率の高い集落は、崩壊の危機にひんしている。国の現行支援制度は道路や河川など公共的な復興には手厚いが、住宅の部分はない。住宅支援に手をつけなければ、道路やがけ崩れを直しても人が住まなくなる」、「道路を直しても、がけ崩れを直しても、むなし」とのコメントを寄せている。朝日新聞2000年10月29日（朝刊）。

筆者の見解であるが、鳥取県における事例は、過疎自治体の存続という公共性があったと考える。しかし、このような過疎自治体の存続という視点を越えて、地域コミュニティの存続・維持が公共性を有するのであれば、どの地域においても、公的な住宅再建支援が法的にも可能であるのみならず、法政策的に見て積極的に要請されるのではないか。

(35) 堀・注(13)37頁。

(36) 毎日新聞2000年1月13日（夕刊）。

なっている。災害の規模、集まった義援金の金額によって、その内容が左右される<sup>(37)</sup>。また、支給基準もその時々に応じてあいまいである。基本的に、義援金を制度化するとしても、受け皿的なものを創設した上で、①国民がどのような人を援助したいのか、②被災地にとってどのような援助を必要としているのかを考慮した上で公平に配分する仕組みを作る必要がある。

阪神・淡路大震災時において、義援金は要援護世帯に重点配布されたが、義援金の性格から震災で被害を受けた被災者への義援金であり、一般的社会的弱者には、一般的措置がとられるべきであった。従って、各種弔慰金から漏れた人、震災で障害者となった人や、健康を阻害された人に、重点的な配分すべきであった<sup>(38)</sup>。さらに問題となっているのが、義援金の非公開・非民主的性格である<sup>(39)</sup>。義援金の分配基準を定めるにあたって、その評議会があまりにも非開放的かつ非民主的であるとの批判がなされた。国民の意思を忠実に反映させる方法はないであろうか。

あらかじめ、事前に義援金の使用用途を定めておく必要がある。市町限りの義援金の取り扱いにつき、明確な基準を設けるべきである<sup>(40)</sup>。余ったら、常設の基金にプールしておけばよいのではないか。あるいは、被災者層をある程度カテゴリー化（たとえば、老人・孤児・住居喪失世帯など）して、国民は支援したいカテゴリーごとに義援金を募金すればいいという提案がある<sup>(41)</sup>。しかし、国民だけに判断を委ねると偏りが出てくるであろうし、各被災階層同士が国民・マスコミに対してどれだけアピールができたかによって、義援金の内容

(37) 国民が被災者を助けたいと思っても、その受け皿が必要である。一体、どのようなときに義援金を募ろうとするのであろうか。それはどのような基準によってなされるのであろうか。

そもそも、義援金はどのような場合において募集されるのであろうか。半ば公的な色彩を帯びている日本赤十字社に問い合わせたところ、災害救助法が適用されたときに義援金の窓口を郵便局と銀行に設置するという事になっている。当然、市民ボランティアによっても、自発的な義援金の募集が行われている。

義援金の募金額は、マスコミがどれだけアピールしてくれるかによって違いがある。それなりの被害が生じて、マスコミが働きかけてくれないと、義援金を募集しようというインセンティブは働かないようである。鳥取県西部地震においては、「鳥取県」というネーミングをしてしまったため、義援金やボランティアが鳥取県に集中してしまい、その他の被災地である島根県や岡山県にはあまり来なかったという事態が見られた。朝日新聞2000年10月13日（夕刊）。

(38) 高寄昇三『阪神大震災と生活復興』（劉草書房、1999年）49頁。

(39) 同上50頁以下。

(40) 同上50頁。

(41) 厚生省の「災害救助研究会」（平成8年5月）は、義援金の寄付者の善意がいかされるように、義援金の寄付者が使用目的を明示するという「ドナースチョイス制」を提言している。こうすることによって、拠出する国民の意向に沿ったかたちで、震災遺児教育基金とか障害者生活資金とか、外国人生活支援金というふうに、義援金の給付対象の特定化ができる。同上49頁参照。

が決定されてしまうという事態が生じてしまうのではないか。

b のボランティア活動についても、自発的な奉仕心を具現化しやすいように、かつ、現にあるボランティアが活動しやすいように公的な補助が行われることも要請される<sup>(42)</sup>。

a と b について、国家はあくまでも自発的な活動に対して受け皿的な役割を果たすにとどまり、国家による義援金の支払いの強制あるいはボランティア活動の強制は自己決定権の侵害となる。

c は、親せきや家への一時的避難、親せきや会社などからの見舞金がそれにあたる。これらは、半ば強制的な「互助」という観念で整理されることもある。

d という共済制度というのは、家屋の保有者への強制加入を前提としている。お金を出すのは国民（正確に言えば住宅の所有者）である。この制度は、通常の議論において共助の中にカテゴライズされているが、共助の中でも特殊な形態をとっているということを踏まえた上で議論しなければならない。

### 第3項 自助モデル

a. 地震保険等（任意加入の地震保険・共済制度）

b. 蓄財・借金等

a については、保険の加入率の低さが問題視されている。これについての詳細な論述は後の5章にする。

b について、蓄財は事前的な自己防衛策である。借金については、災害援護資金や住宅金融公庫あるいは民間金融機関による公的・私的な低金利の融資、利子補給などの援助がある。

ここで大事なことは、国家が自然災害というリスクについてしっかりとしたビジョンを提示してくれないと、国民としても不安定な状況で対策をたてざるを得ず、あるいは対策のたてようがなく、国民の自助意識も生まれにくい。法システムを整備することにより、「国民はここまで対策を組んでおけば、大丈夫だ」という基準を示してくれることが重要である。

自助というのは、被災者支援制度を考える際にあまり考慮されてこなかった部分であるが、阿部泰隆教授は、「福祉政策の目的は、本当に困ったときはみんなの助けを得（「連帯」）、少々の不都合は自助努力で頑張る（「我慢」）ようにするべきである<sup>(43)</sup>」と社会保障の基本原則が

(42) 工藤達朗教授は、憲法12条が私人による公共の福祉の実現可能性を前提としていると考え、「私人が自己の基本的人権の行使として公共の福祉を実現することが、国家の肥大化を防止し、国家からの自由な領域を確保することにつながる」とし、「私人が基本的人権の行使によって公共の福祉を実現しうるシステムを設計する必要がある」と述べている。教授は、ここでいうシステムの一つとして、ボランティア活動を念頭に置いている。工藤・注(8)(1999年)216頁。

(43) 阿部・注(1)8頁。

自助・共助であることを強調している。

同様に、地震対策を担当する都政策報道室政策調整部の松田雄二副参事は被災者生活再建支援法案が参議院に上程された際に、「公的支援制度の創設は前進だが、生活再建は被災者の自助努力を抜きには実現しない面も大きい。・・・被災者の自立努力を促す行政施策をどう打っていくか、がより大きな課題になると認識している」と述べている<sup>(44)</sup>。現場レベルにおいても、国・自治体の責務は単なる公助を行えばそれで果たしたとはいえず、共助・自助を促進するような仕組みをも創設する必要性を感じている。

災害に限らず、自らの生活は自らの手で確立していくのが基本である。人間の生活は自立が基本である。国家は自立が困難な人々に対してあくまでも補完的に救いの手をさしのべるにすぎない。ゆえに、公助は共助・自助を促進するような形態をとるべきである。

社会保障の領域一般にいえることであるが、自助努力を怠ってしまうというモラルハザードの危険性が常に生じる。被災者生活再建支援法の国会審議においても、自助努力を怠った人には支援金を給付すべきでないのではないかという意見も見られている<sup>(45)</sup>。

#### 第4項 国家・自治体の守備範囲

国民を災害から守る義務は、国・自治体にどのように分配されるのであろうか。法的な根拠から見っていくことにする。

憲法の条文には具体的には自然災害についてはなにも触れられていない。抽象的な文言から自然災害と国・国民のあり方を推測することができるのみである。

法律レベルでは、自然災害に対する各法制がある。それを概観してみよう。

災害対策基本法3条1項には、「国は、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使命を有することにかんがみ、組織及び権能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する」とある。すなわち、国は、防災に関する広範な、しかも法的な責務を課されている。

他方、地方自治法を見ると、自然災害から国民を保護することが自治体の役割の一つであることが明記されている。地方自治法2条3項1号には、「地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を増進すること」、ならびに同8号には「防犯、防災、罹災

(44) 朝日新聞1998年4月21日(朝刊)。

(45) 一川保夫衆議院議員(自由党)の発言によると、通常、被災を受けないようにいろいろな面で努力している人と努力していない人が、結果的に見ると同じ扱いをされてしまうのは不公平である。個人が、その家屋の周辺に対してその程度の常日頃の努力をしているかという点は重要であるとしている。平成10年5月14日第142国会衆議院災害対策特別委員会議録第4号13頁以下。

者の救護、交通安全の保持等を行うこと」が自治体の役割であるとされている<sup>(46)</sup>。

それでは、国と自治体との役割分担の関係はどのようになっているのであろうか。災害救助法を見ると、自然災害が起こったとしても、その対策は原則として自治体が行うものとされており、一定の規模の自然災害の際には自治体の負担が加重となるので、国がテコ入れを行うというスタイルがとられている。被災者生活再建支援法も、自治体相互のリスク管理(基金の創設)に対して国が補助を行うというスタイルがとられている。このように、個人レベルだけではなく、自治体レベルでの共助ならびに自助努力も要請されるのである<sup>(47)</sup>。

## 第2章 被災者支援法システムの設計

第1章では、被災者支援という問題領域に特有の理念・原則を述べていったが、本章においては、被災者支援法システムを分析・評価し、設計するにあたって留意すべき事項を取り上げていきたい。これらは、法システム一般にいえる事項でもある。

### 第1節 被災者支援制度間の関係

法制度がシステム化されている条件の一つとして、それぞれの制度がどのような生活困難に対して支援しようとしているのかを明確にし、それぞれの役割分担をはっきりする必要がある。それにはまず、支援の限界を法解釈から明確にする必要がある。そうしないと、どのような支援が十分で(もしくは支援しすぎ、あるいは支援に値しないで)、どのような支援が十分でない(あるいは支援制度間のはざまが生じている)のかが判明しない。これは、被災者支援制度を包括的かつシステムの的にとらえるために不可欠な作業である。

#### 第1項 各制度の守備範囲の確定

##### 1 災害法制の平面的整理

##### 1. 災害法制間の守備範囲

まずは、災害法制間の守備範囲である。ある制度が被災者のどのような生活困難を対象に支援しようとしているかである。人的損害についてなのか、物的損害についてなのか、その

(46) 工藤・注(8)(1999年)212頁。また、渋谷秀樹「地方公共団体の権限はどのように配分されるべきなのか」法セミNo.496(1996年)36頁以下参照、見上崇洋「国と地方の災害対策-阪神・淡路後の初動体制と地方自治・住民活動を中心に」法律時報69巻12号(1997年)33頁以下参照。

(47) 田近栄治教授は、公的支援の原則の一つとして「個人と自治体の防災努力を促進する」ことをあげている。田近・注(7)72頁。

中でも家財の購入を支援しようとしているのか、住宅の修理あるいは住宅の再建なのか、そしてその支援制度の目的・要件・内容・手法が何なのか、また支援制度間で目的・要件・内容・手法が適切に適合し合っているのかを丁寧に考察する必要がある。

## 2. 法制化された制度と法制化されていない制度

法制化された制度によってカバーされている領域と法制化されていない施策でカバーする領域との区別がある。自治体独自の施策や義援金・災害復興基金などは後者に属する。ここで注意すべきことは、全国民がどこに住んでいても、同レベルの生活困難については同レベルの支援が受けられるようにしなければならない。これらのインフォーマルな施策は、その場限りの施策に終わってしまい、災害ごとに支援内容がバラバラになりがちになる。これらの施策は、周延的な支援部分にとどめておくべきである。そして、法制化された制度の上乗せや横出的な支援を行ったり、あるいは、法制化された制度のはざまにある人を救済するというスタイルをとることが望ましい<sup>(48)</sup>。このような被災者支援法システムの安定化は、公平性の原理の要請であるとともに、法治国家原理としての要請でもある。

## 3. 災害法制と平時法制

ここで見逃せないのが、災害法制と平時法制との守備範囲の区分けである。たとえば、被災地における失業対策は失業保険でカバーするのか、災害法制でカバーするのか。また、震災後の住宅事情の変化により、これまでは低額のアパートに住んでいた低所得者や高齢者がもはや公的な支援なしには生活できないでいる。これらの人々を支援するのは一時的な災害法制によるべきなのか、それとも恒常的な平時法制によるものであるべきなのか、などである<sup>(49)</sup>。

そこで、災害法制・平時法制ではカバーできない部分を生活保護法が最終的にはカバーするというスタイルがとられている。しかし、生活保護制度を利用するには、制度上・運用上多くのハードルがあるために、完全に生活困窮者をカバーし切れているとはいえない状況に

(48) 阿部泰隆教授は「現行制度はそれぞれバラバラにできているが、全体として調整していくべきであろう。特に、義援金は柔軟に活用できるので、他の制度の谷間を埋めるように活用すべきである」と述べている。阿部・注(15)53頁。

(49) 阿部泰隆教授は、「被災者は苦しいという報道ばかりなされるが、従前より苦しくなったものを救済すればよいので、もともと苦しいものについては、一般の制度で全国公平に救済するしかない」としている。阿部泰隆「災害被災者の生活再建支援法案(上)」ジュリスト No. 1119 (1997年) 106頁。しかし、阪神大震災が発生して5年以上たったいまも、災害法制と平時法制とのはざまにおかれている人もいる。この点につき、本章3節3項を参照。

ある<sup>(50)</sup>。

## 2 災害法制の時系列的整理

時系列的な区別としては、災害救助法は原則的には応急救助を目的とし、被災者生活再建支援法ならびに住宅再建支援制度などの制度は災害復興を目的としている。噴火災害のように長期的な避難生活を強いられる場合、応急救助と災害復興との境目があいまいで、応急救助のための制度と災害復興のための制度とのほごまにおかれる被災者も現れる。

被災地の状況の変化に応じて、どのような制度が準備されているのか、そして、その制度がどの時期・期間を守備範囲としているのかを把握する必要がある。この問題は、応急救助から災害復興に至るまでの時系列的な整理が必要である。これについては、4章3節以下を参照してもらいたい。

### 第2項 重複的給付による給付過剰の防止

支援制度の守備範囲を決定し、支援制度のはごまの解消を行うのと同様に、ある支給対象に給付が集中しないようにしなければならない。給付がある支給対象に集中することによって、かえって制度が本来考えていた支援の度合いを越えた支給がなされる可能性がある。また、そのような支給は、「焼け太り」のそしりを受けかねないし、被災者間の公平に反してしまうことになる。支援の偏りを防ぐために、制度間の調整が必要である。重複しやすい生活困難としては、税制上で減免が認められている事象や死亡、世帯員に社会的弱者がいる場合などがあげられる。このようにある制度上において、ある支給対象に支給を施そうという場合、すでに、その他の施策でカバーできていないかどうかにも配慮すべきである<sup>(51)</sup>。一つの制度で、ある生活困窮を十分に救済しなければならないというわけではなく、いくつかの制度の組み合わせにより、十分なレベルの救済が受けられるのであればそれでもよい。

本節第1項で述べた各制度の守備範囲の確定についてもいえることであるが、ある支給対象が法システムの中でどれだけの支援を受けることができるのかをモデル化し、検討をしていくという視点が必要である。

(50) 山崎＝阿部・注(28)95頁以下参照。生活保護法4条によると、資産・能力を活用し、扶養可能な家族がおらず、他法他施策を活用した上でもなお最低生活が維持できないときに、保護給付が補足的に行われる。また、運用上住居を有しないと生活保護が受けられないようになっている。

(51) 阿部泰隆教授は、「被災者に支援をする場合には、税金の軽減も含めて、これまで行われている支援を総合的に評価する必要がある」としている。阿部・注(49)109頁。

## 第2節 被災者支援の基準・手段

### 第1項 被災者支援の基準をめぐる問題

被災者あるいは被災世帯である以上は支給要件を設けずに給付を行うという「普遍給付」であるならともかく、通常はいくつかの要件を設けており、支給対象が限定されている（いわゆる「限定給付」）。限定する以上、どこかでラインを引かざるを得ない。これは給付制度一般にいえる問題である<sup>(52)</sup>。

被災時においては、高齢であるとか収入が少ないといった社会的な弱者を優先的に救済するために、被災者支援の基準も年齢や収入で区切ろうとする。その際に、このようなライン引きによる格差・逆進性・濫給・漏給を完全に解消することはできないものの、できる限りの工夫をするべきである<sup>(53)</sup>。ここでは、支給基準の境界線にいる人々の格差についてどのような問題が生じているのかを取り上げる。

#### 1 年齢による格差

支給基準に年齢制限を設けることにより、不公平が生じている。年齢・年月日などの画一的基準である。たとえば、80才以上に一応援護の線引きをしたが、そのため79才の人には支給がされない。基本的に、高齢者は年齢をとっていること自体ゆえに困っているのではなく、高齢に付随する事象（いうなれば、低収入でかつ融資も受けにくい）によって困窮に陥りやすいのだ、という視点が必要である。年齢による格差を付けるにしても、緩やかな格差にするべきである。

#### 2 収入による格差

収入による格差は、被災者支援における逆進性をもたらす代表例といえよう。収入が高くなるにつれて、支給額を徐々に減らしていけば多少の逆進性は解消できる。

これには2つのやり方が考えられる。一つは、支給基準に近づくにつれて、たとえば1000万円以下が支給基準であり、給付金額が100万円であるとする、750万円以下では50万、900

(52) 田近栄治教授によると、このような限定給付には2つエラーが伴う可能性があるという。第1は、本来給付を受けるべき被災者が、誤って資格なしと判断される場合である。第2は、その逆に本来給付を受ける資格がない世帯が、給付資格をえる場合である。田近栄治教授は前者を「タイプ1エラー」、後者を「タイプ2エラー」と呼んでいる。田近・注(7)106頁。

