

「九州社会福祉研究」第29号（2004年）抜刷

自立支援金訴訟後の調停事件から見た 被災者支援制度の問題点

山 崎 栄 一

自立支援金訴訟後の調停事件から見た 被災者支援制度の問題点

山崎 栄一

1. はじめに

被災者生活再建支援法（以下、「支援法」と略す）は、平成7年1月に起こった阪神・淡路大震災をきっかけに平成10年5月に制定された。その支援法の制定が引き金となり、最近、被災者支援制度に大きな動きが見られた。一つは、支援法の附帯決議に基づき、阪神・淡路大震災の被災者を支援する制度（「自立支援金制度」）が設けられたが、平成14年7月、その自立支援金制度のあり方をめぐる法的な判断が示されたこと（「自立支援金訴訟」）、もう一つは、同じく支援法の附帯決議に基づき、支援法制定5年後に法制度の見直しが図られることになっていたが、平成16年4月、新たに居住安定支援制度が発足したことである⁽¹⁾。

本稿は、自立支援金訴訟に引き続いて提起されている自立支援金支給請求等調停事件（以下、「調停事件」と略す）の現状を紹介し、調停事件の論点を整理した上で、被災者支援制度に潜んでいる問題点を指摘しようとするものである。

2. 自立支援金訴訟と調停事件

2.1. 自立支援金訴訟の概要⁽²⁾

以下においては、自立支援金訴訟控訴審判決〔大阪高裁平成14年7月3日判決、平成13年(ネ)第1979号、被災者自立支援金請求控訴事件、控訴棄却（確定）〕について言及することにする。

阪神・淡路大震災復興基金⁽³⁾（以下「復興基金」と略す、原審では被告、控訴審では控訴人）は、平成10年5月22日に成立した被災者生活再建支援法の附帯決議を踏まえ、それまでに実施されていた被災者支援制度である生活再建支援金制度（平成9年4月1日より実施）ならびに被災中高年恒久住宅自立支援制度（平成9年12月1日より実施）の旧2制度を統合し、自立支援金制度を平成10年7月1日

より実施した。自立支援金は、本件要綱第3条によれば、以下の要件をすべて満たす世帯に支給されることになっていた⁽⁴⁾。

- (1) 世帯主が被災していること、又は平成10年7月1日に要援護世帯である世帯の要援護者若しくは要援護者を援護する世帯主のいずれかが被災していること⁽⁵⁾。
- (2) 住家が全壊（焼）の判定を受けた世帯、又は半壊（焼）の判定を受け当該住家を解体した世帯であること。
- (3) （世帯全員の総所得金額が一定額以下であること、以下の図表を参照）

世帯主の年齢	総所得金額
平成10年7月1日に60歳以上	600万円
平成10年7月1日に45歳以上60歳未満	510万円
平成10年7月1日に45歳未満	346万円

総所得金額は、平成9年分または平成8年分の所得をもとに判断をする。

支給金額は、被災時世帯主の年齢・世帯全員の総所得金額・複数世帯か単身世帯かによって、120万円～37万5000円（被災時に住んでいた市町から移転した場合はさらに交流経費が加算される場合がある）が支給されることになっている。たとえば、世帯全員の総所得金額が346万円以下の場合、複数世帯には100万円、単身世帯には75万円が支給される。346万を超える場合、複数世帯には50万円、単身世帯には37万5000円が支給される。

萩原行夫さん（平成13年6月4日に死去（享年61歳）。のち妻である操さんが継承、原審では原告、控訴審では被控訴人）の妻の操さんは、震災でアパートが全壊し、のち平成9年11月に被災者ではない行夫さんと結婚した。操さん・行夫さんそれぞれを世帯主として自立支援金の支給申請をしたが、双方とも書類不備を理由として却下された。その際、行夫さん自身は、被災者要件を満たさない以外は、支給要件を満たしていた。今回の訴訟は、行夫さんを世帯主とした支給申請をめぐる訴訟である。

萩原さんはまず、神戸地裁に対し復興基金の業務受託者である神戸市の支援金申請却下処分取消を求める行政訴訟・国賠訴訟〔神戸地裁平成13年4月25日判決、平成11年（行ウ）第31号、被災者自立支援金申請却下処分取消等請求事件〕を

