

被災者生活再建支援法の見直し

Reexamination of Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims

山崎 栄一

Eiichi YAMASAKI

西九州大学健康福祉学部
Faculty of Health and Social Welfare Science, Nishikyushu University

It is the time to review the Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims after five years from its enactment. In this regard, this paper will clarify the problems which have appeared in the course of implementation of the Act, and suggest alternative standpoints for a future life reconstruction support system. As the former, this paper points out exclusiveness and inconvenience of the system. As the latter, this paper suggests that the exclusionism should be changed into the universalism, the system which can cover long-term refuge life should be established, and public support system for housing reconstruction should be created.

Key Words: support for disaster victims, housing reconstruction, public policy

1. はじめに

被災者生活再建支援法は、1995 年の阪神・淡路大震災を期に、1998 年に成立した法律である。支援法は、被災者支援の法制度のあり方をめぐり 2 度にわたって継続審議が行われた中、短期間の審議で、駆け込み的に成立を見た妥協的な法律であった。そのため、法案成立以前からすでに様々な問題が指摘されている。また、法案成立当時には議論が成熟しきれていなかった住宅再建支援制度については、支援法の附帯決議において 5 年後の 2003 年に見直しが行われることになっている。

もともと、被災者支援法制は、ショッキングな災害をきっかけに制定されることが多く、常日頃から法制度のあり方が議論されているとしても、アジェンダ設定（議題設定）にまではなかなかたどりつかないという性質をもつ。ここにあげる附帯決議の見直し条項は、まさに被災者支援法制のあり方を問い直す絶好の機会である。本稿においては、被災者生活再建支援法の問題点を指摘しつつ、生活再建支援制度の将来的なビジョンを提示していきたい。

2. 被災者生活再建支援法の概要

支援法の目的は、「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ものに対し、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」にある（支援法第 1 条）。そして、ここにいう自然災害とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる災害をいう（支援法第 2 条第 1 項）。

支援金の支給要件と支援金額は表 1 の通りである。住

居の全壊（焼）又は半壊（焼）で取り壊しをしたか、長期にわたり住宅が使用不能になることに加えて、以下のような収入・年齢制限がある。

表 1 年齢・年収と支給上限額の関係⁽¹⁾

年収等	支給上限額 <合計>
年収が500万円以下の世帯	100万円 (75万円)
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)
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。

3. 被災者生活再建支援法の問題点

(1) 発動要件

被災者支援法制は、自然災害に起因する身体あるいは財産の被害に対して支援を行う。しかし、自然災害が起これば当然に支援が行われるわけではないのである。被災者支援法制は、それぞれ支援が行われるに必要な災害の規模が定められている。災害救助法の発動要件は、たとえば、市町村で人口 5000 人未満の場合、30 件の全壊

が必要とされ、都道府県レベルで 1000 件（人口 100 万人未満）の全壊が生じた場合は、市町村で人口 5000 人未満の場合、15 件の全壊が必要とされている（施行令第 1 条）。

被災者生活再建支援法の発動要件は、1 災害救助法施行令第 1 条第 1 項第 1 号又は第 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（施行令第 1 条）となっている。同様に、災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律⁽²⁾（以下、「災害弔意金等法」と略す）の発動要件は、災害救助法に準拠している（施行令第 1 条）。

被災者生活再建支援法・災害弔意金等法については、災害救助法が適用される程度の被害が生じた場合に限り発動されるようになっている。そのため、中小規模の災害が生じた場合には被災者支援がなされないという事態が生じている。

被災者支援法制を見てみると、原則としては、小規模な災害救済の場合、地方公共団体は独自の消防力で受け持つこととし、大規模な災害に関しては国が責任をもってこれにあたるという体裁をとっている⁽³⁾。そして、災害救助法は、一定の災害規模での救援活動を前提としているので、ある程度の規模で自然災害が生じなければ法律が発動されないのは納得がいくところではある。