(53) 阿部泰隆教授は、「制度を実際に執行するためには、ある程度画一的で判定も容易な基準が必要である。しかし、それでもできるだけニーズに合致した基準を作る必要がある」と述べている。阿部・注(49)107頁。基準の設定のあり方については、本稿の3章において、被災者生活再建支援法の救済対象をめぐる、新たな提言を行った。



万円以下では25万円を支給する。もう一つは、支給基準をオーバーしても少しずつ支給金額を減らしていくという方法である。先ほどの例でいえば、1200万円以下では50万、1500万円以下では25万にするといった具合である。

### 3 要件を満たすのに費用を要するという逆転現象

被災者生活再建支援法の成立に伴って、阪神・淡路大震災の被災者にも同等の支援を受けることができるように、阪神・淡路大震災復興基金の一事業として、自立支援金制度が設けられた。支援金の支給要件には、年齢・収入以外のものとして、半壊（焼）世帯には「解体証明書」の提出が義務づけられている。そのため、解体できるお金がない半壊の被災者は支給の対象外となる。被災者生活再建支援法の運用でも半壊（焼）について同様の要件を設けている<sup>(54)</sup>。

## 4 被災時と支給基準日のずれによる弊害

### 1. 自立支援金訴訟

阪神・淡路大震災復興基金から拠出される自立支援金は、支援対象を被災した世帯主に限定している。このため、震災から支給基準日（1998年7月1日）までの3年半に、結婚や子供の世帯との同居など世帯変化があった人が対象から漏れる例が続出した<sup>(55)</sup>。震災時世帯主であった妻と結婚した夫が、1999年8月、神戸市を相手に申請の却下処分の取消を求める訴訟を神戸地裁に起こした<sup>(56)</sup>。この訴訟は基金から事務委託をされた神戸市に対するものであったが、本制度の実施主体である阪神・淡路大震災復興基金の理事長を務める貝原俊民・兵庫県知事を相手取り、支援金の支給を求める訴訟も神戸地裁に起こした。制度の実施要項で支給対象を「被災した世帯主」に限っており、原告側は憲法で保障する法の平等に反する

(54) 朝日新聞2000年4月28日（朝刊）。同記事によれば、震災の半壊世帯は約27万6千世帯であったが、自立支援金が支給された世帯のうち、半壊は「一割に満たない」（兵庫県生活復興課）という。

(55) 世帯主であったが、その人が女性であると結婚するとたいがいは世帯主ではなくなる。また、高齢者の男性であれば、子どもと同居すると子どもが世帯主になってしまう。

(56) 朝日新聞2000年4月28日（朝刊）。1998年7月、世帯主を妻に変更して神戸市に支援金の至急を申請したが、妻が生計を維持しているとの確認ができずとして却下され、その後、1999年3月に世帯主を夫に戻し、妻の被災を説明する意見書を添えて世帯主の夫の名で神戸市に申請したが却下されたために訴訟にいたった。両者の主張は以下のとおりであった。

復興基金の主張：支援金は個人損害の補填ではなく、被災者の自立支援が目的。世帯主が家計を支えている普通の社会生活を考えると、支援金の対象も世帯単位で定めるのが的確だ。

原告側の主張：世帯主でなくなったから申請を認めないのは、結婚した女性や子どものもとに身を寄せた高齢被災者にとって著しい不利益をもたらす。震災から3年以上たってできた制度で、この間の生活環境の変化で被災者に不利に扱われることのないよう考慮すべきだ。

として、支援金を支給するよう求めていた<sup>(57)</sup>。

その後、2001年4月25日に神戸地裁において判決が下された。当判決は復興基金に対する判決で、神戸市に対する処分取消の訴えは、神戸市は復興基金から委託されただけなので取消訴訟の対象外とされている。

判決の要旨は以下の通りである。

まず、原告である萩原さん夫妻について、世帯主要件を除けば、萩原さん夫妻の総所得が一定額以下であるなど、支給を受けるための条件をすべて満たしていると認定。さらに、「総所得以下の世帯で、世帯主が被災した場合と家族が被災した場合とで、生活再建の困難さに差があるとは認めがたい」としている。

そして、自立支援金制度の支給基準につき、「震災当日が基準日であれば世帯主への支給が世帯全体の生活再建につながる意味で合理性があるが、3年半後では、震災後に結婚した女性などに不利益をもたらす場合が多い」とし、「結婚すると男性が世帯主になるのが一般的なことがらとすると・・・（世帯主を支給要件とするのは＝筆者注）合理的な理由のない差別を設けるものであり、公序良俗に違反し、無効といわざるをえない」としている。

憲法政策論にとって興味深い点として、世帯主要件を設けることで、そのような世帯が支給対象から除外されるのかについての検討（シミュレーション）が不十分であったと指摘している。政策決定を行う際には、事前的な政策評価を十分行うことが要請されていることを示している。

しかし、被告側の阪神・淡路大震災復興基金（貝原俊民・兵庫県知事）は、神戸地裁の判決を不服として2001年5月9日、大阪高裁に控訴した<sup>(58)</sup>。

## 2. 問題の原因と対策

この事件の問題の本質は何か。これは、「被災者とは誰なのか」という定義付けの問題である。本来は、支給を受けるはずだったのに、世帯構成の変化によって受けられなくなった。災害時と自立支援金の支給基準時との間があまりにもかけ離れていたために起きた弊害である。そのため、本来的に救済されるはずの対象と実際に支援を受けている対象との間にずれが生じてしまった<sup>(59)</sup>。これは、世帯に共助の名の下で過剰負担を強いているのではないか。

(57) 朝日新聞2000年3月10日（夕刊）。

(58) 朝日新聞2001年5月9日（夕刊）。

(59) 自立支援金制度が被災者生活再建支援法の付帯決議に基づいた施策であり、被災者生活再建支援法が被災時を基準に支援金を給付していることから、同様の基準で自立支援金が支給されるであろうという被災者の期待が高かった。他方、自律支援金制度を運用している阪神・淡路大震災復興基金は従前の生活再建支援金制度及び中高年恒久住宅自立支援制度が制度の創設時をもって支給基準日としていて、自立支援金制度もその例にならったという見解を示している。このように、被災者と復興基金との間に支援金制度に対するイメージの齟齬が生まれている。

支援の遅れのしわ寄せならびに制度の不備を被災者とその家族に押しつけている格好となっている。

この時間差をどのようにして調整すればよいのであろうか。判決で述べているように、災害時における世帯構成を基準に支給するべきであった。かつ、自立支援金制度設立までの世帯の変化についても、適切な基準を設ければよい。ではどのような基準が望ましいのか。

#### 1) 世帯合併のケース

世帯が結婚したケースにおいては、世帯主が被災者であったかどうかに関わらず、それ以外の要件を満たしているのであれば、支給を行うべきである。

親と子供が同居するという世帯が合併したケースにおいては、世帯が同一でも家計が分離できる状況であれば、分離をした上で要件を満たすかを判断し、支給を行うべきである。

基本的には、被災していない世帯に併合されたからといって、被災者でなくなったというわけではない。

#### 2) 世帯分離のケース

共働きの夫婦が離婚した場合、子供が独立した場合はどうするのか。それぞれの世帯が被災からの生活再建を行うのであるから、世帯ごとに要件充足の判断をすればよい。

被災者生活再建支援法においても、同様な事態が起こりうる。被災者生活再建支援法は被災時を支給基準日にしているが、申請期間は13ヶ月、最大で29ヶ月（やむを得ない事情がある場合）もある。それまでに、世帯の変化は生じた場合どのように対処するのか。筆者が被災者生活再建支援法の担当部局（内閣府防災担当統轄官災害復旧復興担当）に問い合わせたところ、「被災時と申請期間との間に世帯構成の変化があったとしても、あくまでも支給基準日は被災時である」との回答を得た。

もし、被災者生活再建支援法に被災後の世帯変化を考慮させ、支援の基準時をある程度のはばを設けさせるのであれば、上記の判例を教訓として世帯主条項は撤廃すべきである。

#### 5 災害の規模による格差—災害救助法と個人的給付制度とのリンクづけによる弊害

災害救助法は、一定以上の規模の災害の発生をその発動要件としている<sup>(60)</sup>。そのため、

(60) 『災害救助の実務—平成8年版—』23頁には、「災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全とが救助の二大目的である。従って、本法による救助は、災害の規模が個人の基本的な生活権と全体的な社会秩序に影響を与える程度以上のものであるときに実施される」とある。本法の適用基準については、同47頁以下。

災害救助法が適用された市町村とそうでない市町村が同一県内に発生するという現象が起きた<sup>(61)</sup>。被災者生活再建支援法は、その発動要件を災害救助法のそれに準じたものとしている。ゆえに、被災者生活再建支援法も同一の災害による被害であっても、市町村によっては支給されない世帯が発生した。そのため、本来は被災者生活再建支援法が適用されない世帯についても、各都道府県が独自に支援をすることとなった<sup>(62)</sup>。被災者生活再建支援法の趣旨はあくまでも各地方公共団体が被災世帯を支援し、地方公共団体ごとに助け合い、国家はそれの財政的な手助けをするという建前になっている。よって、小規模の災害であれば自治体が独自で被災世帯を救援して下さいということになる（3章1節1項を参照）。

災害救助法は、一定の規模での救援活動を前提としているから、ある程度の規模で自然災害が生じなければ発動されないという理屈は納得がいく。また、小規模の災害であれば、自治体の防災力で対応できるはずである。しかし、被災者生活再建支援金は個人に向けられたものである。よって、被災者生活再建支援法については、公平を期するために一件でも被害が生じれば被災者に適用すべきである。個人的な給付を目的としている災害弔慰金等法についても同じことがいえる。災害救助法とこれらの個人的給付制度がなぜリンクされなければならないのか。両者は関連が薄いように思える<sup>(63)</sup>。

阿部泰隆教授は、「被害防止（事前予防）と事後の金銭的救済を区別しなければならない……遺族とか障害者となった本人の苦しみは、他に何人犠牲者がいるとかは関係がない。……事後の救済対策は、被害者の数とは関係なく、講じられなければならない<sup>(64)</sup>」と述べており、災害の規模の大小によって支援金給付の有無が決定されてはならないとしている。

自然災害に対する個人的給付は、災害の規模によって決定するのではなく、災害の性質によって決定すべきである。1件でも被害が生じれば個人に対して給付がなされなければならない。何らかの形で、小規模災害においても同等の措置がとられるような措置を講じるべきである。

## 第2項 被災者支援の手段をめぐる問題

被災者支援の手段としては大きく分けて金銭的な支援と物的な支援とに分けることができる。また、それらを給付する、あるいは貸与するという分類もできる。ここでは、被災者支

(61) 朝日新聞1999年5月15日（朝刊）。

(62) 同上。

(63) 阿部・注(15)50頁参照。義援金や災害復興基金も災害救助法が発動されるような規模の災害でなければ、設けられない制度である。また、阿部泰隆教授は生活再建支援法制定以前の論文において、このような災害弔慰金等法の適用要件が支援の平等の原則からして違憲であると主張している。阿部泰隆『政策法務からの提言—やわらか頭の法戦略』（日本評論社、1994年）224頁以下。

(64) 阿部・注(1)96頁。

援のスタイルのあり方を考えていきたい。被災者の自立的な生活再建のためにはどのような支援がふさわしいのか。結論を先に述べておかなければ、生活再建のプロセスは行政が一方的・一元的に決定するべきものではなく、被災者自身が描いている復興シナリオに応じた支援策を多様に準備する必要がある。また、被災者支援制度を被災者がどのような場所においても、いつでも利用できるようにしておかなければならない。

### 1 支援メニューの確保

災害における応急救助での段階では、支援の緊急性もあり、ある程度の支援の一律性はやむを得ないが、災害復興時には、被災者自身の復興ストーリーに沿った多様な支援メニューの確保が重要である。とはいえ、災害発生直後の緊急時は被災者の選択を尊重することはかえって支援の促進を阻害しかねない。少なくとも、応急救助から災害復興に移行しつつある段階に至った時点では、被災者が心に抱いている「生活再建ストーリー」に沿った支援策を用意する必要がある。避難所一仮設住宅一恒久住宅といった一元的な支援メニューしか用意しないのは、自己決定の範囲を狭めている。

たとえば、仮設住宅に入居しなかった場合、仮設住宅で得られたであろう支援内容と同等の支援が受けられていたかどうかは疑問である。仮設住宅にいる間は家賃は無料であったが、仮設住宅に入居せずに民間住宅を借りて住んでいた人に対して同等な支援策を行えたか。これは、被災者間の公平性の問題でもある<sup>(65)</sup>。

国民が様々な支援メニューをチョイスできるようにすることは自己決定権の拡大につながる。被災者支援メニューの多彩性の確保は、憲法政策の方針の一つであると考えることができる。

## 2 金銭給付と現物給付

### 1. 金銭給付

金銭給付と現物給付にはそれぞれ長所と短所がある<sup>(66)</sup>。金銭給付は被災者に何を購入するかあるいは購入するかどうかについて選択できるのに対し、現物給付はその選択の幅が狭い。そのため、金銭給付を求める声が強い。しかし、金銭給付には被災者に金銭を与えても、必ずしも制度が予定している財・サービスを購入せずに浪費する場合がある。

現金を支給するとなると、それが実際に支援制度が予定している使い方をしているかどうか

(65) 阿部・注(8)189頁以下参照。

(66) 堀・注(13)42頁以下。

かのチェックが難しい。それでは、生活必需品に使われているんだという証明が必要なのではないか。この問題は、国会での生活再建支援制度に関する審議においてすでに取り上げられていた論点である<sup>(67)</sup>。実際、家賃補助のために支給したお金が、生活費用に回されるといふ事例も起きている。支援金が借金の返済に使われるということのないようにしたい。

神戸大都市安全研究センターの室崎益輝教授（都市計画）によると、複数の再建支援策を提示して被災者に選んでもらう方法を評価する半面、「家賃補助を現金で渡す方法は人々の不満をとりあえず解消できるが、目先の生活費などに使ってしまうケースも多く、生活再建に必ずしも結びつかない。行き場がなくなる被災者がでてくる可能性もある」と懸念している。94年にロサンゼルスで起きたノースリッジ地震の際、米連邦緊急事態管理庁（FEMA）が震災直後に配った小切手は、目的通りに使われていないと現金化できないようになっていた例を取り上げ、「生活再建につながるなんらかの仕組みがいるだろう」と話している<sup>(68)</sup>。

災害直後はともかく、電気・水道が開通し、経済流通も回復したのは、公共経済学でいわれる切符制にして、被災者がサービス・物資を、選択するシステムにしておけば、サービス給付の手数も省かれ、給付の段階も小刻みに設定することができるとの意見もある<sup>(69)</sup>。現物支給よりも、この方がかえって地元商店の活性化につながる。この提言は被災者支援という視点に加えて、経済政策的な視点も含まれている。

## 2. 現物給付

阪神・淡路大震災時、被災者に対しては様々な現物支給が行われたが、あまり歓迎されな

---

(67) 田浦直参議院議員（自民党）の発言。これは、被災者生活再建支援法が国会で審議される前に、市民立法案と三野党法案が審議されており、そこで出された質問である。発言の趣旨は以下の通りである。

審議された両案（市民立法案・三野党法案）とも支援金の使い道が特定されていない。その場合、日常生活費に消費されてしまうことも生じるかもしれない。そうなれば、両案とも必ずしも生活基盤の回復のために使われないという可能性も出てくる。支援金の用途を細かくチェックする必要はないとしても、やはり何かで生活再建のために使われているんだというものを設けた方がよいのではないか。税金を使うのであるから、これは重要な問題である。平成10年4月10日第142国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号3頁。

なお、市民立法案と三野党法案の内容ならびに評価については、阿部泰隆「災害被災者の生活再建支援法案（上）（下）」ジュリストNo.1119（1997年）103頁以下、No.1121（1997年）132頁以下を参照。

(68) 朝日新聞2000年7月2日（朝刊）。

(69) 高寄・注(38)31頁以下。

かった<sup>(70)</sup>。現物支給は被災者にとっては支援を受けているという実感がわからない。他方、現物給付が望ましい場合もある。たとえば、金銭を給付しても財・サービスを購入できない場合である。現金支給といっても、被災地内において生活財が流通していないのにお金だけ渡されても困るだろう。

仮設住宅のあり方については、被災地の住宅事情によって対応を変えることが必要である。仮設住宅に300万円もかけて、それを後につぶしてしまうのであれば、最初から仮設住宅建設という手段はとらない方がいいのではないか。即、自宅を建て直すのであれば仮設住宅を造る必要性に乏しいし、近くに賃貸住宅が存在するのであればそこに住んでもらう方がよい。また、自らで住居を再建するのであれば、それに対して多少の支援があってもよいのではないか。費用-効果の面から見ても、無駄使いである。また、この非効率性は、個人には住宅再建の公的支援をすることができないという個人補償否定論が生み出した弊害であるともいえる。しかし、阪神・淡路大震災時においては、避難所から別の住居に移るにしても移る住居が存在していなかった。そのために、公営住宅や民間賃貸住宅が整備されるまで、仮設住宅に居住してもらうという手法がとられた。この場合は仮設住宅の建設は妥当であると思われる。

災害救助法は、運用上物の給付を主体にしているが、災害救助法そのものを見ると物的給付に限定されているというわけではない（4章1節2項を参照）。状況に応じた柔軟な運用が行政に求められる。

### 3 給付と貸付

災害からの復旧・復興のために、通常の生活とは別の緊急の金銭の入用が生じる。その際、金銭的な支援のあり方としては給付と貸付が考えられるが、給付と貸付との区分をどのようにすればよいのであろうか。

まず、給付については、公助であれば原則的に、生活再建を行うための必要最低限度の支

(70) たとえば、朝日新聞の紙面において被災自治体のインタビュー特集がなされた。自治体の各首長は、以下のようなコメントをしている。

貝原俊兵衛知事：「お金だけで渡して後は自力で、という方法が日本に合うかの問題はある。しかし、米国では効果的な使い方がされた。不満は少なかった。今回、生活再建に膨大なお金が出ているのに、被災者のニーズにあった形になっていない」。神戸新聞1997年4月25日（朝刊）。