提訴した。しかし、神戸市に被告適格がないことが判明したため、ついで、復興基金を相手取り、民事訴訟〔神戸地裁平成13年4月25日判決、平成12年(ワ)第587号、被災者自立支援金請求事件〕を提訴した結果、原告（萩原さん）の請求が認容された。すなわち、自立支援金の支給が私法上の贈与契約であり、支給要綱にある世帯主被災要件が公序良俗違反で無効とされ、結果として贈与契約の成立が擬制されることとなった。被告（復興基金）は民事訴訟の判決に対し大阪高裁に控訴を行ったものである。

2.2. 大阪高裁判決の内容

(1) 阪神・淡路大震災復興基金ならびに自立支援金制度の性格

復興基金は民法上の財団法人であり、自立支援金の支給も贈与契約という形式をとっているが、復興基金ならびに自立支援金制度は「高度の公共目的」を有する存在であり、自立支援金の支給については公平・平等な取扱いをすることが要求される。仮に、合理的理由のない差別となる支給要件が実施要綱に規定された場合は、当該条項それ自体が公序良俗に違反し、無効となる。

(2) 世帯間差別・男女間差別の存在について

自立支援金制度は、大震災から3年半も経過した後に施行されているので、その間に世帯の変動があることは明らかであり、自立支援金を受けるための要件は他の世帯と同じように満たしているのに、平成10年7月1日の時点で、被災者と非被災者のどちらかを世帯主として届け出ることにより、支援金の支給の有無が生じるのは世帯間差別にあたる。

男女が婚姻した場合、一般に男性が世帯主になることが多いことからすると、①被災した男性が被災していない女性と婚姻した場合と、②被災した女性と被災していない男性と婚姻した場合とでは、結果的に支援金の支給という点では、100か0かという多大の相違が生じるととなり、男女間差別となる。

(3) 世帯主被災要件の合理性について

自立支援金制度は単なる旧2制度の延長線にある制度ではなく、支援法及びその附帯決議に沿った施策が講じられるべき制度である。ゆえに、基準日を平成10年7月1日とし、同日に世帯主被災要件を設けることには合理性がない。

世帯主は必ずしも、「自立生活再建の中心的立場にある者」とは言い切れない。

世帯主は必ずしも、「主として世帯の生計を維持する者」とは限られない。

(4) 結 論

「したがって、本件自立支援金制度における世帯主被災要件は、公序良俗に違反した無効なものと解される。」

「当該無効な要件以外の支給要件を満たす者から自立支援金の支給申請がされた場合、控訴人は、当該無効な要件を充足していないことを理由として、自立支援金贈与契約の承諾の意思表示をしないことは信義則上許されないとわざるを得ず、たとえ控訴人が当該自立支援金の支給申請を却下したとしても、当該支給申請がされた後、それに対する応答をなし得る相当期間が経過した時期に、贈与契約の成立が信義則上擬制されると解するのが相当である。」

2. 3. 自立支援金訴訟の意義

(1) 訴訟の評価

自立支援金訴訟で萩原さんの弁護士を務め、調停事件においては調停申立人の代理人を務めている伊賀興一は、神戸地裁判決に関するコメントではあるが、「しばしばこの国の補助金行政など、いわゆる恩恵行政と位置づけられてきた行政に関しても画期的な司法判断が示された⁽⁶⁾」、「被告らが主張した『贈与』という形式においても、支給要件中の差別条項の無効と、無効な要件以外を満たす申請に対しては『贈与契約』の『承諾』を拒否することはできないとして、実質的に請求権を認めたのである。いわゆる補助金行政を同視しうる支援金支給制度において、法の下での平等原則が実現されるべき方向を示したものとして注目される判決といえよう⁽⁷⁾」と評価している。

大阪高裁の判決は、神戸地裁判決を踏襲しているものの、世帯主被災要件の合理性についてきめ細かい審査を行ったという評価ができ、結論的にも妥当である(ただし、3.3.(1)を参照)⁽⁸⁾。

(2) 判決の効力について

判決の効力について、伊賀興一は、形式的には民事裁判であったものの、本件には行政事件訴訟法第33条⁽⁹⁾に規定されている、行政庁に対する拘束力と同等の効力が存在しているという。すなわち、「兵庫県と神戸市が実質的に財団と同視しうる実態が認定されている本件において、本件自立支援金支給要件について判決