しかし、被災者生活再建支援法・災害弔意金等に関する法律は被災者個人に向けられたものである。したがって、自然災害により被害が生じた場合は災害の規模の如何に関わらず、給付がなされなければならない⁽²⁾。この問題の解決にあたっては、二つのバージョンが考えられる。一つは、個人に向けられている被災者支援法制の発動要件と災害救助法の発動要件とのリンク付けをなくすことで、もう一つは、各地方公共団体の条例レベルで、災害が小規模で被災者支援法制が発動されない場合であっても、被災者支援法制と同様の給付を行うようにすることである。どちらを選択するかについては、被災者の生活保障に関する、国と自治体との間の守備範囲の問題とも関わり合いをもつことになるであろう⁽³⁾。

(2) 支援対象の限定

支援法については、高齢者と低所得者に対象を限定した上で支援金を支給している。しかし、それが本当に「困っている人」に支援対象を限定しているのかといえれば疑問がある。というのも、高齢者であるから当然に生活困窮度が高いとはいえないし、中年層の人たちの方が子供も養っているのもっと大変なのではないかという指摘がある。そもそも、年齢と過去の収入だけで生活の困窮度を測ろうということ自体無理があるといえる。少なくとも、収入以外にも、資産（マイナスの資産も含む）や将来必要とされる消費についても調査が必要であろう⁽³⁾。

また、支援法の適用を受けるには、全壊（焼）又は半壊（焼）取り壊し、あるいは長期にわたって住宅の使用不能になることが必要である。半壊（焼）取り壊しという要件であるが、支援法の適用を受けるには、まず、家屋を取り壊さない限りは支援金は支給されない。ということは、家屋を取り壊すことが出来る資力がないと支援金が支給されないのである。生活に困っているゆえに支給されるはずなのに、支給されるためには費用を要するという逆転現象が起こっている⁽³⁾。

(3) 支援対象の把握

支給要件を満たしている世帯であったとしても、世帯構成員のすべてに支援金が給付されるわけではない。

支援金は、支給基準日を被災時としており、被災時における世帯主に支給されることになっている。そして、支援金の申請期間は 13 ヶ月（やむを得ない場合は最大 29 ヶ月）となっている⁽⁴⁾。そうなる、被災時と申請時との間には時間差が生じるわけで、その間に世帯構成に変化が起きた場合には不都合が起きる。たとえば、夫婦が離婚したとか、子供が結婚するとか独立するとかした場合、世帯の分離が行われるわけであるが、その場合一方の世帯にしか支援金が給付されないという事態が生じてしまう。

この問題につき参考になるのが、自立支援金訴訟控訴審判決（大阪高裁 2002 年 7 月 3 日判決、判時 1801 号 38 頁）である⁽⁵⁾。判決の概要は以下の通りである。被災者生活再建支援法を阪神・淡路大震災の被災者に対しても同等の支援を行うべく、自立支援金制度が阪神・淡路大震災復興基金によって設立された。自立支援金の支給要件として、1998 年 7 月 1 日の時点において、世帯主が被災していることが要件とされており、震災当時、世帯主であった女性が後に結婚し世帯主ではなくなったため、自立支援金を支給されないという事態が生じた。そこで、自立支援金の支給を求めて阪神・淡路大震災復興基金に対し、訴えを起こしたわけであるが、この世帯主被災要件が公序良俗違反になり無効であると判断された（結果、女性側の勝訴）。これも、被災時と申請時との間には時間差があり、その間の世帯構成の変化（ここでは世帯の合併）に対応が出来なかったケースである。

今後、支援金制度を設計するにあたっては、このような世帯主被災条項の是非を含め、世帯単位で捉えるという視点から個人単位で捉えるという視点への転換が検討されてしかるべきである⁽⁴⁾。

(4) 制度の不便さ

使用用途の限定と手続の煩雑さが制度を利用しにくくしている。支援金の使用用途は、通常経費と特別経費に分かれている。通常経費としては、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、②住居の移転に通常必要な移転費（ただし④を除く）がある。特別経費としては、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、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に限定されている。