笹山幸俊神戸市長：「アメリカの制度がよく取り上げられるが、被災者にお金を渡し、後は自分で、というのはどうか。それで家を探してくれといわれても、被災者は困るのではないか。そういう支援は日本では考えにくい。やはり、被害に応じた個別のきめ細かな支援策こそ必要だと思う」。神戸新聞1997年4月26日（朝刊）。

北村春江芦屋市長：「確かに国は多額の資金を被災地に投入しているが、被災者に支援を受けた実感が無い。例えば、公営住宅建設が進んでいるが、費用がかかる割に効果は少ないように感じる」。神戸新聞1997年4月28日（朝刊）。

援でよいと考える。

貸付はどのような場合になされるべきなのであろうか。貸付というのは、あくまでも自助を原則としながらもそれに対して公的な援助を行うということである。たとえば、被災以前は持ち家であった世帯が被災後も持ち家でありたいとか、被災以前は自営業を営んでいた世帯が被災後も自営業をつづけたいとか、被災者自身の復興シナリオが自助努力によって左右される部分がある。そのような部分に関しては、貸付を行い自助努力を促すようにすることが必要である。その際、低金利で簡素な手続で貸付ができるようにしなければならない。また、貸付のほかに利子補給という方法もある。

貸付制度については、潜在的な生活再建能力を引き出すような形で実施されなければならない。復興をスムーズに進めるため、資産がなくても将来的に安定した収入の見込みがある人に低金利の貸付を行うものである。

貸付制度のあり方が阪神・淡路大震災で問題となっている。すなわち、災害弔慰金等法に基づく「災害援護資金」の返済問題である。阪神・淡路大震災においては、住宅が全半壊(焼)したり、家財が3分の1以上滅失したり、世帯主が1ヶ月以上の重傷を負った場合に最高350万が貸し出された。この支援金は、震災直後から貸し出しがなされ、5年間の償還据え置き期間が設けられている。兵庫県の被災した21市町で災害援護資金を借りた被災者は約5万6000人、貸付額は総額1308億7000万円に上っているという。2000年6月から返済を始めている人もいるが、返済が困難な人もいるため、神戸市では償還の猶予や少額ずつの返済を認めることとなった<sup>(71)</sup>。

このような返済意思のあるケースよりも問題なのは、援護資金を融資した人の所在がつかめていなかったり、死亡または自己破産してしまい返済が不可能になってしまうことである。新聞によると、融資を受けた約5万6000人のうち、約3%にあたる1475人の所在がつかめなくなっている。所在のつかめていない全員から返済がない場合、約34億2600万円に上る未返済分は被災自治体が負担することになるとのことである<sup>(72)</sup>。

(71) 朝日新聞2000年6月28日(夕刊)「災害援護金返済条件緩和へ 阪神大震災 神戸市など一年猶予や少額償還」。

(72) 朝日新聞2000年10月19日(夕刊)「阪神大震災 援護資金の融資先 1475人所在つかめず 未返済なら市町が負担 34億2600万円分」。災害援護資金に関する相談会を開いている「阪神・淡路大震災救援・復興兵庫県民会議」の岩田伸彦・事務局次長は「大震災ではこれまで考えられなかった規模の人が家をなくし、住所をいまだ転々としている人もいる。回収を一気に進めるのは非現実的だ。生活再建は途上で、今後は返済できない被災者の問題も出てくる」と指摘する。

厚生省災害救助対策室は「資金を貸し付けた市町が責任を持って回収するべき問題で、基本的には国が口を出す問題ではない」としている。

室崎益輝教授は「被災者への援護資金は、本来は給付すべきもので、これまでの地域経済への不十分な支援策を考えれば、返せない人が出るのは当然だ。行政は震災から5年以上たっても、返済困難な人がいるという現状を重く受け止め、取り立てだけでなく、新たな復興策などで生活再建を進めるべきだ」としている。



たしかに被災地の経済復興政策がかんばしくない場合には、返済ができなくなるという事態は起こりうる。しかし、あまりにも多くの人が返済を逃れることになると、モラルハザードを引き起こしかねない。貸付の段階で返済のあてがあるのかどうかチェックしているのだろうか。チェックする分、手続が慎重になるが、手続の簡素化という要請との調整が必要となろう。また、返済不能の事態を招く原因として、被災者支援法システムが十分に機能していなしわ寄せが来ているのではないか。

#### 4 公的支援と保険

公的支援は災害の事後に災害の種類・規模あるいは時間の経過（状況の変化）に応じて講じられるものである。それに対して、保険というものは、災害の事前に講じておくべきものであり、その制度によって救済されるかされないかは、個人の災害の発生以前に保険に加入しているかないかですでに決定されている。

住宅再建支援について、最低限度の部分に関しては公的支援（公助）を、それ以上の部分に関しては国民が各自保険に加入する（自助）というスタイルが不完全ではあるがとられている。最近提案されている住宅共済制度は、リスクを共有しているもの同士（ここでは住宅所有者）に対して、保険の加入を強制するもの（共助）である。地震保険制度のあり方については別の章（5章）で言及することにしたい。

#### 5 制度の周知徹底

居住地の近くか居住地と同じ都道府県・市町村に避難しているのであれば、被災者支援の情報も入手がしやすい。しかし、他の都道府県に避難してしまうと、被災者支援情報の入手は困難になってしまう。また、普段から、外部の接触が乏しい被災者も情報の入手が困難かもしれない。

たとえば、被災者自立支援金は、1998年11月の支給開始以来2000年の3月末までに約14万1800世帯、総額1368億円が支給された。しかし、県外に転出した被災者も多数存在している。

兵庫県によると、1995年に県外に転出した世帯のうち、震災の影響と見られるのは約1万9000世帯いる。一方、県や神戸市が「県外被災者」として登録し、支援制度などを伝える情報誌を送っているのは最高約1万4000世帯にとどまっている。県外被災者はいまも「5万人以上」ともいわれるが、実数は不明のままだという<sup>(73)</sup>。

兵庫県は震災から2年近く過ぎた1996年12月、県外被災者向けの情報誌「ひょうご便り」の発行を始めた。第1号の送付先は1万216世帯。2000年4月の第25号の送付先は2438件に

(73) 朝日新聞2000年4月28日（朝刊）。

まで減ったが、その居住地は北海道から沖縄までの全都道府県に散らばっている<sup>(74)</sup>。

実施主体である「阪神・淡路大震災復興基金」や兵庫県は4月に入って、申請期限の2000年4月28日を前に、全国の自治体に依頼し、広報誌などを通じて改めて制度と締め切りの周知を開始した。しかし、神戸市の市民団体「[公的援助法]実現ネットワーク」(中島純子事務局長)が2000年4月15日から支援金申請について緊急電話相談を始めたところ、寄せられた計147件の相談のうち、39件が県外被災者からで、大半は「制度自体を知らなかった」という内容だった<sup>(75)</sup>。

このような実情を踏まえて、2000年4月24日、自立支援金の実施主体「阪神・淡路大震災復興基金」は、2005年3月末まで特例的に受付を延長することを決めた。今回、受け付け延長の対象になるのは、2000年4月28日の時点で世帯構成や住所など自立支援金の支給要件を満たし、申請期限までに申請できなかった理由があると認められた世帯である。これは、①県外被災者で制度のことを知らなかった世帯、②県内でも自立支援金の制度について知る機会がなかった世帯、③やむを得ない事情で申請できなかった世帯に限られる。2005年3月末まで、罹災証明書を発行し自治体で受け付けることになった<sup>(76)</sup>。

国・自治体には、生活困難に陥りそうな人あるいは生活困難に陥っている人に制度の存在を知らせるだけでなく、そのような人を探して救済する義務があるのではないか<sup>(77)</sup>。

(74) 朝日新聞2000年5月25日(朝刊)「忘れ得ぬ神戸 阪神大震災から6年県外被災者は」。さらに同記事によると、1999年11月から12月にかけて、ボランティア団体「街づくり支援協会」(事務局・大阪市)と塩崎賢明・神戸大教授が実施した調査によると、現在も震災前と違う市町や兵庫県外に住む被災者の50%が「(元の居住地に)戻りたいが戻れない」と回答。戻れない理由としては、「災害復興公営住宅があたらない」(41%)、「経済的な問題で持ち家を再建できない」(15%)などが目立ち、住宅の確保が被災者にとって最大の壁になっている実態が明らかになったとしている。

(75) 朝日新聞2000年4月24日(夕刊)。

(76) 朝日新聞2000年4月25日(朝刊)。

(77) 行政の情報提供義務につき参考になる判例として「永井訴訟」がある。この訴訟は、児童扶養手当制度の広報がほとんどなされていなかったために、原告が当該制度の存在を知るのが遅れて、結果的に原告の支給申請が1年4ヶ月遅れてしまったことにつき、手当の支給を本来請求可能であった時期に遡って認めるよう、行政の広報義務と市民の情報入手権をめぐって争われた(国賠訴訟)。一番の1991年2月5日の京都地裁判決は、「保護対象者に認められた給付が飾り物に終わらず、実際にもすべてに給付されることを期待しており、受給資格者がもれなく給付を受けるこそが基本的に公益にかなう」として、一部損害賠償の支払いを命じた(判例自治81号42頁以下ならびに判タ751号238頁以下)。しかし、1993年10月5日の大阪高裁判決(判例自治124号50頁以下)で、広報、周知義務は「責務」ではあるが「法的義務」ではないとして原告の敗訴の判決を下した。阿部泰隆「行政の法システム(上)[新版]」有斐閣(1997年)331頁以下。

また、田近栄治教授は、公的支援の改革案として「住民番号などの導入によって被災者の状況把握を徹底し、救済すべき人々にもれがないようにする」ことを提唱している。田近・注(7)72頁。

制度の存在を知らせるにしても、その内容が被災者にわかりやすく伝わるようにしなければならない。「公的援助法」実現ネットワークの人から筆者が聞いた話によると、被災者自立支援金を給付ではなく貸付と勘違いして申請しなかったケースもあるという。これは、阪神・淡路大震災復興基金による支援内容が、個人に対してはほとんど利子補給であったことも影響している。

### 第3節 被災者支援のタイミング・期間

#### 第1項 生活困窮度の特定化と迅速な支援との間の調整

社会保障の給付を行うには生活困窮度の特定化が必要とされる一方、災害支援には迅速さが要求される。この2つの要請は相互に対立し合う要請なのか。そうなると、どちらを優先させるべきか。

そこで、筆者は包括性・迅速性を優先する「普遍主義」モデルと生活困窮度の特定化を優先する「限定主義」モデルという2つの支援モデルを考えてみた。濫給の防止を優先するのか。漏給の防止を優先するのか。両者の両立は可能なのか。

##### 1) 普遍主義モデル

支援対象・内容が包括的である。被災世帯の個別的な事情はあまり考慮しない。その分、漏給が防止しやすい。また、簡単な手続で迅速な支給ができる。その反面、収入・資産をチェックせずに支給する場合、支給要件という点でどんぶり勘定になってしまう。また、使用用途を包括的にすればするほどどんぶり勘定になってしまう。それゆえに、濫給の防止（あるいは緩和）のために支給金額を安く設定する必要がある（濫給、焼け太りの防止・軽減）。

##### 2) 限定主義モデル

支給金額はできるだけ困窮度に応じた支給を目指す。被災世帯の個別的な事情が反映される。その反面、あらかじめ設定しておいた基準が、複雑な事情にどこまで対応できるのか。また、困窮度判定にも手間がかかる。しかし、行政手法・調査技術を工夫すれば、このような難点も克服しうると思われる。

災害初期においては「普遍主義モデル」的な法制度を中心に据え、本格的な復興段階においては「限定主義モデル」的な法制度を中心に据えればよいのではないか。というのも、時間の経過にともなって、被災者のニーズが明確化・細分化されるためである。

## 第2項 一括支給か分割支給か

一括支給・分割支給のどちらがよいか。それは、支援対象の性格に応じて判断する必要がある。それを分類すると、以下のようになる。

### 1) 一括支給・一時支給がふさわしい事例

家財の損失・引っ越し代・敷金・医療費など。これらの窮状は、できるだけ迅速に対応する必要があるし、すぐに入用のお金である。

### 2) 分割支給・長期支給がふさわしい事例

長期的・慢性的な収入減。子持ち・社会的弱者がいる場合。あるいは長期的な傷害・病気にかかっている場合にも必要。ただし、災害に起因しているかどうかの区別をするべきなのか、するとしても区別ができるのか。

現在の住宅ローン問題に対する公的支援についてであるが、ローンは月賦方式で返済するのであるから長期的に支援するべきである。その世帯特有の事情によって生活需要が多い場合には、その要素についても長期的な支援が必要であろう。分割支給方式の問題点としては、分割支給にするとかえって、支援金の支給が恒常化してしまい、自立を阻害しまうおそれがある。しかし、低所得者や高齢者のように収入の増加の見込みのない世帯に対しては、平時法制による救済が必要であろう。次項でのべるように家賃補助の支給制度ではそのような問題がすでに起こっている。

## 第3項 復興後における長期的な支援の必要性

復興段階に入ったとしても、生活再建力の乏しい人には、長期的な支援が必要である。阪神・淡路大震災においては公営・民間を問わず賃貸住宅には家賃補助がなされている。しかしながら、その必要性を中央政府に理解してもらうのは困難である（1章1節1項の2を参照）。

新たに住宅ローンを設定し直したり、住居を借りるにしても、これまでは低価のアパートに住んでいたのに、被災後に鉄筋の住宅に移り住むとなると負担が大きくなる。これまでは低価のアパートに住んでいたのが震災でアパートが取り壊され、家賃が倍増しているケースも見られる。被災地域の住宅事情の変化が生じた場合、どのような支援がなされるべきなのであろうか。

実際の例を取り上げよう。阪神・淡路大震災復興基金は民間の賃貸住宅に入居した被災者の家賃を補助している。この補助事業は兵庫県と神戸市が設立した同基金が、1999年度まで月額3万円（家賃が月額6万円未満の場合は家賃の半額）を、2000年度は2万円（同4分の

1) を補助した。2001年度は1万円(同6分の1)に減らし、2002年度からうち切るはずだった。しかし、長引く不況などで被災者の生活再建が進んでいないため、神戸市と兵庫県は補助事業の延長を決定。同市は2000年12月、2001年度の補助額を月2万円に引き上げ、2002年度も1万円を補助する案を県に示していた。だが、最終的に、月収20万円以下の世帯に限り、月1万円の補助を2005年まで延長することで決着した<sup>(78)</sup>。

家賃補助が延長されたとはいえ、高齢者となると収入の増加は望めないのでさらなる延長が必要となるかもしれない。災害救助法が作られた戦後間もないころのわが国はまだ生活レベルも低く、国民も若かった。経済がどんどん伸びるという時期だったから回復も早く、被災者と被災していない人との格差はあまり開かなかった。ところが現在は高齢化・成熟社会。いったん被災すると失ったものは大きく、回復も難しい。被災者・被災地と被災地以外の格差はあまりにも大きいものがある<sup>(79)</sup>。被災者に高齢者が多かったというのも、阪神・淡路大震災における被害の特徴である。

また、被災前と復興後の被災地の事情は大きく異なっている。阪神・淡路大震災においては、まちの住宅事情が一変してしまった。これまでは木造長屋で低金額で暮らしていたのに、復興後のまちは高額なため、これまでの収入ではとても住めない人々が続出している。かろうじて、家賃補助のおかげで住むことができていても、それが途絶えてしまうと、中高齢でこれからの収入増が見込めない世帯にとっては、これまで住んでいた町に居住し続けることは不可能になってしまう。被災後の住居は新築のため家賃も高額化してしまう。高齢者対策に加えて、低所得者対策も必要である。被災者が「元に戻った土地に戻る」ことが憲法政策の一指針とされるのであれば、生活支援(特に家賃支援)は恒久的なものにならざるを得ない。

このような支援をいつまでも災害による支援として位置づけることが果たして妥当なのであろうか。確かに、震災をきっかけに住宅事情が変化を遂げ、このような支援策を講じるに至った。しかし、震災以前から、低所得者や高齢者の都市部における居住実態の問題が潜在的に存在しており、震災を機にたまたま顕在化したにすぎない。こう考えれば、いつまで被災者に対する支援を続けるのかという問題であるよりも、どのようにしてこれらの社会的弱者に対する援助を被災地である・ないを問わず、平時の法制で当然に行われるようにするかが問題なのである。

(78) 朝日新聞2001年2月10日(夕刊)「被災住宅家賃 補助2005年度まで延長 兵庫県など月収20万円以下世帯」。だが、所得制限で補助の対象外となる世帯は、推計で現在補助を受けている人たちの約2割に上り、反発も予想される。

(79) 朝日新聞2000年6月27日(朝刊)。

### 第3章 被災者生活再建支援法のあり方

本章以下においては、個別的な被災者支援制度の分析ならびに政策提言を行う。まず、被災者生活再建支援法の内容・問題点を取り上げていきたい。被災者生活再建支援法は、現在は政策の実施が行われ、政策の事後評価を得て、新たな問題提起がなされている。本法が掲げる生活再建という政策目標は、社会保障的な意味合いがあり、憲法に適合的であるばかりかそのような支援は望ましい。しかし、支給対象・基準ならびに支給方法には問題があった。被災者生活再建支援法が被災者支援法システムの一環としてどのようなことが期待されていたのか。この法律における生活再建とは何だったのか、そして、生活再建で困っている人とは誰なのかを考えてみる。ただし、被災者生活再建支援法は決して被災者支援の万能薬ではない。被災者生活再建支援法が本来救済すべき対象・範囲ならびに被災者生活再建支援法の役割については、それなりの明確化・限定化が必要とされる。

#### 第1節 被災者生活再建支援法の内容<sup>(80)</sup>

あくまでも、ここでは網羅的な説明にとどめておき、本法にまつわる問題あるいは詳細点

(80) 被災者生活再建支援法の制定過程および内容については、伊賀・注(25)173頁以下、池田恒男「第一章 震災対策・復興体制の展開軸と震災法学の課題—現代技術主義法学批判と国家原論としての「市民社会」の復権を求めて—」甲斐道太郎編著『大震災と法』(同文館出版、2000年)64頁以下、奥津伸「被災者生活再建支援法について」ジュリストNo.1138(1998年)39頁以下、笹野健「被災者の生活再建支援」(自治実務セミナー、1999年)26頁以下、高寄昇三「阪神大震災と被災者支援法」地方財務1998年7月号1頁以下、出口・注(24)、宮沢宏幸「被災者生活再建支援法の制定：画期的な被災者の生活再建支援に関する制度の確立」時の法令No.1588(大蔵省印刷局、1999年2月)6頁以下、山村雅治『自録「市民立法」阪神・淡路大震災—市民が動いた!』藤原書店(1999年)ならびに、資料「第142国会で成立した——被災者生活再建支援法と関係資料」賃金と社会保障No.1230(1998年)40頁以下を参照。