の理由中の判断は兵庫県、神戸市を事実上拘束すると考えるのが相当であり、判決の趣旨、理由において公序良俗に反する規定とされた『世帯主被災要件』を維持してはならないことはもちろんのこと、判決の判断に従った支給要件の是正義務を負ったというべきなのである⁽¹⁰⁾』としている。

しかしながら、民事訴訟という形式がとられているのであるから、あくまでも復興基金と操さんとの間にしか裁判の拘束力は及ばない。そこで、行政事件訴訟法第33条を持ち出すのは、法解釈上では困難であり、このようなロジックはあくまでも運動論として位置づけるのが無難であると思われる。

本判決の拘束力が及ぶのは、あくまでも操さんのケースに限られるところ、①被災者生活再建支援法にある世帯主被災要件の合憲性、運用の妥当性(3.3.(1)を参照)については、あくまでも傍論にすぎないし、②調停事件で問題になっているケースは訴訟では想定されていないケースである。①ならびに②の論点については、新たな訴訟を提起し、司法判断を待つしかない。ちなみに、現在行われている調停事件については、単なる政策論争か、来たるべき訴訟の前哨戦という位置づけにとどまる。したがって、後述の2.4.(2)における調停申立人の主張Vについていえば、拘束力が萩原さんのケースに限定される以上は、裁判所に「調停に代わる決定」を要求するのは無理があるように思われる。

(3) 訴訟の実態

伊賀興一の主張を見ていくと、なぜ、行政訴訟に訴え出たのかが理解できる。すなわち、萩原さん側の最終目標は、裁判による自立支援金の要綱そのものは是正、それも世帯主被災要件の撤廃にあったのである。

阿部泰隆は、本判決の理論構成に対して一定の評価をしながらも、本来的には、行政訴訟で解決すべき案件であり、私法上の公序良俗違反ではなく、平等原則違反(違憲)とすべきであるとしている⁽¹¹⁾。また、要綱による支援金支給の不合理性が争点となった今回の判決について、「このような争いは本来なるべくないほうがよい。条例化して、要件を充たす者には支給請求権を与えることとすべきであった」としている⁽¹²⁾。

当事件において、行政訴訟でごり押しを図れば、訴訟そのものが門前払いされる危険性が大きかったので、「名を捨て実を取る」形で民事訴訟に切り替えたところは、萩原さんの救済という現実的な目標実現のためには賢明であった。しかし、問題の実態と法的な解決手法との間に「歪み」が現れている。

2.4. 復興基金による制度の改正と調停の申立

(1) 復興基金による制度の改正

復興基金は、大阪高裁判決後も徹底抗戦の構えを見せていた。復興基金は平成15年7月19日に行った記者発表「被災者自立支援金訴訟控訴審判決の対応について」において、大阪高裁判決には以下のような問題点があるとしている。基本的に、訴訟を通じて主張してきた事柄である。

- I：本件支援金制度の趣旨について、被災時の世帯を支援する支援法と同様の制度であると認定している。
- II：世帯主被災要件は、公序良俗に反し無効として、贈与契約の成立を擬制している。
- III：上記判断は、制度趣旨の認定を誤った上、制度実施者の裁量を認めようとしないものであり、不当である。

しかしながら、被災自治体の議員の働きかけもあり、政治的決着を見ることになった。すなわち、復興基金は、従来の考え方を固持した上で、「①本制度においては、被災世帯でありながら制度実施時までの世帯変動により世帯主被災要件を欠くケースは対象にならず、支援法の対象とする世帯をカバーしきれていないこと ②被災時世帯の世帯主であった者は、主たる生計維持者であるという性格上、震災直後から生活再建に努力した蓋然性が高いこと」から、平成14年10月1日から「特例」として以下のような制度を実施することになった⁽¹³⁾。なお、世帯の総所得金額の上限と支給金額は自立支援金制度と異なる。

特例制度の趣旨

住家が全壊等した世帯の被災時における世帯主であったが、その後世帯主ではなくなり、当該被災者を含む世帯の世帯主が被災していないことによって、現行制度では対象とならない場合について、当該世帯に現行制度の特例として支援金を支給する。