また、支援金を交付してもらうには、実際に支援金が法の予定している使用用途通りに使われているかをチェックするために、「通常経費支給申請内訳書」「特別経費支給申請内訳書（この場合は領収書等の添付が必要）」の提出が必要で（実際に物品等を購入した後は、それぞれの経費について「使途実績報告書」の提出が必要となる）⁽⁴⁾、それが手続の煩雑さの一因になっている。

4. 被災者生活再建支援法の将来的なあり方

(1) 法制度の普遍化

支援法に不満のある人は、上記のような、支援金の適用対象の狭さと制度の不便さを指摘している。そのため、2003 年 7 月末までに支援法の適用を受けたのは、東海豪雨 (2000 年) や 2003 年 7 月に起こった熊本県水俣市での土石流災害など 12 件で、このうち、自宅が全半壊した世帯の約 4 分の 1 しか支援金を受け取っていないという⁵⁾。そもそも、支援法はどのような法制度であるべきであったか。

当初、国民がイメージしていた生活再建支援の法制度は、資産や年齢に関わりなく支援金の支給がなされ、適用対象も包括的で、使用用途も特に限定されないという「普遍主義的な」法制度だったのではないかと期待していたが、余りにも支援対象・支援メニューが限定しすぎていたために、失望感を生み出すものとなってしまった。また、生活再建には、支援金給付の迅速性が求められ、そのためには支給要件の緩和や支給手続の簡易化が必要とされる。そうなると、これまでの「限定主義的な」支援法のあり方そのものから見直さなければならぬ⁶⁾。

(2) 長期的な避難生活について

長期的な避難生活といえば、2000 年 9 月より避難生活が続いている三宅島の噴火災害が顕著な例である。確かに、支援金は支給されたものの、焼け石に水といった状態である。

支援法は、現行の条文を見る限り、「生活再建」のためにあるのであって、「所得保障」のためにあるのではない⁷⁾。支援金は、あくまでも、生活再建のために用いられるべきであるので、被災者生活再建支援金を長期的な避難生活のつなぎ資金に用いるのは間違った使用用途である。被災者生活再建支援法は、一時的な避難生活を終えて、これから生活再建だという時期、すなわち復興の最終段階に支給されることを想定している。

確かに、被災者の避難生活を支援する法制度として災害救助法がある⁸⁾。しかし、災害救助法はあくまでも災害初期における応急的な被災者支援しか想定していない。災害救助法では、衣・食・住に関して現物支給という形で一般的な生活保障が行われるが、金銭給付という形で所得保障は行われぬ⁹⁾。したがって、災害救助法では長期的な避難生活に対応しきれない。このように、災害救助法と被災者生活再建支援法との間には、制度の狭間が生じている。

結局、支援法は適用対象と使用用途を限定されながらも、いざ運用という場面になると、過剰な期待がかかってしまい、本来的にカバーするはずではない領域まで負担をさせられているというのが現状である。

このような状況を受けて、「災害保護」という概念が提唱されている。災害保護というのは、生活保護⁷⁾と違い、災害によって収入の道を失った人が避難生活を続けている間だけ一定の継続的な金銭的支給を受けるという制度である⁹⁾。また、2003 年 5 月 14 日に、火山災害被災者の団体と超党派の議員が合同で衆議院に請願を提出している。その内容は、現行の支援金に加えて、①避難期間中の支援金の継続支給、②避難解除後の生活再建に必要な支援金の給付が必要だとしている¹⁰⁾。長期的な避難生活のあり方については、支援法の制度を拡張したり、新たな制度を創設するといった様々なバージョンが考えられる。

(3) 住宅再建支援について

被災者生活再建支援法の附帯決議において見直しを図られることになっている最大の議題は住宅再建支援である。「自然災害から国民を守る国会議員の会」(以下、「災害議連」と略す) や「全国知事会」によって、提案がなされている。