被災者生活再建支援法は国会で成立するまでに、さまざまな駆け引きが行われてきた。

国会以外のインフォーマルな場における駆け引きのあげくにも生まれてきた法律であって、この法律に妥協を強いられた嫌いがあり、それに十分満足している人間は少ない。

被災者支援制度を提唱するには、被災者支援の憲法政策の担い手、すなわち、議員・国・自治体・利益団体・被災者・それ以外の国民の様々な事情を勘案した上で、実現が可能な、どの当事者も100%は納得がいかなくても了承はするという憲法政策を提示しなくてはならない。法政策の対象は被災者であるが、法政策に影響を及ぼす法政策の担い手の事情も考えなければならない。

これは、いかにコンセンサスを形成するかという政治的駆け引きの存在を考慮してのことである。被災者生活再建支援法の制定過程において、兵庫県はきわめて重要なポジションにあった。兵庫県は、地元10市10町との間でのコンセンサスを獲得するのに努力し、全国知事会においても中心的な役割を果たした。

については、後に論述していくという形をとる。

さて、被災者生活再建支援法〔平10・5・22公布 平10・11・6施行 法律第66号〕のほかに、同法施行規則〔政令第361号〕及び同法施行令〔総理府令第68号〕が支援法の内容を詳細に規定している。また、被災者生活再建基金より『被災者生活再建支援制度—事務の手引き—〔平成12年7月改訂〕』が実務の現場において運用の参考とされている。それでは、これらの法規・文献をもとにして被災者生活再建支援法の概説をしていくことにする。

### 第1項 本法の目的・性格・適用対象となる自然災害

本法1条は、本法の目的・性格について、「この法律は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援することを目的とする」と述べている。

支援法の適用対象となる「自然災害」は以下の通りである。

- 1 災害救助法施行令1条1項1号又は2号の被害が発生した市町村における自然災害
- 2 10以上の世帯の住宅が全壊した市町村における自然災害
- 3 100以上の世帯の住宅が全壊した都道府県における自然災害

まず、1の基準が災害救助法の基準に依拠しているのは、①基本的に住宅の被害に着目していること、②災害対策の基準として定着していること、③市町村で対処しきれず、都道府県が責務を負うべき広域にわたる激甚な災害のメルクマールとなっていること、④災害救助法及び災害弔慰金法等個人被災者の支援に関する法律において、国が負担金の支出等の関与を行う基準となっていることから、支援法の基準として適切であるからと考えられるからであるとされる<sup>(81)</sup>。

また、別の論者は「ごく小規模な自然災害であれば、その被災者に対する支援も個々の地方公共団体に委ねればよい」とし、法適用に要する被害の規模を定めるにあたっては、①他の法律（災害救助法、災害弔慰金の支給等に関する法律）の適用対象となる自然災害の規模とのかねあい（他制度とのバランス）を考慮、②本法の被災者生活支援金の支給の財源が都道府県の相互扶助の精神に基づく供出によるものであることを考慮する必要があるとしている<sup>(82)</sup>。要するに大規模あるいは中規模の災害で地方公共団体が援助の財源供出に困ってい

(81) 笹野・注(80)26頁以下。

(82) 宮沢・注(80)9頁。

るときに適用されるという性格をもっている（2章2節1項の5を参照）。

## 第2項 支援の対象世帯

支援法が適用されるには、災害の規模が少なくとも一定規模以上の自然災害であることが必要とされる。かつ、支援金を支給してもらうには、被害を受けた世帯が、以下の三つの要件を満たしていないと支給されない。

すなわち、居住する住宅の被害の程度が全壊（焼）またはこれと同等の被害（①半壊（焼）、取り壊しをした世帯であるか、②災害発生の危険が継続しており、長期にわたり住宅が使用不能になることが見込まれる世帯）を受けたと認められる世帯であることが必要とされる。収入が最高でも800万円以内で、かつ年齢に応じて収入制限が異なる。高齢ほど収入要件が緩和される。以下の図表を参照されたい。

表 年収・年齢と支給上限額の関係

笹野・注(80)28頁の表より。

年収等	支給上限学 〈合計〉		
		通常経費	特別経費
年収が500万円以下の世帯	100万円 (75万円)	70万円 (55万円)	30万円 (20万円)
年収が500万円を超え、700万円以下である世帯で、世帯主が45歳以上または障害者世帯等	50万円 (37.5万円)	35万円 (27.5万円)	15万円 (10万円)
年収が700万円を超え、800万円以下である世帯で、世帯主が60歳以上または障害者世帯等			

(注) 支給上限額の金額は複数世帯を、( )内の金額は単身世帯の支給上限額を示す。

しかし、これ以外にも問題とされるハードル（罹災証明書、世帯主など）が存在している。世帯主については2章2節1項の4で触れたが、罹災証明書に関しては、後で述べる。

## 第3項 支援金の用途—通常経費と特別経費

被災者生活支援金の対象となる経費とは、本法3条で「自立した生活を開始するために必要な経費」とされている。

支給金の対象となる経費とは 同法施行令3条で定められており、さらに同法施行規則で詳細に定められている。そこでは、経費を通常経費と特別経費に分け支援金の用途を限定している。



内容は以下の通りである。

### 1) 通常経費

①被災世帯の生活に通常必要な物品（内容は総理府令で定める）の購入費又は修理費<sup>(83)</sup>

②住居の移転に通常必要な移転費（ただし④を除く）

### 2) 特別経費

③被災世帯の居住する地域又は被災世帯に属する者の特別な事情により当該世帯の生活に必要な物品（内容は総理府令で定める）の購入費又は修理費<sup>(84)</sup>

④被災世帯に属する者の住居の移転のための交通費

⑤住居を賃借する場合における当該住宅の借家権の設定の対価

⑥その自然災害によって負傷し、又は疾病にかかった者の医療費

## 第 4 項 支援金の概算前払い

施行令 4 条 3 項において、支出の必要があると認めるときは、支出前においても以下の範囲内で支援金を概算で支給することができるとしている。

①通常経費 既支出額を除き全額概算払い可能（ただし支出見込額の範囲内）

②特別経費 既支出額を除き 2 分の 1 まで概算払い可能（ただし支出見込額の範囲内）

## 第 2 節 生活再建支援の対象

### 第 1 項 支援範囲の明確化の必要性

被災者生活再建支援法は、支給要件を見ると、被害については、全壊（焼）と全壊（焼）に準ずる被害しか対象としていない。また、収入と年齢だけを考慮したために、救済されない人が出てきた。被災者生活再建支援法で救済し切れていない人たちとはどのような人を指すのであろうか。

(83) 同法施行規則 1 条で、同法施行令 3 条 1 号に定める物品を定めている。

自動炊飯器、電子レンジ、ガステーブル類、電気冷蔵庫、電気掃除機、電気洗濯機、ミシン、電気アイロン、扇風機、たんす、食堂セット、食器戸棚、照明器具、鏡台、寝具（ベットを除く）、自転車、電話機、テレビ及びラジオとする。

(84) 同法施行規則 2 条で、同法施行令 3 条 2 号に定める物品を定めている。

ルームエアコン、ストーブ（温風機を含む）、電気ごたつ、電気カーペット、防寒服、ベビーベット、うば車、学生服、学習机、眼鏡、コンタクトレンズ、補聴器、その他内閣総理大臣が必要と認めた医療用具又は福祉用具となっている。

被災者生活再建支援法は、成立当初から支援対象について批判が各方面から出てきていた。まずは、制度のわかりにくさである。被災者生活再建支援法の審議に出席した但馬久美参議院議員（公明）は、「法案は支給対象者の年齢制限や所得制限が複雑で、かえって混乱を招くおそれがある」と指摘している<sup>(85)</sup>。

次は、中間所得者層が救済されないという批判である。宮入興一教授（長崎大学・財政学）によると、「今回の法案のように所得制限が付き金額も最高100万円では、とても再建の足がかりにはならないだろう。持ち家が壊れて二重ローンを背負うなど苦しい立場に追い込まれたミドル層がこの法案では全く救われない。ミドル層が生活を再建しなければ、被災地の復興は困難だ。この法案は、ほんの半歩にすぎない。金額や所得制限の拡大を進めていく必要がある」とする<sup>(86)</sup>。このように、被災者生活再建支援法は、きめ細かなニーズに応じた支給ができないでいる。

すでに、被災者生活再建支援法が制定されて数年がたつが、このように、様々な問題が浮き彫りにされている。支援法上の支給要件から漏れている人とはどのような人たちなのか。生活再建が困難な人とはどのような人か。誰の何を支援すべきなのか。

被災者生活再建支援法が支援対象としているのは、「生活基盤」である。では、この「生活基盤」の中身とは何か。

そもそも、「生活基盤」という用語は市民運動によって作り出された言葉である。生活基盤の意味するところは多様なものがある。伊賀興一氏によると、生活基盤として①住まい／日常家財、②コミュニティ、③都市機能をあげている<sup>(87)</sup>。この中で、個人的な支援の対象となるのが①である。②と③は都市政策の分野に委ねることになる。

ゆえに、本稿が意図せんとする生活再建支援の重点項目は、住居と日常家財の被害に対する支援ということになる。しかし、物の被害と同様、またはそれ以上に人に対する被害も生活再建支援の対象とすべきであると考ええる。

## 第2項 生活困窮度の算定方法

### 1 生活再建が困難な人とはどのような人か—困難の類型化

社会国家原理は、困っている人をその度合いに応じて助けるという原理である。では、どのような人を困っている人と規定するのか。そして、その人はどれだけ困っているのか、すなわち生活困窮度の目安となる指標はなにか。このように、被災者のニーズを把握するためには、いかなる要因で生活が困難に陥っているのかを認識しておく必要がある。

(85) 朝日新聞1998年4月22日（朝刊）。

(86) 朝日新聞1998年4月21日（朝刊）。

(87) 伊賀・注(26)9頁。

筆者なりの考えによると、被災によって困っている人とは、災害によって被害を受けた人で、かつ被害からの生活再建が困難な人のことをいう。生活困窮度に応じて、支援の可否・程度が決定される。生活困窮度は、①災害による被害度と②被災者の生活再建力の二つを考慮した上で、決定されるものであり、そこから給付の可否・程度が決められなければならない。

## 2 被害の認定方法

本当に困っている人かどうかの認定方法としてはどのようなものがあるのか。その認定方法に問題がないのか。

まず、災害による被害度であるが、被害としては、大きく分けると人的な被害と物的な被害に分類することができる。人的な被害としては、災害に起因する世帯員の死亡・障害・疾病があげられる。さらに、世帯において家計を支えている人がこのような事態に陥ったときには、支援の程度を加重する必要がある。物的な被害としては、家屋の全壊・半壊・一部損傷や家財の逸失、自営業者の場合には収入源となる事業所の崩壊をあげることができる。

### 1. 人的被害の判定

人的被害の判定で難しいのは、それが災害によって起因した人的被害であるかどうかである。実際に、災害弔慰金の支給をめぐる問題が起こっている<sup>(88)</sup>。

### 2. 物的被害の判定

家屋の被害ならびに家財の被害に対する判定は困難である。

#### 1) 家屋の被害

家屋は人間が生活を営むにあたって、一番必要とされるものである。家屋の被害規模というのは、罹災証明の発行に基づき判定がなされることになっている。災害被害の認定に関しては、昭和43年6月14日に出された内閣総理大臣官房審議室長通達「災害の被害認定基準の統一について」によって行われている。この基準は最近に至ると批判が出ている<sup>(89)</sup>。内閣

(88) 兵庫県芦屋市の病院で延命治療を受けていた男性(当時75)が、震災に関連して死亡したかどうか争われた。神戸地裁1997年9月8日(判例自治171号86頁)では、原告である男性の妻は敗訴したが、大阪高裁1998年4月28日(判例自治185号82頁)においては逆転勝訴した。阿部・注(18)17頁以下、朝日新聞2000年4月28日(夕刊)「思いよ届け震災法廷 死因食い違ふ証言 夫の延命治療断ち切れ」参照。

(89) 制定時は省庁によりバラバラであった基準を統一すること自体は画期的なものであるとされた。「特集・地震保険の改定<座談会>地震保険制度の改定について」ジュリスト656号(1979年)16頁

府（旧国土庁）は、2000年11月28日に災害時の住宅などの被害認定に関する検討委員会を発足し、2001年6月末に新たな認定基準が設けられた<sup>(90)</sup>。

## 2) 家財の被害

家財も、生活を営むには欠かせないアイテムである。被災者生活再建支援法は、支援金の使途を家財の購入を主においている。それなのに、被災者の家屋の損害を支援金の支給基準にしている。そのため、家財の被害を十分に把握し切れていない。全焼と全壊の被害は実質的にはかなり差がある<sup>(91)</sup>。家が焼けた場合は、確実に家財は滅失しているが、半壊では家財が相当残っている場合もありうる。

被災者生活再建支援法の支給金の主たる用途は、家財である。家財の被害度を家屋の被害度を用いて推定しようとするから、ずれが生じてしまうのである。そもそも、家屋の被害度で家財の損失を認定しようとする自体に無理があるのではないか。

これからは、建物の強度が増すにしたがい、建物は無事でも建物の中がシェイクされて家財の大半が逸失してしまったというケースも考えられる。本来的には、家財がどこまで滅失しているかを逐次チェックすべきである。

現行の罹災証明書は、被災者の被害を認定する尺度としては荒すぎる。もっと細かく生活困窮度を示すことができるようにしなければならない。たとえば、単に家屋の被害度のみを表すのではなく、生活困窮度を示す指標（人的被害、家屋・家財の損壊度、被災者の収入資産、家族状況等）をマークシート化して、全国共通のものにしてみてもどうだろうか。

## 3 生活再建力

生活再建力は生活困窮度を測るための一指標である。世帯ごとの個別事情を詳細に把握する必要がある。生活再建力についていえば、肉体的・精神的な活力も必要かもしれないが、どれだけの資産と収入の見込みがあるか（ローンも含む）、また、普段生活を営むのにどれだけの消費があるかによって、生活再建力が変わる。

以下参照。しかし、阿部泰隆教授は、罹災証明が基準があいまいでいい加減な損害評価しかできなかったとし、そのような評価をもとにして高額な支援金を給付するのは疑問を感じている。阿部・注(49)110頁。

(90) 朝日新聞2000年11月29日（朝刊）「災害被害基準見直す検討委 国土庁が発足」。また、『防災白書一平成13年度版一』64頁によると、住宅の全壊・半壊の概念について、居住のための基本的機能が確保されているかどうかを要件とすることなどの方針に基づき、当検討委員会の報告をふまえた上で、被害認定基準が見直された。この新基準は2001年6月28日に各省に通知されている。

(91) 高寄・注(38)58頁。

被災者生活再建支援法の所得基準は、世帯構成、住宅ローンといった家計の需要実態・資産状況を、正確に算入した指標ではなかった<sup>(92)</sup>。そして、過去の所得だけで生活再建力を把握しようとしたために、被災後に失業・廃業を余儀なくされた人々に支給することができなくなるといふ事態が生じた。結局、被災者生活再建支援法は、各世帯の生活再建力を十分に与していないまま運用されている。

それでは、生活再建力を把握するにはどのような基準が必要なのであろうか。まず、阿部教授は現金による支援を行うには、所得・資産の調査は不可欠といっている<sup>(93)</sup>。

筆者の見解では、少なくとも、経済的に自立が困難かどうか(生活再建力)を判定するには、収入・資産・消費の三要素によって決まる。それに加えて、どのような生活支援を得てきたかも考慮すべきである。また、被災によって、収入・資産・消費のどれもが直接・間接的にダメージを受けている。このように、災害による被害度と、被災者の生活再建力は密接な関連がある。加えて、事情の変化により生活再建力も変化する。

それ以外の考慮すべき要素も含めてみると、このような式になる。

[収入+資産+これまでに得た(得ることが確実な)公的援助] - [復興に必要な費用(いわば、緊急の消費)+普段の消費+負の資産(住宅ローン)] = 生活再建力

以下において、収入・資産・消費の中で生活再建力を判定するにあたって必要な要素をピックアップしていきたい。

## 1. 収入

被災者生活再建支援法の収入基準は、被災直前の収入を基準としている。しかし、将来的な生活再建力という視点からすると、被災直前までの収入がどうであったかというよりも、被災をしてこれから復興生活を営んでいく際の収入がどうか問題なのである。ここで取り上げる生活再建力の指標としての収入とは「将来的な収入」である。そうすると、被災者に定期的に「将来の見込み収入」を申告してもらい、それに基づいて支給額を認定するという方式が望ましい。

また、被災者生活再建支援法のように収入だけで、生活困窮度を評価するのは不適當である。収入はあれど、負の資産・消費によって生活困窮度が高まっているのであれば、何も生活再建支援の対象を低所得者に限定する必要はない。反対に、高所得者は減税措置によって実質的な支援を受けているので、これ以上の支援の必要性は乏しいといえる。

災害直後では安定した収入があったが、数年後に収入が減少したりあるいは不安定になり、

(92) 同上55頁。

(93) 阿部・注(49)107頁

その結果生活再建力が低下した場合でも給付を行うようにしてはどうか。

## 2. 資産—正の資産と負の資産（ローン）

確かに、災害によって損害を受けたとしても、相当の資産を有していれば家計に致命的な打撃を与えられるわけではないので、支援金を給付する必要性は乏しい。被災者生活再建支援法のように収入・資産のうち収入だけを受給要件とするというのは中途半端である<sup>(94)</sup>。

確かに、収入（フロー）のチェックはしやすいが、資産（ストック）のチェックはしにくい。資産をもっているゆえに支援金が受給できなかつたり、減額されるのであれば、誰も申告などはしない。正の資産については把握をあきらめざるを得ないのか<sup>(95)</sup>。それとも、過去の収入から資産を推測することになるのか。しかし、それでは相続した資産は把握することができない。