支給対象の世帯

震災日において世帯主であった者（住家が全壊等した世帯の世帯主であった者で、現行制度により被災者自立支援金の支給を受けたことがない者に限る。）

をその構成員に含み、かつ、世帯の総所得要件を満たす世帯。

認定の基準日等

所得を認定する被災時世帯主の年齢・要援護の基準日は平成10年7月1日
住所・世帯構成の基準日は平成12年4月28日

(現行制度の申請期限後の取扱いと整合を図るため)

世帯の総所得金額は平成9年分または平成8年分の所得をもとに判断

(2) 調停の申立と経過

しかしながら、特例制度による支給を受けようとしたものの、支給されなかった被災者が神戸簡易裁判所に調停を申し出た。

調停申立人は、復興基金による制度改正は、「大阪高裁判決の意義を矮小化し、支給対象世帯の拡大を最小限にとどめようとしたものであり、依然として『世帯間差別』『男女間差別』を存置するものとなっている」という見解の下⁽¹⁴⁾、概ね、以下のような主張をしている。

- I：「大阪高裁判決の趣旨に従い、本件世帯主被災要件は削除されるべきである⁽¹⁵⁾」。
- II：「収入要件の判断時を平成9年又は8年に限ることなく、被災者において、被災後どの時点の世帯を基準として申請するかを選択できることとし、当該時点における世帯構成員の総所得を基準として、収入要件を判断すべきである⁽¹⁶⁾」。
- III：被災後に同居するに至った世帯が別生計であるかどうかの判断基準として、「健康保険証の扶養関係や税の扶養控除の認定状況等に限定」せず、実態に即した認定をすべきである⁽¹⁷⁾。
- IV：従来の自立支援金制度と「特例」の制度が双方適用できる場合に、「特例」が適用されないというのは世帯間差別である⁽¹⁸⁾。
- V：「相手方が、あくまでも本調停において、要綱及び運用の改訂についての実質的な話し合いを拒否するという対応をとるのであれば、裁判所は、『調停に代わる決定』（民事調停法第17条⁽¹⁹⁾）を行うことを検討せざるを得ない⁽²⁰⁾」。

申立人は、最終目標として「調停委員会の適切な指導により、相手方が大阪高

裁判判決の趣旨に従い、少なくとも支援法レベルに沿った制度とするための要綱改正が行われること」を期待している⁽²¹⁾。

しかし、復興基金は「申立人らの申立のいずれにも応じることはできない」とした上で、「大阪高等裁判所判決の趣旨に抵触する部分はなく、その他違法の評価を受ける点はないので、要綱改正に応じることはできない」という姿勢を示している。あくまでも「個々の申立人に対する支援金の支給については、被災者自立支援金制度実施要綱に従い、申請書及び疎明資料等に基づき判断」することにしており⁽²²⁾、調停者を以下のような3つのグループに分類し、個別的な検討をしている。

- (A) ほぼ検討を終えて支給の方向で考えているもの
- (B) 申請者からの支給要件の充足を明らかにする資料⁽²³⁾の提出を待って結論を出すことにしているもの
- (C) 支給要件を欠くと思われるもの（提出すべき書類は提出済み）

このうち、(A)は、調停している案件の中でも、特例の運用次第で支給が可能であるというケースである。具体的には、被災時には世帯主ではなかったが、実質的には世帯主であったケースである。また、(B)の場合は、支援団体によると、実際に資料を出してしまうと改正された制度を忠実に運用するならば、ほとんどのケースが収入オーバーで却下されてしまうという。ただし、被災後に同居している世帯と別生計であることが証明できそうなので、支給の見込みがあるケースや、被災した社宅（当時半壊）がすでに取り壊されていることから、それが確認できれば支給されるというケースもあった。

調停の進行は、IからIVの論点についてお互いの見解を明らかにしているが、要綱改正の是非については平行線を保っている。これまでの数回にわたる調停においては、あくまでも特例制度上支給が可能かどうかというレベルで、申立人が支給要件を満たしているかにつき、個別的な検討が行われているにすぎない。

2.5. 申立のパターンの整理と吟味

では、調停申立人はどのような世帯の変動、生活困窮度の見解の食い違いを経て調停に及んだのであろうか。そこで、以下のようなパターン化を試みてみた。このようなパターン化は、論点を整理するには有用であると思われる。実際に調