全国知事会の案は、住宅再建のため都道府県が新たに 300 億円の基金を創設、国の補助と合わせ支援金を被災者に支給するものであり、今後議論が本格化する見込みの被災者生活再建支援法改正に合わせ、制度創設を国に要望するという。支給額は、最も高額な持ち家の全壊・新築の場合で国の補助と合わせ 200 万円、半壊・修理は 100 万円、賃貸へ入居する場合は 50 万円などとする案が浮上している。住宅所有・非所有に関わらず支給するという。厳しい都道府県の財政状況や運用利率が低いことを踏まえ、基金の元金は取り崩し可能にするとのことである¹¹⁾。

災害議連の案は、全半壊した世帯に対して、最高 500 万円を支給する。支給額の算定については、床面積 (100 平方メートルを上限) に応じて支給がなされ、住宅を再建しない人にも、再建する人の 2 分の 1 は支給する。住宅の非所有者については、従前の被災者生活再建支援金を追加支給する方針である⁸⁾。

全国知事会・災害議連の両者とも、当初は全住宅所有者を対象にした強制加入の共済方式 (= 共助) をとっていたが、加入の強制について国民のコンセンサスが得られるのか、大規模災害の際にも制度を維持できるのか、負担金の徴収事務等を誰が行うのかといったハードルがあったため、結局のところ、100% の公費負担 (= 公助) による住宅再建支援に行き着いたようである。共助から公助への方向転換は妥当であると考えられる。

このような流れを受け、内閣府は、2003 年 8 月 28 日、新制度を創設することを決めた (実際は、被災者生活再建支援法の改正案という形になっている)。具体的には、持ち家が全壊した場合に 200 万円、半壊は 100 万円、賃貸住宅の場合は 50 万円を上限に支給する制度を検討しており、全国知事会案を踏まえた内容になっている。支給額は年収、年齢などに応じて算定する。また、全国知事会が現行の生活再建支援金の支給要件と対象災害要件の緩和を求めていることを踏まえ、支給対象も拡充を図る。火山噴火災害などで長期避難を余儀なくされている世帯の特例についても検討する。今後も、全国知事会ならびに災害議連の案との調整も図るといふ¹²⁾。

ところで、住宅再建支援制度の設立の機運を生み出したのは、阪神・淡路大震災時に顕著に表れた「二重ローン」問題である。そもそも、住宅の再建という問題と被災によって全半壊 (焼) した家屋に対するローンの返済の問題 (「二重ローン問題」) とは別々に考える必要がある¹³⁾。この二つの問題を一つの支援策でカバーしようとすると、当然その支援策には過剰な負担がかかることになろうし、被災者政策の論点をあいまいにしていかなぬ。

5. むすび

被災者支援法制というのは、ショッキングな災害事例をきっかけとして、いわば「場当たりに」制定された法制度の集まりに過ぎず、また、法改正の議論も全体的

・包括的なビジョンを欠いた法制度に「対症療法的な」措置を施しているだけではないのかという悲観的な視点からの評価も可能ではある。

しかし、楽観的な視点からすると、阪神・淡路大震災の直後と比べれば、被災者支援法制も確実に充実度が増しつつあることも確かではある。さらに、支援法見直しの動きやこれまでの自治体独自の施策を見ていくと、被災者支援法制のあり方に対するイメージが少しずつではあるが固まろうとしている。いってみれば、被災者支援の「点」がやっと「線」になりつつある状況にまで議論が成熟化されようとしてきている。本稿はその一環を見いだしたものと位置づけられよう。

これからは、全体的・包括的なビジョンにたった制度設計が求められる。その準備作業として、フォーマルな制度からインフォーマルな施策に至る、被災者支援システムの総点検といった作業が不可欠となろうが、それは今後の課題としたい。

（付記）本稿は、文部科学省大都市大震災軽減化特別プロジェクト IV-3「大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築」（代表林敏彦）の一環として公表させて頂いた。この場をお借りして、当プロジェクトの主催者の方々にお礼を申し上げたい。