ここで問題にすべきは、負の資産である。収入があっても、負の資産があるゆえに生活再建に十分な費用を回せないでいる。義援金・復興基金・生活再建支援金を支給するにあたって、被災者の負の資産が考慮されていない。いくら収入があったとしても、二重ローンを抱えた世帯には支給されないのである。復興基金・義援金・生活再建支援金などにおいて、自営層は一般の被災者と同じようにつかわれているが、年齢が中年層であり、それなりの収入があると、実質的にはマイナスの資産状態にあるのに、形式要件で排除されてしまう<sup>(96)</sup>。

正の資産は把握が困難であるが、負の資産は、もっと積極的に評価してもよいのではないだろうか。正の資産とは違い負の資産は支援金の給付に有利になる要素なので、被災者は進んで申告するだろう。しかし、その対象は住宅ローンなどに限定すべきであろう。

(94) 現行の制度は、過去の収入を基準に支給要件を定めている。「現金による支援を行うには資産の把握が必要である」という要請に適合するように解釈するならば、現行制度は過去の収入状態から被災世帯の資産状況を推定していると考えられることもできる。

(95) 資産調査というのは、行政の側から実施すると法的・实际的に多くの困難が生じる。法的には問題の多い「国民総背番号制」でも導入することも政策の選択肢に入れておく必要もあるかもしれない。しかし、田近栄治教授によると、現物給付をうまくデザインする（たとえば、公営住宅を民間住宅よりは品質を落としておく）ことで、被災者に対し行政がどのような被災者を対象にした支援であるかという情報を与え、「本来資格のない被災者が資格があることを装って給付に応募してくるのを、（用途が自由な）現金給付の場合よりも容易に排除できる」としている。要するに、本当に支援を必要とする個人だけが支援を求めてくる。これを経済学では「自己選抜」という。田近・注(7) 109頁以下ならびに113頁。

(96) 高寄・注(38)63頁。

### 3. 消費

年取だけを支給要件とするのは本当に妥当なのか、確かに収入のない人ほど自立する力も乏しいに違いない。しかし、これから必要とされる出費が多い人に対しても支援をするべきである。ここで述べられる消費とは、生活復興に要する消費ならびにこれから生活を営むために必要な普段の消費のことをいう。

生活復興に要する消費としては、家屋の購入費・修理費、家財の購入費・世帯員の治療費などがあげられよう。

普段の消費は、家族の構成・内容が影響する。世帯員の数が多いほど消費が増加する。また、構成員が子供であれば学費が、構成員が障害・疾病を帯びていればそれに対する費用が加算されることになる。普段の消費をどのように評価するか。消費といっても、各世帯それぞれである。国民が納得行くような消費の増加要素については支援を増やせばよいと思う。

## 第3項 生活再建支援の対象の再構成

### 1 支援金の支給要件と使用用途とのギャップの解消

自然災害によって生じた負傷または疾病の治療費は、被災者生活再建支援金の使用用途として認められている。しかし、よく考えてみると支給要件である建物の被害とは関係のないものである。思うに、物的被害を支給要件としておきながら、支援金の用途として医療費を含めるのはおかしい。建物が損壊しなかった世帯にも、自然災害によって負傷をした人がいる世帯であれば、何らかの形で支援金が支給されるべきである。

医療費を支給用途として認めていることは、世帯員がけがをした場合には公的な手をさしよべることを表明していることと同じである。現状における支給要件と支給内容とのギャップは、見逃せないものがある。支給要件に関しては法定されているので、これは法改正をして支給用途に応じた支給要件設定を行うか、人的被害に関して別の制度を設けるなりして、支給要件と支給用途との間にギャップがないようにしなければならない。

### 2 多段階限定方式からの決別—阿部式点数加算法の再評価

被災者生活再建支援法は、家屋損壊の程度・収入・年齢という三要素で支給対象を限定している。被害の判定基準を家屋の損壊に限定していて、かつ、生活再建の困難度を収入と年齢に限定している。これでは、生活困窮度を正確には反映していない。また、支給金額については、全壊・全焼の場合、単身世帯で75万円に対して、2人以上の複数世帯は100万円となっているが、4人いても100万円のままである。この基準では、世帯員の数を把握できていない。たとえば、世帯あたり50万円、それに加えて世帯員ごとに25万円といった給付基準

を採用すべきであった<sup>(97)</sup>。

上記で示した、生活困窮度の判定に必要な、被災の程度ならびに被災世帯の収入・資産・消費を被災者支援制度に適切に反映させる方法はないのか。

以前、阿部泰隆教授は、被災度の評価方法として「点数制」の導入を提案していた<sup>(98)</sup>。これまでの各種支援金の支給方式は支給対象をいくつかの段階（家屋の被害・年齢・収入）で限定していくというスタイルをとっていたが、それに対して、阿部式点数法は困っている事象ごとに点数を加算していく点数加算方式である。生活再建を困難にする要素については加算を、生活再建を容易にする要素については減点をすればよい。

阿部式点数加算法は問題はないのだろうか。長所としては、加算対象を増やすだけで被災者の困窮を包括的にカバーすることができるという利点をもつ。難点としては、生活の困窮の要素をそれぞれどの程度に点数化するのか。それについて国民的なコンセンサスが得られるのか。という問題がある。加算・減点事項を例示してみると以下ようになる。

加算事項は、①失業（会社倒産・人員整理）、②生計維持者の死亡・傷害、③不況による収入減、④家屋の損失、⑤家財の損失、⑥ローンの存在（ローンの内容は限定される）といったものがあげられよう。減点事項は、①収入が安定している、②すでに、別の制度から支給を受けているといったものがあげられよう。ただし、個人的に加入した生命保険・損害保険の保険金は減点事項に含めるべきかどうか検討が必要である。また、これらの考慮すべき要素を世帯人数などで掛けたり・割ったりする操作も考えうる。

この点数方式の最大の特徴は、2章3節1項で述べた「普遍主義モデル」と「限定主義モデル」の双方の性質を共有している点にある。すなわち、包括的な支援範囲を有しつつ、被災世帯の個別的な事情も反映できる。

これまでは、確かに総合的な支援法システム確立の提唱はなされてきたものの、具体的な構想までは出てくるには至らなかった。しかし、この方式を採用することにより、被災者生活再建支援法を総合的な生活再建支援制度の基底に据えることができるのではないかと。

#### 第4章 災害救助法のあり方

被災者支援法システムの原点は、災害救助法である。災害救助法（ならびに被災者支援法システム）の限界が指摘されたのは、雲仙普賢岳災害における長期的な避難生活への対応で

(97) 本章3節1項以下でとりあげる各種事業・義援金には世帯員数を反映した給付基準を採用しているものもある。

(98) 阿部・注(67)(下)136頁。



あった。そのときは、義援金や復興基金といった、従来設けられていた法制度とは別の施策に基づく支援が加わり、それなりの支援内容が確保されたので、支援法システムの見直しを行うにまで問題化され切れなかった。しかし、阪神・淡路大震災時の災害救助法を中心にした法制度とそれ以外の施策との組み合わせによる被災者支援の限界が、被災者生活再建支援法の制定のきっかけになった<sup>(99)</sup>。

これまでの被災者支援法システムの運用を見ると、被災者が復興になかなか着手できない状況に陥ったとき、すなわち、阪神・淡路大震災のように被災地に恒久住宅がなかなか普及しない、あるいは噴火災害のように火山活動のためもとの住居に戻れない場合には、被災者のニーズに対応し切れなかった。というのも、災害救助法が一過性の自然災害を前提として、かつ、その活動が応急救助に限定されているゆえである。この状況は、被災者生活再建支援法が制定された現在でも変わらない。というのも、本法は災害の復興段階において発動される法律だからである。

本章では、これらの事情を踏まえた上で、改善すべき事項を政策提言するという論証過程を踏みたい。ここでの政策提言は、災害救助法に対する提言に留まらない。というのも、本章3節でとりあげる長期的な避難生活のあり方は、法制度のはざまに位置する問題であって、被災者支援法システム全体でカバーすべき課題であるからである。

## 第1節 災害救助法の内容

まず、災害救助法の内容とその限界を取り上げる。災害救助法による支援の限界を指摘するにあたって、ここで問題としなければならないのは、①支援をしたくても制度上でできなかったのか、②それとも支援を制度上でできるのにしなかったのか、を区別しなければならないということである。原因が①にあるとすれば、法改正の措置が必要であるし、②にあるとすれば、運用の是正を行えばよいということになる。

### 第1項 災害救助法の目的と法的位置づけ

災害救助法が制定される以前は、1899年に制定された罹災救助基金法が、被災者救助の制

(99) 伊賀興一氏は、「一体、この国では自然災害において生活基盤そのものが破壊され、一時的な避難ではなく、その生活自体が避難生活を余儀なくされるような自体に対し、真正面から対処する法システムが存在するのか、災害救助法がその役割を果たさなかったのは災害救助法の不備なのか、行政解釈をその至みなのか、政治的にも、学問的にも明確にされるべき事項であるはずである。被災者の生活再建支援システムについての議論の出発点は、実にこの点にあるといわねばならない」としている。伊賀興一「自然災害による生活基盤破壊と災害行政の公共性—市民立法運動の立場から—」社会保険法13号（1998年）153頁。

度として機能してきた。この罹災救助基金法は明治、大正、昭和の3代にわたって、非常災害時における唯一の救済制度として幾多の被災者を救助してきたが、不備な点が多く、1946年の南海地震を契機に抜本的な被災者救助の立法が望まれるようになり、1947年8月第1回国会に災害救助法案が提出され、同年10月16日に成立、同月2日から施行されることになった<sup>(100)</sup>。

災害救助法の目的と性格について、『災害救助の実務—平成8年版—』によると、「災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全とが救助の二大目的である。従って、本法による救助は、災害の規模が個人の基本的生活権と全体的な社会秩序に影響を与える程度以上のものであるときに実施される(23頁)」。さらに、「本法による救助は、災害に際して、食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、傷病等に悩む被災者に対する応急的、一時的な救助である。従って、災害が一応終わった後のいわゆる災害復旧対策とは性格を異にする(23頁)」とある。

災害救助法の法的位置づけはどうか。伊賀興一氏は、「災害救助法は、憲法25条にいう、健康で文化的な最低限度の生活を保障するために、災害という原因によって一瞬にして生活の基盤が破壊され、避難生活を強いられた人々に対し、その状態からの回復と、自立助長を目的とする行政責務と施策を明定した法律で、広い意味で社会保障法の中に位置づけられると考える<sup>(101)</sup>」としている。また、宮入興一教授は、災害救助法に基づく救助が、日本国憲法13条に規定する幸福追求権や25条の生存権保障を具体化したものであるとしている<sup>(102)</sup>。

以上のように、『災害救助の実務—平成8年版—』においても「個人の基本的生活権」という文言を用いていることから、災害救助法が憲法13条ならびに25条を具体化した法律であると解することができる。ただし、災害救助法は、その救済範囲を応急的・一時的救助に限定している。また、『災害救助の実務—平成8年版—』には、「全体的な社会秩序」という文言も用いられており、警察行政としての性格も有している。

## 第2項 災害救助法の救助内容

### 1 救助メニュー

災害救助法による応急救助の具体的内容は法23条1項に掲げられている。

(100) 災害救助法制定前史に関しては、『災害救助の実務—平成8年版—』1頁、伊賀興一「被災者の生活再建支援法案について 阪神・淡路大震災の教訓と提言」法律時報69巻6号(1997年)65頁、宮入興一「自然災害における被災者災害保障と財源問題—雲仙火山災害と阪神淡路大震災との比較視点から—」経営と経済79巻2号(長崎大学経済学会、1999年)132頁以下参照。

(101) 伊賀・注(99)156頁。

(102) 宮入・注(100)135頁。

- 一 収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与
- 二 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 災害にかかった者の救出
- 六 災害にかかった住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するものの外、命令で定めるもの

## 2 金銭給付と現金給付

災害救助法は、運用上物的給付を主体にしているが、災害救助法そのものを見ると物的給付に限定しているというわけではない。法23条2項は、「救助は、都道府県知事が必要であると認めた場合においては、前項に規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれをなすことができる」とあり、金銭給付を法的には可能にしている。

## 3 一般基準と特別基準

法23条3項は、「救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、命令でこれを定める」とし、この規定を受けた災害救助法施行令9条の2には、「救助の程度、方法、及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、予め厚生大臣の承認を受け、都道府県知事が、これを定める」とある。ここでいう厚生大臣の承認に基づいた基準を一般基準と略称しており、『災害救助の実務—平成8年版—』75頁には、一般基準は「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償について」（昭和40年5月11日厚生省社第162号厚生事務次官通知）により定められているとある。

それとは別に、『災害救助の実務—平成8年版—』75頁には、上記の基準では万全の救助を期することが困難な場合に備え、実用に応じた救助を実施するために、特別基準が設けられている。これは、その都度厚生大臣に協議して、ここに定めることになっている。このように、一般基準と特別基準が設けられ、フレキシブルな対応を可能にしている。

## 第2節 災害救助法の問題点

それでは、これまでに指摘されてきた災害救助法にまつわる問題点とは何か。それが災害救助法に内在している限界（法解釈上の限界）なのか、それとも行政が法的に可能であるにもかかわらずあえてそれをしなかったのかを区別して考える必要がある。

## 第1項 運用の偏り

伊賀興一氏は、阪神・淡路大震災時の災害救助法の運用があまりにも偏っているものであったと指摘している。伊賀興一氏は、①災害救助法が憲法13条ならびに25条を具体化した法律であること、②多様な災害に対応するために、法に列挙された救助の程度や方法、期間に関しては法定せず、命令に委任している（法23条3項）、すなわち柔軟の構造を有した制度であることを指摘した上で、「阪神・淡路大震災における災害救助法の運用の実情を見るならば、前記法構造を生かしきり、弾力的かつ全面的に活用するという事態にはほど遠い運用結果であった<sup>(103)</sup>」とか、「阪神・淡路大震災においては、特別基準が設置されたものと、一切、特別基準を認めなかった救助の種類とが歴然としており、その歪みとアンバランスに非難が集中した<sup>(104)</sup>」としている。

宮入興一教授は、現行災害救助システムの運用上の問題点につき、①災害救助法の運用上の基準である「一般基準」が、憲法に規定する健康で文化的な最低限度の生存権・生活権保障にてらして、余りにも低すぎること、②災害救助法の運用が、法の精神や目的に合わないばかりか、特定の救助項目については、法に明文で定められた救助項目さえもが、公然と無視、または軽視されてきたこと、の二点をあげている<sup>(105)</sup>。

災害救助法の特別基準を見ると、災害救助法の目的よりは広範な救済が可能となっており、応急救助を越えた弾力的な運用も可能であったが、『災害救助の実務—平成8年版—』を見る限り、災害救助法の運用者は災害救助法の適用可能範囲を狭めすぎているように思われる。たとえば、①応急仮設住宅の供与、②災害にかかった住宅の応急修理、③災害によって住居又はその周辺に運ばれた土木、竹木等で、日常生活に著しい障害を及ぼしているものの除去（障害物の除去）に関しては、ミーンズ・テスト（資産調査）を要求する<sup>(106)</sup>。すなわち、低所得者にしか支援を認めない。

災害救助法は応急救助のためにあるというが、これでは応急救助としても本来果たすべき機能にしては不十分である。

## 第2項 災害救助法の活用可能性

確かに、災害救助法がもっと有効に活用されていれば、阪神・淡路大震災において被災者救済が進んでいたと思われる。具体例を取り上げてみよう。

### ①災害救助法23条1項6号にいう「災害にかかった住宅の応急修理」

(103) 伊賀・注(100)65頁以下。

(104) 伊賀・注(99)159頁。

(105) 宮入・注(100)135頁以下。

(106) 『災害救助の実務—平成8年版—』86頁以下、149頁以下、ならびに178頁以下。これにより、①生活保護法の被保護者ならびに要保護者、②特定の資産のない高齢者、障害者等、③これらに準ずる者に支援対象が限定される。

不必要な解体を防ぎ、災害からの復旧・復興を早めることができたかもしれない<sup>(107)</sup>。

### ②災害救助法23条1項7号にいう「生業資金の給与」

災害援護資金からの貸し出しが行われたが、実際は返せない人も多かった（2章2節2項の3を参照）、金銭給与が行われたのであればそのような事態はある程度は避けられたのではないか<sup>(108)</sup>。

### ③災害救助法23条2項にいう「現金支給による支援」

阿部泰隆教授は、災害救助法23条2項が現金支給による支援を可能にしていたのに、活用されなかったことを遺憾としている。そして、「上手に活用すれば、被災者の選択肢を増やすよい施策になった可能性がある」としている<sup>(109)</sup>。

## 第3節 長期的な避難生活の支援のあり方

被災者支援諸制度の連携の悪さが目に付くのは、長期的な避難生活時においてである。本節は、初期的な応急救助から長期的な避難生活を経て本格的な復興に至るまでの時系列的な体系化を試みるものである。応急救助・復興支援制度双方の連関も考慮に入れながら、論点整理を行っていきたい。

## 第1項 長期的な避難生活に対する対策

### 1 応急救助と災害復興の連携

応急救助と災害復興のバトンタッチがうまくいかないのはなぜであろうか。現行における

(107) 伊賀・注(100)66頁。

(108) ただ、「生業資金の給与」は、『災害救助の実務—平成8年版—』154頁によると、「災害救助法には、生業資金の給与又は貸与が規定されているが、これまで生業資金の給与は行ってこなかったところであり、貸与については制度発足当初は行っていたものの、公的資金による長期かつ低利の各種貸付制度が整備・拡充されてきたことから、現在ではこの生業資金の貸与制度は運用されていない」とある。