停を申し出たのは、28人であったが、その中の典型例を提示するに留めることをあらかじめお断りしておく（これらのパターンが重複しているケースもある）。

(1) 結婚型＝収入判定不適切型

震災後に結婚したが、結婚以前の他人であった時期の所得を合算されることによって対象外とされたパターンである。

所得合計額の判断時を平成8・9年（所得の認定基準時は平成10年7月1日）にしてしまったので、世帯構成認定日（平成12年4月28日）における世帯の状態と所得合計額の認定時における世帯の状態との間にずれが生じてしまった。ちなみに、自立支援金訴訟の萩原さんのケースでは、夫婦の所得を合算したとしても所得をオーバーしていなかった。また、申立人の中には、夫の収入だけで所得要件を超えてしまう人もいた。

(2) 同居型＝別生計不承認型

高齢世帯が居住の確保のために親類（ほとんどが子）と同居したことによって対象外とされたパターンである。この場合、親類と同居しているものの、別生計で生活が営める比較的收入のある高齢者のほうがかえって支援金が支給されるという「逆転現象」が生じている⁽²⁴⁾。

同居はしているが、生計は別々であるという場合、きちんと調査さえすれば支給が可能であるケースも出てくるであろう。そうなると、別生計であるかどうかの判定をどのようにしているかが問題となる。同居でありながら、別生計であるという判断はどのようにしているのだろうか。

復興基金は、世帯・世帯主の認定について、住民票に記載された世帯及び世帯主を原則としている。しかし、実態に即した判断をするために、扶養関係にあるかどうかは、健康保険証の扶養関係や税の扶養控除の認定状況から判断している。そして、誰が世帯主であるかは、①公共料金の支払調書から見て公共料金を支払っている者、②世帯全員の所得証明書により所得が最も多い者が誰であるかによって判断している。また、震災時、世帯主ではあるが単身学生世帯であった者は、他の者から扶養されている場合（すなわち、別生計であるとはいえない場合）は、世帯主として取り扱わないことになっている（したがって、特例制度の対象にはそもそもならない⁽²⁵⁾）。

調停事件の例でいえば、震災時は単身学生世帯であったが、その後、結婚する

に至り、特例制度による支給を受けようとしたが、この事務連絡上の取扱いが原因で支給がなされていない。これは、「同居型＝別生計不承認型」の変形バージョンと受け取れる事例である。

(3) 同居→独立手遅れ型

高齢世帯が住所確保のために子世帯としばらく同居していたが、もとの高齢世帯で住居を確保できた時期が平成12年4月28日を過ぎていたために対象外となったパターンである。これは、世帯の変動をどこまで捉えるかの問題である(3.3.(3)を参照)。

(4) 特例適用限定型

同一世帯内で、従来の自立支援金制度を適用すれば(子を現在の世帯主として支給要件を審査すると)受給できないが、特例制度を適用すれば(親を被災世帯主として支給要件を審査すると)受給できるものの、両方が制度が適用される場合は特例制度が適用されないというパターンである。高齢者に対しては所得要件が緩和されているので、そういった事態が起こった⁽²⁶⁾。

要するに、子も被災していたがゆえに特例扱いがなされなかったケース、言い換えれば、子が被災していなければ受給できたケースである。この場合、子が被災していないほうが支援金をもらいやすいという「逆転現象」が生じている⁽²⁷⁾。

(2)で取り上げた、単身学生世帯の事例であるが、自立支援金訴訟ならびに調停事件において被災者を支援してきた「公的援助法」実現ネットワークの話によると、特例制度が施行される前の自立支援金制度では、単身学生世帯であった場合でも要件を満たしていれば(要するに、単身学生世帯からそのまま独立して世帯主になっていたら)、自立支援金を支給されていたということである。このケースは、結婚時点でもたまたま誰を世帯主にしていたかによって支給を受けられたり受けられなかったりすることには変わりはないので、世帯間差別の疑いがある。そう考えると、単身学生世帯の事例は「特例適用限定型」とも受け取れる。

ここでは、復興基金が自立支援金訴訟の影響をなるべく最小限にとどめるため、特例制度を限定的に取り扱っているという一面が見られる。

(5) If 支援法型

もし、阪神・淡路大震災当時に被災者生活再建支援法が存在していたならば、

支給がなされていたというパターンである。被災時に世帯主であったほとんどの人がこのケースにあたる。このパターンに着目して、調停申立人に対し救済措置を行えば大多数の人は支給がなされるはずである。