補注

- (1) 参考文献 1 の表を筆者が加工した。
- (2) 災害弔意金等法は、災害により死亡した者の遺族に対して支給する「災害弔慰金」、災害により精神又は身体に著しい障害を受けた者に対して支給する「災害障害見舞金」及び災害により被害を受けた世帯の世帯主に対して貸し付ける「災害援護資金」の内容を定めている法律である（災害弔意金等法第 1 条）。
- (3) 災害対策基本法第 3 条第 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、組織及び機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。」とあり、国は防災に関する広範な責務が課されている。他方、旧地方自治法第 2 条第 3 項第 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」、ならびに同第 8 号には、「防犯、防災、罹災者の救護、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。
- (4) そう考えると、支給額について単身世帯と複数世帯に分けているが、2 人世帯と 6 人世帯の支給額が一緒というもおかしい話である。
- (5) 朝日新聞 2003 年 8 月 23 日（朝刊）34 面。
- (6) 自治体独自の措置ではあるが、宮城県の浅野史郎知事が 2003 年 7 月 26 日に宮城県北部で起こった地震で全壊した住宅を建て直した被災者に一律 100 万円を支給すると発表した。半壊の場合でも、やむを得ず建て直す場合は全壊とみなして 100 万円、補修で済む場合は 50 万円を支給する。地域や所得による制限は設けていない。朝日新聞 2003 年 8 月 3 日（朝刊）34 面。
- (7) 被災者生活再建支援法の成立前、旧新進、民主、旧太陽の三野党は「阪神・淡路大震災被災者支援法案」を提出しており、法案の中には、生計維持者の所得額が被災時よりも 3 分の 2 未満となり、かつ合計所得限度額（1 人世帯で 150 万円、2 人世帯で 270 万円、3 人世帯で 400 万円、4 人世帯で 460 万円）未満となった者の世帯主に対し、最高 200 万円「特別支援金」を支給するとしていた。この特別支援金は、所得保障的な規定で

もあった。ただし、この法案自体は支援法の成立とともに廃案となった。

(8) 災害救助法は、「災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ること」を目的としている（災害救助法第 1 条）。また、本法における救助が、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、一時的な救助であり、災害が一応終わった後の災害復旧対策とは性格を異にしている（参考文献 6 を参照）。災害救助法による応急救助の具体的内容は、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、とされている（災害救助法第 23 条第 1 項）。

(9) 朝日新聞 2002 年 2 月 3 日（朝刊）2 面。

(10) 朝日新聞 2003 年 5 月 14 日（夕刊）8 面。

(11) 共同通信の報道（Yahoo!ニュース 2003 年 7 月 15 日）より。

(12) 神戸新聞 2003 年 8 月 29 日（朝刊）1 面。

(13) 被災者生活再建支援法の成立前、旧新進、民主、旧太陽の三野党は「阪神・淡路大震災の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一部を改正する法律案」（通称「二重ローン法案」）を提出していた。二重ローン法案は、震災で持ち家が被災し、修復などで新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であった。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 2000 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 2000 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いう内容であった。ただし、審議未了のまま廃案となった。神戸新聞 1997 年 6 月 13 日（朝刊）3 面。

参考文献

- 1) 笹野健「被災者の生活再建支援」自治事務セミナー 38 巻 2 号（1999 年）26 頁～28 頁
- 2) 阿部泰隆『大震災の法と政策』（日本評論社 1995 年）
- 3) 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—」六甲台論集法学政治学篇第 48 巻第 1 号（2001 年）97～169 頁
- 4) 『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〕』（1998 年）
- 5) 山崎栄一「公法判例研究 自立支援金の世帯主被災要件が公序良俗に反するとして無効とされた事例（被災者自立支援金訴訟控訴審判決）」法政研究第 69 巻第 4 号（2003 年）171～183 頁
- 6) 『災害救助の実務—平成 8 年版—』（1996 年）
- 7) 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—」神戸法学雑誌第 50 巻第 1 号（2000 年）93～174 頁
- 8) 第 2 回兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会（2003 年 7 月 24 日）資料 1「住宅再建制度の創設にかかる最近の動向について」