ちなみに、『生活福祉資金の手引き—平成12年度版—』49頁以下によると、生活福祉資金制度で「生業費」として貸付が行われているところの、「生業を営むのに必要な経費」とは具体的に例えると、①事業を営むために設備、機械、器具などの新しく購入したり、整備する費用及びそれらの補修、改良、改修、拡充などに要する費用。②店舗、作業場等の補修や改造などに要する費用。③事業を始めたり、継続したり、あるいは拡張するための店舗、設備、機械、用具、車両、資材、原料等の借賃、補償金あるいは敷金などの費用。④資材、原料などの購入、商品の仕入れなどに要する費用。⑤畜産にかかわる牛馬、種豚や養鶏などの購入費用とされている。こう見ると、中小規模の自営業者が被災から再出発するために必要な頭金程度の現金支給が可能なのではないか。

(109) 阿部・注(49)110頁以下。

法制度相互の守備範囲を再確認し、対策を講じる必要がある。

西原道雄教授は、災害救助法の救助内容からして「これらは、災害を機縁として生じた要救助性に基づく応急的なものではあるが、いずれも生活維持のための必要な給付であるから、社会保障と共通というよりは社会保障そのものの一種としての性格をもつ。従って、一般の社会保障との連続性に特に配慮する必要がある」とし、「災害による要救助性は通常は一時的なものであるから、救助に原則として期間の限定があることはやむをえない。しかし、実際には要救助性が継続している場合も少なくないから、機械的に給付を打切るとは妥当ではなく、一般の社会保障との連結を適切に行って隙間が生じないようにしなければならない」としている<sup>(110)</sup>。

まず、守備範囲についてであるが、災害発生直後における支援は災害救助法によってなされる。このポジションは崩す必要性はないと思う。短期であれ、長期であれ、被災者が住居に帰ることができない避難生活を支援するのは災害救助法を出発点とするべきである。そして、被災者生活再建支援法は、生活再建が可能な復興段階に至ったところで適用するべきである。では、この2つの法制度のはざまをどのように埋め合わせするのか。

法システムの安定性を確保するため、あくまでも、義援金・復興基金といった法制度化されていない施策による支援を期待せずに、法制度を設計していく必要がある。

## 2 つなぎ資金の確保

長期的な災害に見舞われたとき、被災者の当面の生活のつなぎ資金はどのようにすればよいのだろうか。災害救助法から支給するか、生活保護法を弾力的に運用するか、平時法制である失業保険の活用、あるいはそれ以外の事業で確保することになる。

たとえば、有珠山噴火災害において被災者の大半は、避難の期間が半年以下だったため、被災者生活再建支援法の対象外であったが、北海道は、生活費の補助制度（平成12年度有珠山噴火災害生活支援事業）を独自に作った。世帯の月収が世帯人数×3万円+3万円を下回る場合にはその差額を支給する。4人家族の場合、所得が月額15万円を下回ると、その差額が最大15万円まで支給される。たとえ差額が3万円未満の場合でも3万円支給される。期間は2000年7月から2001年3月までに、約300世帯が受け取った<sup>(111)</sup>。

世帯の事情に応じた給付を行う必要がある。たとえば、東京都が三宅島の被災者に独自で

(110) 西原・注(17)174頁。

(111) 当事業の実施要項によると、この補助金は、住宅が全壊またはそれと同等の損害を受けた場合、毎月の収入認定額を前年の所得金額が300万円以下の場合には全額、300万円を超え450万円以下の場合には2分の1、450万円を超え600万円以下の場合には4分の1減免される。また、公的年金や避難中にした臨時的収入については、2分の1の額で収入認定する。また、朝日新聞2001年5月29日（朝刊）参照。

行った生活必需品の支給は、一律的で世帯の構成を考慮していない。そのために被災者生活再建支援金で新たに大きな生活必需品を購入し直さなければならないという非効率が生じた。次項を参照してもらいたい。

## 第2項 被災者生活再建支援金給付のタイミング

被災者生活再建支援法に基づく支援金は、被災者が生活再建に取りかかろうとしている復興段階において支給されるべき性質のものである。長期にわたる避難生活と被災者生活再建支援金給付のタイミングをめぐる問題につき、二つの例を取り上げてみる。

### 1 北海道・有珠山の噴火災害

被災者生活再建支援法が適用された虻田町で、同法に基づいて最高100万円が支給される支援金をほとんどの被災者が受け取ることができない事態になっていた。申請には自宅の全半壊を市町村が認定した「罹災証明書」が必要だが、その交付を受けるには自治体職員が現地に入って目で確認する原則があり、長期間立ち入りが規制される噴火災害では「壁」になっていた。そのため、航空写真や上空からの撮影ビデオによる被災認定を認めたが、明らかに全壊というケースに限定されていた<sup>(112)</sup>。

被災者が、もう被災以前の居住地に戻るのをあきらめて、別の土地で再出発するのであれば、これはもうその被災者は復興の段階に入っているのであるから被災者生活再建支援金を支給すべきである。被災者が、その家屋をあきらめて別の家屋を購入あるいは借りるのであれば、要するに、被災者が自分だけでも復興の段階に移行したいという意思を示したのであれば、その時点で罹災証明書を発行できる状態にある・ないに関わらず支援金を支給すべきである。

### 2 三宅島の噴火災害

三宅島の被災者に対しては、災害救助法に基づいて必要最低限の家具什器類が支給されたほか、東京都独自の施策により、長期的な避難生活が可能のように炊飯器・冷蔵庫・テレビなどの支給を行った。東京都の防災消防課によると、三宅島の避難民の公営住宅の家賃は無料で提供されている。また、政府は2000年11月30日、被災者生活再建支援法を三宅島噴火災

(112) 朝日新聞2000年5月16日(朝刊)「有珠山被災者 立ち入り規制、「り災証明」の壁に 支援金、大半受け取れず」。この記事において、室崎益輝教授は「支援法の目的は「本当の困った被災者」の生活再建を助けることにある。噴火の影響で生活基盤を失った被災者が申請できずにいるのは、法の趣旨にそぐわない。家屋被害だけではなく、被災者の生活実態に沿った別のルールを検討することが必要だ」とのコメントをしている。

害に適用することを決定したが<sup>(113)</sup>、東京都も2000年12月1日、所得制限のため同法の適用を受けられない世帯に、最高50万円を支給すると決めた<sup>(114)</sup>。

三宅島の役場に聞いたところ、被災者生活再建支援金は2000年12月11日に受付を開始したとのことである。使い道としては、大家族の場合これまでに災害救助法ならびに東京都からもらった生活必需品は小型のもの（炊飯器は2～3合、冷蔵庫も小型、テレビも一台）でそれを大型のものに買い換えるあるいは追加購入していくという。法の趣旨からして、購入した物品は三宅島に帰れるようになればそれを島にもって帰ってもらうとのことである。もちろん、引っ越し費用も支給限度額以内であれば、支給されるとのことである。支援金は、2001年7月25日までに精算をしなければならないことになっている。

噴火災害は、確かに地震とは違い発生を予想しやすく避難も事前に行いやすいものの、いつ現象が終了するか予測しにくい。発生可能性は高いものの、実際には警戒区域として指定されれば、財産に損害は受けていなくても財産を利用することはできない。そして、避難生活をしてる被災者間の居住環境もあまり変わらない。そのため、本法施行令2条2項によると、6ヶ月以上の避難生活が続いた場合には、建物の損壊度によらず、収入と年齢が支給基準に合致していれば、被災者生活再建支援金が支給されることになっている。

この規定は、一時的な避難生活を前提とする災害救助法と本来的に避難生活が終了し生活再建が可能になってから適用される被災者生活再建支援法との時系列的なギャップを埋め合わせる措置であると解釈できる。

このように本法施行令2条2項による支給を行う場合、収入制限を設けるのは避難民にとつて酷ではないか。長期的な避難生活が続いた結果、収入が得られずに困窮しているのは、

(113) 三宅島に被災者生活再建支援金を給付するにいたった理由は、運実進国土総括政務次官らが2000年11月23日に三宅島を視察し、10世帯以上の全壊家屋を確認。9月初めに始まった島外への避難も6ヶ月を超す見通しとなり、適用条件が満たされると判断したゆえである。朝日新聞2000年11月25日(朝刊)。

(114) 朝日新聞2000年12月3日(朝刊)。

その他にも、義援金が2001年5月までに3回配布されている。三宅島役場によると、内容は以下の通りである。

第1回 三宅島への義援金が1億円を超えた段階で2000年10月10日に義援金配布委員会を開催し、その際、災害救助法が適用された2000年6月26日以降に三宅島に住んでいた(住民票があった)人に対して、頭割りで一人2万8000円が支給された。公務員は辞退という形で義援金はもらっていない。人口は2000年6月26日時点で3850人余りである。

第2回 東京都から7億5000万円をもらったのをきっかけに、2000年11月8日と10日に同委員会が開催。1億円を残して6億5000万円を村民全員(公務員を含む)に6月26日以降住んでいる住民に1世帯あたり9万円、個人に12万円を配布。たとえば、2人世帯なら34万円。この義援金は年末に給付された。

第3回 2001年4月10日と18日に同委員会を開催。給付内容は第2回と同じで、5月連休明けに配布を開始した。



もといた家が全壊であろうと無事であろうとも同じである。三宅島の場合には、被災者生活再建支援金を支給されなかった世帯については、都の独自事業でその埋め合わせをした。復興のめどが立たない状態であるにもかかわらず、被災者生活再建支援金を過去の収入に応じて給付するのは公平性に反する。

三宅島のケースにおいては、被災者生活再建支援法を適用したために、ひずみが生じてしまった。要するに、避難生活をしている被災者間の生活困窮度はあまり変わることはないのであって、被災者生活再建支援金は避難民全員に支給すべきであった。長期的な避難生活のあり方の方向性については次項でより詳細に取り上げたい。

### 第3項 長期的な避難生活についての提言<sup>(115)</sup>

少なくとも災害現象が終了するまでは、被災者支援法システムとして何らかの形で被災者の生活を支援するべきである。ただし、災害救助法は法の目的からして長期的な避難生活を想定していない。しかし、生活再建や災害復興を行う場が提供されるまでは、災害救助法によって生活が不十分ではあるが保障される。他方、被災者生活再建支援法は長期的な避難生活の場合でも適用されるが、年齢・収入要件が設けられたままでいるので被災者間に不公平をもたらしている。

では、現段階においてはどのような改善策が考えられるか。筆者は以下のような改善策を提示する。最終的には、法制度間の守備範囲論に帰結することになり、いくつかのバージョンを提示するにとどまる。

#### 1 災害救助法の活用

長期的な避難に際しても柔軟な運用を行い、少なくとも生活保護法が保障する生活を保障する。その際は、ミーンズ・テスト（資産調査）も必要となる場合もあろうが、受給要件も生活保護法よりは緩和する。拙稿で提唱したように、長期的な避難生活を余儀なくされている事態では、災害救助法を拡大適用して、生活保護の基準相当の生活費を支給するべきである<sup>(116)</sup>。そのためには災害救助法の改正も視野に入れておく必要があるが、災害救助法の拡大解釈を行えば災害救助法だけであっても長期的な避難生活支援は可能ではある。ただし、

(115) この際、これまでの法律を改正するのか、法律は改正しないが運用基準を変えるのか、あるいは新しい制度を作るのかという政策選択肢の提示以外にも、それらの選択肢の中で、どれが一番達成しやすいか、政策提言のチャンスはいつかという政治的見極めも政策論を論じる中で考慮すべき事項である。

(116) 山崎＝阿部・注(28)99頁。そうなると、「災害救助法は生活保護法の特別法である」という位置づけもできよう。その場合、災害救助法の支給要件は、その事態の特殊性ゆえに生活保護法よりはかなり緩和されることになる。

行政がそのような運用をするかどうかの問題である<sup>(117)</sup>。

## 2 被災者生活再建支援法の活用

長期の避難である場合には家屋の被害を問わず、家財購入のための費用を全世帯に支給する。この場合には、法改正が必要である。これでも、支援されるのは家財であるので、失業対策・つなぎ資金といった生活保障は別の政策を講じなければならない。被災者生活再建支援法は災害復興のためにあるというスタンスは変更する必要性はないと思われる。

## 3 生活保護法の活用

生活保護法を復興可能時まで限定して適用する。しかし、生活保護法は平時法なのでそのような限定的保護が制度上可能かという問題がある。

## 4 災害救助と災害復興をつなぐ新しい法制度を構築する

長期的な避難生活を想定した制度を新たに設立する。その際には、被災者の生活保障権を条文に明記する。包括的な基本法の制定も視野に入れる。

## 5 自治体独自の事業あるいはその他の事業で救済

法律を改正・新設する必要がないので、自治体のやる気次第ですぐに実現が可能である。この場合は、避難者が多ければ自治体だけで救済するのは困難なので、事前的リスク管理として、常設的な復興基金を創設するという道もある。また、公平性という視点にたてば、どのような災害においても同等の支援が受けられるような措置を講じる必要がある。どのような災害についても安定した支援ができるように、国は最低限度の生活保障は何らかの形で講

(117) そもそも被災者を救うという政策目的に対する実現手段として、あらたに法律を作ることが果たして妥当なのかという問題が生ずる。法律が制定されるには相当の時間とエネルギーを消費する。現行法を弾力的に活用して問題をしのげるならば、それにこしたことはない。何でもかんでも立法によって解決するのは効率性という点からして好ましくない。

たとえば、朝日新聞1996年11月17日(朝刊)によると、大阪弁護士会は、阪神大震災の全壊世帯に500万円を支給することなどを政府に緊急提言している。既存の災害救助法を活用することでそれが可能であるといっている。法解釈的に可能かどうかは別として、このような提案は、被災者支援のために特に新制度を要しないとする見解である。

結局は、災害救助法はあっても官僚・行政が動かないのでどうしようもなかった。官僚・行政が動かざるを得ないようにするためには、新たな制度の設立が必要であった。そのために、新たな支援制度の立法運動に拍車がかかった。この場合、国会による法律という形式を介して、官僚・行政に対して国民が被災者支援制度に対しての明確な意思表示をしようとしたという捉え方もできよう。

じる責務がある。

## 第5章 住宅再建支援制度のあり方

住宅再建支援制度のあり方は、地震保険制度のあり方といっても過言ではない。本章では、住宅再建支援制度が要望されるきっかけになった背景を述べた上で、住宅再建支援のあり方を公助－共助－自助の観点から検討していきたい<sup>(118)</sup>。

住宅再建支援は、阪神・淡路大震災における二重ローン問題を契機に問題提起がなされ、現在のところ政策の選択・決定の段階にあり、誰が財源を負担し、制度の実施運用を行うのが問題の中心となっている。住宅再建支援の政策立案ならびに政策選択の段階で、最後に出てくる議論が財源負担の問題である。これまでの住宅再建支援制度の議論を見る限りにおいて、原理・理論が政策のあり方を決定するのではなく、財源を初めとする負担のあり方が政策の内容を決定するといういわば「逆転現象」が生じている。

### 第1節 制度設立への動きの背景

#### 第1項 日本の住宅事情

住宅再建支援制度は、いわゆる二重ローン問題を機に、創設しようという気運が高まった<sup>(119)</sup>。二重ローン問題は、被災者支援制度創設の引き金的な存在であった。なぜこのようなことが起こったのであろうか。まず、日本の住宅事情を押さえておく必要がある。基本的に、持ち家志向であり、ローン依存体質である。持ち家志向が高いのは、自分が高齢者になったときに少ない収入と残された資産で家賃を払っていくことができるのかという不安と高齢者に家を貸してくれるのかという不安が重なっているためだといわれる。仮に、公営住宅に入居しているのであれば、追い出される心配はない。老後の社会保障が脆弱なため、また、

(118) 社会保障制度の一環として住宅政策を含むべきであるが、これまではあまり関心もたれなかった。災害と住宅政策の関係については、早川和男『居住福祉』（岩波新書、1997年）18頁以下、同『災害と居住福祉』（三五館、2001年）を参照。

(119) しかし、二重ローン問題に関する著書を執筆した島本慈子氏によると、1997年から二重ローン問題の取材を始めたが、その時点において、住宅ローン被害の「全体像」をくっきりと描くデータが、どこにも存在していなかったという。これは、二重ローン問題がぼくぜんとした形では認識されていたものの、完全には社会問題化されていなかった証拠といえよう。島本氏によると、全体的なデータが存在していなかったのは「なにもやる気がなかったから」ではないかとしている。島本慈子『倒壊一大震災で住宅ローンはどうなったか』（筑摩書房、1998年）40頁以下。

低価な借り家が少ないために、安心のよりどころを持ち家に求めるという構図がある<sup>(120)</sup>。

社会保障が充実していれば、老後の心配もなく、借り家でも十分安心して生活が営める。しかし、家が高くて、年金も十分でないとするれば、持ち家という選択をするであろう、それに加えて、低金利でかつ融資の条件も緩和しているし、国も住宅ローン減税を行っているので、よけいに拍車がかかっている<sup>(121)</sup>。このように、日本はローン依存적であるという現状がある。日本の住宅事情は、社会保障と金融政策とが互いにリンクし合っている。

## 第2項 地震保険加入率の低迷

次節2項で取り上げるように、強制的な地震共済制度の設立が要請される要因の一つとして、任意保険の加入率が少ないということがあげられる。本来的にいえば、国民の大部分が自宅ならびに家財に対して地震保険さえ加入していれば、住宅再建支援制度の提唱の動きは国会を動かすほどのものではなかったかもしれないし、被災者生活再建支援法の制定もなかったかもしれない。被災者の生活再建支援の問題の元凶は地震保険制度の不整備にあったといっても過言ではない。なぜ、ここまで地震保険の加入率が低いのか。原因はいくつか存在する。まず、その原因を探るには、地震保険の性質を知っておく必要がある。

地震保険法は、1964年の新潟地震をきっかけに1966年に制定された。日本初の個人災害救済制度である災害弔慰金等法（1973年制定）がその成立に14年もかかったのに対し、2年という短期間で制定を見たのは、新潟出身でかつ当時の大蔵大臣でもあった田中角榮の政治的采配によるところが大きい<sup>(122)</sup>。

地震危険は、保険制度の大原則である「大数の法則」が妥当しないリスクであり、本質的に保険の対象とすることができる危険ではない。そのことから、地震保険は通常の保険とは違い、①火災保険とセットにしなければ契約することができない、②保険金額に限度が設けられている、③損害及び支払保険金の額の定額化、④全損害保険会社が支払う保険金の総支払学が定められている、⑤政府が再保険を受けている、という特徴を有している<sup>(123)</sup>。