調停が行われるに至った原点を探ると、結局は、支援法が成立した時点で阪神・淡路大震災の被災者が自分たちにも何らかの支援金が得られるだろうという期待があったものの、それが裏切られたことにある。そして、震災時（平成7年1月17日）から自立支援金制度の発足時（平成10年7月1日）までに被災者が行ってきた再建への努力が反映されていないという現実に対しての疑念・憤りがあった。

仮に、復興基金が支援法と同等の措置をとる、要するに、平成7年1月17日の世帯状況・収入状況を基準に自立支援金を支給するというのであれば、調停申立人も調停に応じ矛を下げる可能性が高い。世帯主被災要件の全面撤廃ということが困難であるということ踏まえれば、最も現実的な解決方法であると考えられる。

(6) 世帯主被災要件矛盾型（隠れパターン）

被災者と被災していない者とが結婚し（被災時には両者とも世帯主ではない）、自立支援金制度が制定されたときにどちらかが世帯主となっているパターンである。

被災者をAとし、被災していない者をBとする。被災後AとBが結婚し、Aが世帯主となった場合は、従来の自立支援金制度によって受給される可能性が出てくるが、Bが世帯主となった場合は、従来の自立支援金制度ならびに特例によっても受給される可能性はゼロである。この場合は、萩原さんのケースと同様に男女間差別・世帯間差別になる。

また、自立支援金制度のように、被災時には世帯主ではない者が、その後世帯主になれば支給されるということは、被災した世帯から分離して独立した世帯にも支給するということである。被災した世帯とは同一性の薄くなった世帯にも支給するというのは、支援法にも予定されていない支給形態である。

「公的援助法」実現ネットワークの話によると、世帯主ではない息子さんが被災後に被災していない女性と結婚、独立した場合、若年のうちは収入も少ないので支援金をもらっているケースがあるという。こうなると、被災時の世帯員の複数の人間が世帯主という資格の下で支援金を支給してもらったということになる。

隠れパターンと命名しているように、具体的な申立人が現にいるわけではない

が、このようなパターンがありうることを例示的に取り上げ、特例制度においても「世帯間差別」「男女間差別」が存在していることを指摘している⁽²⁸⁾。仮に、新たな訴訟が提起され、この点が「世帯間差別」「男女間差別」であるということになると、もはや世帯主被災要件を維持しながら制度改正をすることは困難になるであろう。

3. 制度設計の問題

3.1. 着眼点—自立支援金訴訟と調停事件における主張点の違い

以下においては、調停事件における議論を踏まえて、被災者支援制度のあり方を考えていきたい。その前に、自立支援金訴訟と調停事件において、一体、何が問題とされていたのかを整理してみることにする。

被災者側は、自立支援金訴訟ならびに調停事件において、世帯主概念の有用性を疑問視してきた。そして、世帯主被災要件の撤廃を一貫して要求してきている。ただし、自立支援金訴訟においてアピールしてきた事柄と、調停事件においてアピールしてきた事柄には違いがある。

自立支援金訴訟の場合は、どの世帯に支援金を給付するかについて、平成10年7月1日時点において世帯主が被災していた世帯に限定していることの不合理性が問題とされた。要するに、①「世帯主概念の合理性」が問題とされた。

そして、特例制度の施行により、世帯主被災要件の問題は制度の入り口論としては、ほぼ(単身学生世帯のパターン2.5.(2)(4)のをぞく)クリアされることになった。

調停事件で問題とされているのは、②どの時点の世帯構成を捉えて支給をするのかという「世帯認定」のあり方、③どの時点の収入を捉えて支給の可否・程度を判定するのかという「収入認定」のあり方、④世帯あたりの収入制限をどのように設定するのかという「収入要件」のあり方に論点が移行することになった。そこでは、世帯主が被災していることを支給要件とするものの合理性のみならず、世帯単位の給付を行うことの合理性が問われている。

このように、自立支援金訴訟と調停事件とでは、主張されている力点が異なっていることに留意しておかなければならない。調停事件の場面においても、被災者側は自立支援金訴訟同様に世帯主被災要件の撤廃を要求しているが、実際は世帯単位の給付の合理性を問うているのである。