現行の地震保険制度は、保険会社がもうからないような仕組みになっている。「保険会社も地震保険加入促進に消極的だ。うま味は少ないし、値段が高い地震保険を提示しても加入

(120) 同上214頁以下。

(121) 同上12頁以下。

(122) この14年というのは、災害対策基本法が制定されたのが1959年で、そこから個人災害救済制度の制定運動が始動したためである。佐藤隆『自然災害に対する個人救済制度〔改訂版〕』（中央法規出版、1987年）43頁以下参照。地震保険制度の生成過程と現状については、高尾厚『保険とオプション—デリバティブの原型—』保険学シリーズ17（千倉書房、1998年）51頁以下。

(123) 近見正彦＝前川寛＝高尾厚＝古瀬政敏＝下和田功『現代保険学（有斐閣アルマ）』（有斐閣、1998年）22頁。

者が少ないのだから無駄だ」という意見がある<sup>(124)</sup>。

また、国民の側にとっていえば、地震保険に加入するにしても高額なために、国民も地震保険に入ろうとはしない<sup>(125)</sup>。そして、高額な割には安全資産への交換効率が低く、国民にとってはコスト・パフォーマンスに欠けるのである<sup>(126)</sup>。確かに、最近では地震保険に加入する人が増えてきているが、それは新築の住宅に関してであって、これまでの既存の住宅に対しては依然として加入率は高くはない<sup>(127)</sup>。要するに、金持ちか慎重な人だけが救済されるシステムと化してしまっている。国民全体の自然災害に対するリスク分散の仕組みとしては、不十分である。

さらに、日本人の「保険文化」という視点からすれば、地震保険の加入による客観的な安全よりも地鎮祭を祠祭することによる主観的な安心を好む傾向にある。また、日本人は掛け捨て保険を嫌う傾向にある。経済的負担を軽減したとしても、それでも地震保険は入って当然という国民的なコンセンサスを得ることは困難である。日本の保険文化という視点から考えると、地震保険の普及には、相当の時間がかかるであろう<sup>(128)</sup>。

もう一つの原因として、災害時の住宅再建に対して、日本の国民の間には公的支援への期

(124) 神戸金史「雲仙記者日記 島原前線本部で普賢岳と暮らした1500日」(ジャストシステム、1995年) 233頁。

(125) 損害保険による地震保険で1000万円の保障を得ようとするならば、場所によって保険料が異なるが、保険料が一番高い4等地(東京都など)の場合、木造及び木造モルタル構造であれば年間で4万3000円、非木造で1万7500円、次に保険料の高い3等地(兵庫県など)の場合、木造及び木造モルタル構造であれば年間で2万8000円、非木造で1万3500円かかる。

損害保険以外にも、各共済組合が自然災害に備えた商品を用意している。これらの共済制度を利用するには組合員であるかそうでなくても出資金を必要とする場合が多い。

金労済が2000年6月から「自然災害保障付火災共済」をスタートさせている。地震によって全壊した場合に1000万円近くの共済金を受け取ろうとする(ただし風水害なら3000万円受け取れる)ならば、自然災害共済だけでも、年払いで木造は5万4千円、鉄筋コンクリートは3万円かかる(ただし、この場合は火災保険としては6000万円分の保険をしていることが前提である。3000万円分の火災保険しかしていない場合、500万円近くの自然災害共済しか掛けることができない)。

また、JA共済からは「建物更生共済」、通称「建更(たてこう)」というものがあり、あらかじめ自然災害も保障範囲に含まれており、満期時に満期金がもらえるという貯蓄性も備えた共済制度がある。火災共済金額2000万円、地震の際は1000万円、満期共済金額200万円の場合、10年満期とすると年間で木造及び防火造の建物では26万1540円、耐火造では24万0440円かかる。

海江田万里監修「別冊主婦と生活 2001年度版トクをする新しい保険と共済保険料見直し完全マニュアル」(主婦と生活社 2000年)参照。

(126) 高尾・注(122)61頁。

(127) 2000年3月末における地震保険の世帯加入率は15.4%(損害保険料率算定会調べ)である。

(128) 高尾・注(122)136頁以下。ならびに、近見欄・注(123)129頁。

待が強いということがあげられる。住宅再建といえば、どうしても雲仙普賢岳災害や奥尻島地震における支援内容がイメージとしてあるため、どのような事情あるいは制度的仕組みによってかような支援が行われたかを考えずに、同等の支援を受けられるのではないかという期待を抱いてしまう。そのために、公的支援に対する期待がある以上、割高な地震保険に入っても自身の手で災害に備えようという「心理的なインセンティブ」が失われてしまう<sup>(129)</sup>。

### 第3項 現存する二重ローン問題の解決策

このように、二重ローンの問題は、①日本が持ち家志向であり、ローン依存体質であること、②地震保険が普及していないことに原因の根底がある。そのために、家は壊れて資産価値がなくなってしまったが、依然としてローンが残っていて、かつ新たにローンを組み直さなければならないという状況が生じてしまった。阪神・淡路大震災において崩壊した家屋の住宅ローンを背負い続けている人々には、返済金払い込みの据置、あるいは返済期間の延長が行われている。しかし、このような措置は問題を先送りしたにすぎない。

被災者生活再建支援法制定時に、5年後の見直しがうたわれていた。その法的根拠である被災者生活再建支援法の附則第2条の規定をふまえ、旧国土庁において、「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」が平成11年1月以降、計17回にわたり開催され、平成12年12月に検討結果がまとめられた。そこでは、平時から復興段階に至るまでの各段階にわたる検討がなされ、本章で言及する地震共済制度や地震保険の見直しについても指摘がなされている。まさに、法制定時からの5年後までが生活再建支援をめぐる問題が議題としてとりざたされるタイムリミットであり、当面においては政策提言の最後のチャンスであろう。

確かに、壊れた家の住宅ローンを背負わされる人は気の毒である。報われることのないローン返済は、精神的な負担も大きい。現に存在している阪神・淡路大震災の被災者の救済をどのようにすればいいのか。

まずは、二重ローンの問題構造の簡素化・単純化が必要である。二重ローンの問題の本質を押さえておかないと、支援の意義があいまいなものになってしまう。確かに気の毒ではあるが、その原因がどこにあるかを追求しなければならない。二重ローン問題は、そう複雑な問題ではない。被災以前の住宅ローンのあり方と被災以後の被災者の住居のあり方は、別の問題であり、各個に解決を試みればよいと考える。

二重ローン問題の問題点は、被災以前の住宅に対するローンが依然として残存し続けているところにある。問題構造自体は、単純な構造をしている。現状においては、被災以前の住

(129) 田近・注(7)93頁以下。

宅に対するローンをどうするのかを優先すべきである。

復興基金による二重ローンの利子補給制度は、その構想が発表された当初、対象戸数を3万戸としていた。ところが地震から3年経過した1998年春の時点で、二重ローン利子補給の申請は1085件であった<sup>(130)</sup>。被災者向けローンを利用したのは住宅ローンを抱えた人よりも、借り家だった人が大部分である。震災のとき借り家住まいだった人がこれを機に持ち家に切り替えたという事例が多いという<sup>(131)</sup>。ということは、利子補給制度だけでは、二重ローンの債務者を救済し切れていないということである。

国と金融機関は、自然災害に対するリスクの不備の結末を国民だけに押しつけるのではなく、これまでのリスクの不備に対して何らかの負担を負うべきである。具体的方法としては、国による金銭支給、金融機関による債務免除、自己破産をせずに被災者の所有不動産で残存ローンの買取り（精算）を行う機構の設立などがあげられる<sup>(132)</sup>。また、金融機関ならびに被災者に対する税制上の優遇措置による負担軽減という方法も考えられる。これは実質的には租税免除という形での公的支援である<sup>(133)</sup>。そして、被災以前のローンの解消・軽減を経た後は、被災後において持ち家にするか借り家にするかは自助努力にまかせるしかなく、利子補給や低金利のローン制度でカバーすることになる。

最後に、二重ローン問題に対する将来的な対策として、阿部泰隆教授は、「ローンの利子を一般的に多少上げても、こうしたリスクはローン利用者全員で負担することにして、天災で壊れた家のローンを免除する制度も考えられようが、それは保険の拡充によるべきかもしれない」としている<sup>(134)</sup>。ローン保険という保険商品の開発や新たに持ち家を購入する際にローン額分の保険に加入させるようにしておくという方法も考えられる。

(130) 島本・注(119)238頁。

(131) 同上57頁。

(132) 同上32頁以下。

(133) 1997年6月3日に新進、民主、太陽の野党三党により、「阪神・淡路大震災被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」の改正案が共同提案された。当法案は、震災で持ち家が被災し、修復などであらたなローンを抱えて生じる二重ローンの負担を軽減するのが目的とされており、優遇措置の内容は①被災者のローン支払額を軽減した金融機関は、軽減額を最高2千万円まで損金扱いできる、②ローンを軽減された被災者は、軽減額のうち最高2千万円まで所得税を課されない—の二点で、1997年から2001年まで適用される、としている。しかし、審議未了で廃案となった。神戸新聞1997年6月13日〈朝刊〉。

(134) 阿部・注(63)216頁。

## 第2節 住宅再建支援のあり方—三つの視点

前節においては、住宅再建支援制度設立の動きの背景を示し、現に起こっている二重ローン問題の解決案に論点を集中したが、本節においては将来に向けての住宅再建支援策を講じていきたい。

筆者は、現在の状況を見ると、私有財産制に基づく個人補償否定論を打破することは、官僚の抵抗が激しいことから困難であるという認識にたち、個人補償否定論・私有財産制の原則を受け入れながら、ありうべき被災者支援策を講じていくというスタイルをとっていきたい。これも、一つの「憲法理念実現化に向けての戦略」である<sup>(135)</sup>。

1章1節3項の3で述べたように、個人補償否定論・私有財産制の議論の前提としては、自然災害に対するリスク管理が制度的に整備されていることが必要である。そのためには、公的な自立支援制度が整えられているか、あるいは国民個人が地震保険に加入しているのが当然であるという国民のコンセンサスがあり、かつ現実に高い加入率が存在していることが必要である。かといって、公的な自立支援制度は不十分であるし、個人に自然災害のリスクを負わすといっても、保険制度があまり機能していない。保険金が高額なために、低所得者がなかなか入れない保険になっている。それにもかかわらず、自己責任の原則を掲げるのは現実を無視した主張である。

自己責任の原則の理念を掲げるのであれば、まず公的支援制度の見直し、それとともに保険制度の再整備が大前提となる。公的支援制度だけでは住宅再建支援が十分ではないし、既存の地震保険制度はそもそも原理的な欠陥をもっている。不十分な公的支援制度と不完全な地震保険制度とのほごまをどのような手法で埋めるべきなのだろうか。これからの住宅再建支援のあり方として、公助—共助—自助という次元に対応して、三つの視点からアプローチを試みてみる。

### 第1項 公助を中心にしたシステム

#### 1 国・自治体による基金の創設

このモデルは、保険制度を活用することなく（またはあてにせず）、税金で住宅再建支援をするというものである。住宅再建支援に関する財政的負担は国・自治体の責務であるとして、生活再建支援法と同様に、国・自治体が事前に基金を創設しておくことが望ましい。

しかし、どの程度まで公助で支援すべきなのであろうか。個人補償否定論・私有財産制を前提にすれば、自立に必要な必要最低限度の支給に留まらざるを得ない。

(135) 阿部・注(8)79頁。



また、公助を行うとすると、問題は財源をどこから拠出するかである。国と自治体両者間での調整が必要である<sup>(136)</sup>。基本的には、自治体による基金をベースにしつつ、制度運用の最終的な担保を国が行うというスタイルになるであろう。

阿部泰隆教授は、保険制度のリスク管理機能について消極的な見解を示しており、「被災者救済のためには税金を投入するしかなく、また、それは可能であり、かつその方が法的にも実際的にも難点は少ないと考える」と述べている<sup>(137)</sup>。また、住宅再建支援については、無利子融資の期間を10年くらいにし、100万円か200万円くらいの頭金補助をすべきであると提唱している<sup>(138)</sup>。

また、全労済協会は「自然災害に対する国民的保障制度」の創設を提案していた。これは、全国の自治体（主として都道府県）が事業主体となり自治体基金を創設し、その財源は基本的に通常予算から支出する。また、自治体基金の減資不足分への融資をするために、国が全国基金を創設する。国民には保険料負担のような拠出義務はない。保障の対象は住宅と家財であり、保障金額の上限は持ち家で500万円、借り家で200万円とする。保障の対象となる災害は、地震・風水害など、災害救助法の適用となる災害とされている<sup>(139)</sup>。全労済が提言した「自然災害に対する国民的保障制度」は、地震災害の場合においては、基金制度（公助）による住宅復興支援策をナショナルミニマムとしての「基礎制度」とし、地震保険（自助）による個人財産の保全制度を「上積み制度」とした二階建て方式をとっている<sup>(140)</sup>。このように、公助と自助の組み合わせというバージョンも考えられる。

## 2 自治体独自の新たな施策

鳥取県西部地震においては、鳥取県は住宅再建支援につき、所得、被災程度（全壊・半壊）に関係なく、建て替え世帯に実質300万円を一律支給するという積極的な公的支援を行った。

また、鳥取県は独自に事前のリスク対策として、基金の創設を行なおうとしている。鳥取

(136) 朝日新聞が行ったアンケートによると、自然災害で被災した個人家屋に再建費を助成する住宅再建支援について、全国の知事ら首長の大半が法制化を必要だと指摘し、都道府県所在地市長の半数、知事の3分の1が公費投入を求めている。また、公費投入を求めている首長の半数が国による全額負担を求めている。朝日新聞2001年1月13日（朝刊）「住宅再建支援法 首長の大半賛成財源負担では差 本社アンケート」。

(137) 阿部泰隆「阪神大震災復興へ特別措置法を提言する 地震保険の強制加入に異議あり」週刊東洋経済1996年3月16日号90頁。

(138) 同上93頁。

(139) 姉崎義史「地震災害保障の新制度提言の特徴と課題」共済と保険1996年7月号26頁以下。

(140) 資料「自然災害に対する国民的保障制度の提言 自然災害に対する国民的保障制度を考えるプロジェクト」共済と保険1995年10月号50頁以下。

県の片山善博知事は、2000年12月11日、大規模災害に備え「住宅再建支援基金」を創設する考えを県議会で明らかにしている。これは、賛同する自治体から拠出金を集めて被災者を支援する構想である。これは、現在構想されている地震共済制度が徴収手続の煩雑さや経費からして現実的ではないとして、それに変わる制度として考案されたものである。基金は50億円とし、県と市町村が1億円ずつを毎年出して25年間積み立てる。助成額は同県が昨年10月の鳥取県西部地震の際、全国で初めて設けた住宅再建に一律300万円を支給する制度と同程度にする。片山善博知事は、「全国が足並みをそろえ、制度ができるまでには時間がかかる。地方分権の時代は市町村長の判断と責任で加入すればよい」と鳥取県が独自で始め、それ以外の自治体にも基金を拡大しようとする考えである。また、同知事は、「賛同する自治体で基金を作って一定の基準で拠出金を出す方法で、国も基金を通じて支援をしてほしい」としており、最終的には国と自治体との共同負担にする意向を示している<sup>(14)</sup>。

これは単なる自治体独自の事業ではなく、住宅再建支援制度を全国規模で確立しようというものである。このように、一自治体から政策が提言され、国をも巻き込んで全国に波及させようという政策作成のスタイルは独特なものがあり、憲法政策の実現スタイルの一方法としても注目すべきである。

#### 被災者支援の憲法政策

### 第2項 共助（強制保険）を中心にしたシステム

#### 1 共助（強制保険）システムの内容

ここでいう共助というのは、助け合いの精神のもとで、備蓄・基金の設立を行う制度である。この共助は共済基金という名称であるが、実際は強制的な地震保険である。

この制度は、自発的な義援金と類似しているところがある。義援金というのは、特定の被害者を救済するにあたって、国・自治体が直接被災者に給付するのではなく、国民の相互扶助の精神を具現化するため、単に受け皿を作ってやるだけである。これまでは、自発的な助け合いの精神をあてにしすぎていた。そのため、阪神・淡路大震災のときには十分な支援策を講じることができなかった。

そのため、住宅所有者に対し共助を強制するという政策案が生まれた。ただしこれは、自発的な義援金とは違い、国・自治体は受け皿を作るだけではなく、住宅所有者に対しその受け皿にお金を入れるのを強制する。例えば、これまで、兵庫県が「住宅地震災害共済制度」を、日本弁護士連合会が「地震住宅等復興共済制度」を提案している。さらに、超党派の国会議員で構成される「自然災害から国民を守る国会議員の会」(以下、災害議連という)によって「被災者住宅再建支援法案」(仮称)が提唱され、2001年の通常国会での提出を目指して

(14) 朝日新聞2000年12月12日(朝刊)「被災住宅再建行政が拠出金 鳥取県が支援構想」。ならびに、朝日新聞2001年2月19日(夕刊)「住宅再建支援基金案25年間で50億円提出 鳥取県と市町村」。

いる<sup>(142)</sup>。

確かに、強制保険化は、保険加入率の低迷という問題を一挙に解決することができる。また、強制保険化をすることによって、すべての住宅所有者から保険料を徴収することでまとまった財源を確保でき、個人個人の保険料の負担を軽減することができる。保険料の安さも魅力的である。そして、従来の公助・自助システムを大幅に改めることなく、包括的なリスク保障が実現する。また、上記にあげた災害議連の政策案のように、財源負担を国と住宅所

(142) 朝日新聞2000年12月2日(朝刊)。2000年10月19日に超党派の国会議員で構成される「自然災害から国民を守る国会議員の会」(原田昇右会長)が総会でまとめた「被災者住宅再建支援法案」(仮称)の骨子は以下の通りである。

・目的

自然災害で住宅が著しい被害を受けた被災者に対し、相互扶助の観点から住宅所有者の負担金により設けた基金を活用して住宅再建支援金を支給する。

・支給機関

支援金の支給事務は市町村が行う。

・支給対象

自然災害で住宅が全壊、半壊した場合に支援金を支給する。原則として負担金が未払いの被災者を除く。

・要件の認定

自然災害の認定、全・半壊の認定は市町村が行う。認定に不服がある場合は審査請求ができる。

・支給金額

住宅を再建する場合の支給金額は17万円(新築に必要な1平方メートル当たりの単価)に従前住宅の床面積(上限100平方メートル)を掛けた金額を基準とし、地震による全壊はその2分の1、半壊は6分の1、風水害の場合は地震の2分の1とする。再建しない場合の支給金額は再建する場合の3分の1とする。ゆえに支給金額は最大で850万円となる。

・財源

過去100年間の災害を参考に、今後100年間の支払総額を16兆円と想定し、年間1600億円を必要な金額として算出。財源の2分の1(800億円)を住宅所有者から徴収した負担金で賄う。国は支給に際し2分の1(800億円)を負担する。

・負担金

負担金は年間、25円に住宅の床面積(100平方メートルを上限)を掛けた金額とする。徴収は市町村が固定資産税と併せて行う。ゆえに負担は最大でも年間2500円となる。

・事務

支援金に関する事務は国が最終的に責任を持ち、経費は国が負担する。

・基金

支給事務を行う「被災者住宅再建支援基金」(仮称)について必要な事項を定める。大規模災害などで資金が不足する場合は、必要額を借り入れることができる。

ただし、災害議連の中には全額を公費でまかなうべきであるとする意見もあり、法案提出が見直されている。朝日新聞2001年5月27日(朝刊)。

有者とで折半するという形で、共助的要素に公助的要素を組みこむというバージョンも考えられる。

## 2 共助（強制保険）システムの合憲性

ここで論じなければならない大きな問題は、このような共済制度の強制加入（強制保険化）は、そもそも憲法政策上許容される政策選択肢なのか、要するに憲法違反なのではないかということである。以下、その理由から見ていこう。

### 1. 強制保険違憲説

#### 1) 理由その1—破綻が確実な制度であること・制度の不適切さ

阿部泰隆教授は、地震保険への強制加入は違憲であるという主張をしている。それは以下の論拠による。この共済基金制度は制度としては、大災害が生じたときには破綻する制度である。破綻の確実な制度を作り、それに国民に強制加入させ、保険金を徴収する行為が憲法29条に違反（財産権侵害）しているというのである<sup>(143)</sup>。

また、保険金支払いが不足した場合には、無制限の国債を発行して、それをその後の保険料収入で償還するという手法をとるようであるが、まず、国の財政状況を見ると共済制度を貫徹できるほどの国債を発行できるのか、そして、その後には保険料を大幅に引き上げざるを得なくなり破綻することになるのではないか<sup>(144)</sup>。

#### 2) 理由その2—自己決定権の侵害・國家のパターナリズム・強制の不合理さ

確かに助け合いの精神は美しいものがあるかもしれない。しかし、共助の強制は憲法の精神に反するのではないか。あくまでも自発的な支援の受け皿を用意するという役割にとどめるべきである。そう考えると、地震保険の強制は共助の強制であり、憲法違反の可能性が高いのではないか。地震保険に入る入らないは、所有者の勝手であり、それをいちいち救済するのは大きなお世話（パターナリズム）ともいえる。憲法条文から根拠を見いだすのであれば、憲法13条違反という主張となろう。

また、地震保険が生活に必要な財産権の保障であるとか生存権の保障のためであるというのであれば、火災保険も強制加入させなければならない。生命保険でさえ強制加入ではないのに、なぜ地震保険だけ強制加入をさせるのかという批判がある<sup>(145)</sup>。

(143) 阿部・注(8)101頁以下。

(144) 姉崎・注(139)33頁。

(145) 同上32頁。

## 2. 強制保険合憲説

これに対して、共済制度は合憲でむしろ要請されているとする見解もある<sup>(146)</sup>。地震に対して国民がどれだけのリスクを背負わされているのか。①公的な支援制度が不十分、②義援金頼りの生活支援には限界がある、③任意の地震保険の加入率が15%程度と低いという現実を見ると、国民は非常に高度なリスクを背負わされている。それにも関わらず、任意の地震保険の加入率が低い現状を踏まえると、パターンリスティックな保険の加入強制もやむを得ないともいえる<sup>(147)</sup>。

確かに、地震保険は大災害が到来すると制度そのものが破綻してしまう可能性を有している。とはいえ、どんな大災害が来ようとも、それが到来した際には何らかの救済が行われることが期待されていることも確かである。ゆえに、何らかの形で国家がリスク配慮をしなければならないのではないか。また、大災害が生じた場合に、健全に機能していられる制度がどれほどあるのか。大災害の場合は、制度破綻の危険に関しては、特例的な措置を準備するしかない。であるから、制度破綻をもたらすという批判的はずれのような気がする。

もともと強制保険にはパターンリズム的な思考が備わっていて、それをも上回る利益を国民が享受できるのであれば、保険の強制化が憲法上も許される。住居の崩壊というのは、中所得者も含め多くの所得者層を生活困難に陥れる、あるいは人生設計を狂わせるものである。そのような事態の回避は、生存権から導き出される政策指針であるともいえる。生存権の確保のためには、憲法29条2項にいう「公共の福祉」に基づく財産権の制限も許容されることから、必ずしも強制保険が違憲であるという主張はしきれないのではないか。

財産権の中でも、生活に必要な財産を確保するためのパターンリズム的な介入は許される余地はある。反対に火災保険・生命保険の場合は、加入率が高く、税制面でも優遇され、火災保険・生命保険に入るのが当然という国民的コンセンサスが成立しているので、国家が強制する必要性はない。

## 3 共助（強制保険）システムの実行可能性

違憲か合憲かの問題を困難の末でクリアーできても、この制度を実施する段階において多くの難点を抱えている。

保険制度となると、準備金が底をついたときどのような措置をとるのか。借金を返すために保険料を払うであろうか。財政の破綻をどのように防ぐかが問題である。保険の再証券化という視点も必要である。100年周期の危険把握は国民のコンセンサスを得にくい<sup>(148)</sup>。

(146) 福崎・注(22)123頁以下。

(147) 堀・注(13)46頁以下参照。

(148) 姉崎・注(139)32頁以下、高尾・注(122)62頁以下。

保険金の徴収方式も問題である。固定資産税と合わせて徴収することによって、保険金の滞納を防ぐようだが、実際に実行できるのかも疑問視されている<sup>(149)</sup>。

結論的には、共助システムは解釈論的に違憲ではあるとはいいきれないにせよ、政策論的には難点が多く実施可能性に乏しいということになる。

### 第3項 自助（私的保険・共済組合）を中心としたシステム

#### 1 第三の道としての自助システム見直し論

これまでに論述してきた二つのシステムは、これまでの任意による地震保険の欠陥を克服するために提唱されたものである。すなわち、公助を中心としたシステムは地震保険の基礎補完をする制度としての提言であり、共助を中心としたシステムは地震保険に代替する制度としての提言である<sup>(150)</sup>。しかし、公助システムとなると、もし金銭支給をしても、個人補償否定論・私有財産制を前提とする以上、給付内容に歯止めがかかるし、財源の確保という面でも問題がある。共助システムではシステムの性質から見て法的にも実際的にも導入が困難である。もっと、政策設計者としても、多くの法的・実際的問題点を抱えることなく制度設計ができないのか。そこで、筆者は第三の道として自助システムの見直しをはかろうとするものである。

従来の保険制度の見直しを考えていくという方向性も、これからの住宅再建支援政策の選択肢の中に入れるべきである。このような選択肢は、あまり強調して主張されていなかった<sup>(151)</sup>。何らかの工夫をして、国民全体が地震保険に加入し、またそれが当然であるとする国民的なコンセンサスが成立すれば、公助は従来の支援制度で事足りるようになる。また、共済制度も不必要である。

ここで筆者が提唱する自助モデルは、任意保険であることを大前提にしつつ、地震保険の保険制度としての不完全性は率直に受けとめ、制度改善の目標を加入率の拡大におき、最終的には国民のほとんどが利用するようにする。自助モデルを採用した場合、財産に対する十

(149) 災害議連の政策案によると、住宅所有者から固定資産税と同時に市町村が掛け金を徴収することになるので、経費・事務量の増大をもたらすとして市町村が難色を示している。朝日新聞2001年1月13日（朝刊）。

(150) 姉崎・注(130)26頁。仮に、公助あるいは共助システムを中心とするならば、地震保険は従来のように保険料に比例した保険金を支給すればよい。ただし、保険金支払いの信用性を高めるような工夫をする必要があるであろう。

(151) これは、住宅再建支援制度のあり方を公助—共助—自助という被災者支援モデルというフィルターを通すことによって、いわば演繹的に導出できた提案である。憲法政策の選択肢を列挙するにあたって、これまでに法政策の担い手が提唱してきた提案（公助案・共助案）を帰納的に拾い上げるだけでなく、このような政策モデルから演繹的に新たな提案（自助案）を創設することによって、選択肢を豊かなものにすることができる。

分な補償や大災害における保険金支給の完全実施は、ある程度はあきらめてもらうしかない。任意保険は、国民の自己決定権を尊重する。その分、以下に述べる加入促進策を講じても依然として保険に加入しない場合、その国民が自然災害による被害を受けたとしてもそれは自己決定の結果であるとして納得してもらうというスタイルをとる。

## 2 地震保険加入促進に向けての改善策

### 1. 保険会社に対するインセンティブ

比較的、実行可能性の高い改善策として、代理店の手数料の見直しがある。保険者に対して経済的インセンティブを与えることによって、保険加入率を向上させようというわけである。保険者にとって地震保険がもうかるのであれば、積極的に住宅保有者にアピールをするようになるだろう。国民に対して、保険者はどれだけ地震保険の加入が必要であるかをこれまで以上に認識させていくようになる<sup>(152)</sup>。保険会社の負担を軽減するために、地震保険の準備金の積み立てを全額非課税にするという方途もある<sup>(153)</sup>。

### 2. 保険加入者に対するインセンティブ

とはいえ、上記の提案は、売り手の論理から見た議論であり買い手の立場にたった提案ではない。次は、国民の側にたった提案を行う。2001年の秋には、耐震性のある住宅について地震保険料が割引かれる予定である。それによって、耐震性の高い住宅を増やし、地震保険の加入を増やそうという考えである<sup>(154)</sup>。住宅政策としてはそれなりの評価ができる。が、地震保険が安くなるのはこれから新築する耐震性の強い住宅だけであって、昔の木造住宅に住んでいる人は保険料が高額になるので加入しないだろう<sup>(155)</sup>。

(152) 高尾厚教授は、現行の地震保険制度の問題点を指摘しながらも、①代理店手数料見直し、②危険選択の工夫、③兵庫県構想「時間軸上での危険平均」、④リバース・モーゲージ-高資産低所得者救済策、⑤リスク・スワップ、⑥再保険の証券化、といった改善策を提唱している。高尾・注(12)61頁以下。

(153) 資料「損害保険キーワード「損害保険料控除制度」」損害保険 No. 253 (1997) 5頁。

(154) 新しい保険料率によると、1981年以降に建てられた住宅は一割引きになる。住宅性能表示制度で通常の基準より1.5倍頑丈な「等級三」と認定された家は三割引き、1.25倍の「等級二」なら二割引き。また、耐震性能の高い住宅が増えてきたので、木造住宅の保険料率全体も約17%引き下げるといふ。朝日新聞2001年3月2日(朝刊)「耐震性住宅に保険料割引へ 今秋には新制度」。

(155) 新築の住宅には地震保険に加入する人が増えているが、既存の家屋に新たに地震保険加入するかどうか。家屋の場合は、それが喪失しても、新たに確保する必要がある。住居の古い・新しいは関係がない。たとえば、盗難保険なら、古い価値の下がったものであれば、もう保険に入る必要性が薄いし、生活に必要なものでなければ、なくなってもあきらめればそれで済むことである。しかし、家屋は違う。住居は生活の基盤中の基盤なのである。その点を、これから国民にアピールする必要性もあろう。

地震保険制度を再整備するならば、誰でもが加入できるぐらいの保険料にする必要がある。そのためにはどのような方法があるだろうか。まず、地震保険料の控除があげられる。こうすると実質的には国・自治体が保険料を支払うことになる<sup>(156)</sup>。しかし、税金の免除だけでは不十分である。というのも、そもそも税金を払うほどの所得を得ていない人にとっては何の恩恵も得られないからである。低所得者に対しては地震保険に加入する際に助成金を給付するという方法がある。こうなると、自助をベースにして、低所得者に対しては公助でカバーするという構図が出来上がる。

### 3. 地震保険制度の体質改善

地震保険はそもそも保険の原理とは相容れないものであり、地震保険は損害保険としては「欠陥商品」であるということを前提に議論していくという姿勢が肝要である<sup>(157)</sup>。保険という技術をいかに駆使しても、自然災害というリスクを完全に制御することは不可能に近い<sup>(158)</sup>。

保険料と保険金額をどのようにすればいいか。地震保険によって完全な原状回復をする必要性はない。というのも、地震保険制度の目的は、「地震保険の普及を図り、もつて地震等による被災者の生活の安定に寄与すること（地震保険法1条）」にある。ゆえに、地震保険は、「損害の補償」ではなく、緊急の資金の提供を目的としているのである<sup>(159)</sup>。そのため、地震保険は保険金額が保険価額を下回る「一部保険」であり、火災保険の契約金額の30%～50%の範囲内でしかかけることができない。

リスクの軽減を行いながら、幅広く救済が及ぶようにするべきである。地震災害による損害に対して支払われる総支払限度額は1999年4月以降4兆1000億円となっている。そして、地震保険の引受限度額も1996年1月以降建物5000万円、家財1000万円となっている。保障範囲を拡大した半面、制度に対する負担も増大させる結果となっている。これらの総支払限度額ならびに引受限度額は減らした方が、大災害に対する対策としては財源的に見ても現実的な対応である<sup>(160)</sup>。

地震保険は原則自動的付帯であるが、加入率を見るとその原則が例外と化している。それ

(156) 日本損害保険協会は、地震保険の普及率向上に向けて、所得税法上5万円、地方税法上3万5千円を限度とする地震保険料控除制度の創設を求めている。資料・注(153)5頁。

(157) 上山道生『入門の入門 保険のしくみ』（2000年 日本実業出版社）136頁。

(158) 高尾・注(122)66頁。

(159) 資料「自然災害と保険」損害保険 No.253 (1997) 9頁。

(160) 金融商品として地震リスクを市場に転化することによって、保険制度の安定化を図るという方法がある。従来は、巨大・集積リスクである地震保険は、国がその再保険を引き受けているのであるが、再保険に代わって巨大・集積リスクを引き受ける仕組みとして登場したのが、地震保険リスクの証券化である。地震リスクを保険原理でまかなうのではなく、市場原理でまかなうという手法である。高尾・注(122)64頁以下。



を防ぐためには、あらかじめ、自然災害に対する保障をも含めた商品の開発を行うべきである。そのような商品が普及すればおのずと加入率が促進されるのではないか。その代わりに、保険金額も火災保険の保険額の3分の1から4分の1程度とし、保険料も従来の火災保険の保険料とあまり変わらないものとする。

とはいえ、地震保険は保険制度の一つと考えられているので、できるだけの財産保障をしてほしいと考える人もいるであろうから、最低限の保障金額の部分についてだけ保険料を安くするか税額控除を行い、それ以上の財産保障をして欲しければ従来なみの保険料を支払わせるというスタイルがのぞましい。

### おわりに—被災者支援法システムの体系化に向けて

本稿は、被災者の応急救助から復興段階に至るまでの法制度の再点検と、そのあり方についての提言を行ったものである<sup>(16)</sup>。

これまで、公的な被災者支援がどこまで行われるかについて不明確であった。そのために混乱が生じてしまった。漸次的に支援事業を拡大したために、人々が期待感を抱いたが、それが実現されないことが分かるとそれが失望感となり、ついで、被災者支援になかなか満足しないという副作用を生じさせてしまった。確かに、自助努力は大切であるが、国・自治体がどれだけの支援をしてくれるかを明確にしなければ、ビジョンがつかめず、個人も対策がとれない。思い切った復興への一歩が踏めなくなってしまう。

自助努力と被災者支援制度の関係について、被災後の生活が被災以前のレベルにまで戻るかどうかは、被災者の経済力や価値観によって決まる。持ち家をあきらめて、借り家にしなければならない人もいるであろうし、自営業をあきらめざるを得なくなるかもしれない。被災者の復興シナリオに応じた支援策を準備する必要がある。そこで、①被災者自身が普段自然災害に対してどのようなリスク配慮を行うべきなのか、②被災した後どのような復興シナリオを作っているか、を事前に国民に提示する必要がある。

被災者支援法システムの体系化に向けて留意すべき点として以下の点があげられる。第一に、憲法が何を要求し、何を禁じているのかをあらかじめ押さえておくことである。第二に、国・自治体—共同体—個人間で適切にリスク分担を行うことである。また、国—自治体間の

(16) 政策の新たな提言といっても、さまざまな政策レベルにおける提言がある。すなわち、①法律の制定・改正レベル、②政令・規則レベル、③事務処理手続的なレベルである。このようなレベル分けをすることで、政策のどの部分に問題があるのか、それは、解釈論・政策論どちらの問題なのか、だれに政策改善を求めていくべきなのかを明らかにすることができる。

役割分担も決定しておく必要がある。第三に、各制度間の守備範囲を明確にし、救済漏れ及び過剰給付を防止することである。第四に、制度の趣旨、目的を把握した上で給付対象ならびに給付内容の設定を行うことである。

現在の災害法制はまだまだ未整備の部分が多く、総合的な被災者支援法システムの構築にはほど遠いものがある。「被災者支援基本法」のような包括的な支援制度を提唱したいところであるが<sup>(162)</sup>、筆者の能力を超えた作業であり、ここでは現存の制度の改善を行うことで、少しでも被災者支援法システムの強化につながるよう努めた。本稿が被災者支援法システムの体系化の一つの手がかりになることを期待したい。

---

(162) 田近栄治教授は、復旧だけでなく、復興の段階も含めた事前のルールを「災害救助・復興法」として制定する必要があるとしている。朝日新聞2000年3月30日（朝刊）。