以下では、被災者支援制度のあり方につき、3.2において自立支援金訴訟から問題とされてきた「世帯主概念の合理性」(①)を吟味した後で、3.3ならびに3.4において調停事件で問題とされるべき「世帯単位の給付のあり方」(②～④)について検討する。

3.2. 世帯主概念に内包される疑念＝世帯主概念の合理性

(1) 世帯主の意味

被災者支援制度の制度設計の第一の論点として、被災者支援制度における世帯主条項について検討していくが、一般的に、「世帯」及び「世帯主」という概念はどのように捉えられているのであろうか。

「世帯」及び「世帯主」の概念は住民基本台帳法に存在する概念である。住民基本台帳第7条には住民票の記載事項が規定されており、①氏名、出生の年月日、男女の別、世帯主の氏名及び世帯主との続柄、戸籍筆頭者の氏名及び本籍、住所②選挙人名簿に登録されている場合にはその旨③国民健康保険及び国民年金の被保険者の資格に関する事項④介護保険の資格に関する事項⑤児童手当を受けている者の資格に関する事項等が記載されている。住民基本台帳の記録に基づいて、選挙人名簿や学齢簿が作成され、また、国民健康保険、介護保険、国民年金、児童手当、印鑑証明などに関する事務も住民基本台帳を基礎として行われている。要するに、住民基本台帳は公共サービスを提供するための基礎となっている⁽²⁹⁾。

住民基本台帳法においては、「世帯」「世帯主」の定義を定めておらず、その代わり、通達である「住民基本台帳事務処理要領」(事務処理要領)に委ねられている。事務処理要領上、「世帯とは、居住と生計をともにする社会生活上の単位である。」と定義されている。また、「世帯主」については、「世帯を構成する者のうちで、その世帯を主宰する者が世帯主である。」と定められ、さらに「その世帯を主宰する者」とは、「主として世帯の生計を維持する者であって、その世帯を代表する者として社会通念上妥当とみとめられる者」と解するとされている⁽³⁰⁾。

(2) 世帯主に課せられた義務

住民基本台帳法第26条第1項は、「世帯主は、世帯員に代わって、この法律の規定による届出をすることができる。」が、第26条第2項には「世帯員がこの法律の規定による届出をすることができないときは、世帯主が世帯員に代わって、その

届出をしなければならない。」とある。このような世帯主に対する義務づけは、社会保障の領域にも見られる。以下に例示を試みよう。

国民健康保険法第9条第1項「被保険者の属する世帯の世帯主（以下単に「世帯主」という。）は、厚生労働省令の定めるところにより、その世帯に属する被保険者の資格の取得及び喪失に関する事項その他必要な事項を市町村に届け出なければならない。」

同法第76条「保険者は、国民健康保険事業に要する費用（…）に充てるため、世帯主又は組合員から保険料を徴収しなければならない。…」

国民年金法第88条第2項「世帯主は、その世帯に属する被保険者の保険料を連帯して納付する義務を負う。」

同法第88条第3項「配偶者の一方は、被保険者たる他方の保険料を連帯して納付する義務を負う。」

このような届出義務や納付義務規定からして、世帯主には世帯の管理義務が課せられているといつてよい⁽³¹⁾。

(3) 世帯主概念の無用性と有害性

ここでは、世帯主概念が必要不可欠な存在なのかを考えてみたい。まず、住民基本台帳法にある「世帯主」規定の立法目的とは、一体、何だったのだろうか。

本橋美智子は、世帯員に関する届出について世帯主にいわば世帯の代表者として届出義務を課していた住民登録法を引き継ぎ、世帯員が届出をすることができないとき等に、世帯員に代わって届出をするものを定めること、ならびに「世帯」のいわば索引的機能を付与することが立法目的であったとしている⁽³²⁾。要するに、世帯主には、①その他の世帯員の代わりに法に基づく各種届出を行う役割と、②住民票に記載されている世帯の構成をより把握しやすくする役割が課せられている。しかし、①については、世帯主という肩書きを用いなくても世帯員の代理人あるいは使者という名目で届出をすれば足りることであるし、②についても、住民票には世帯番号が付けられているので、世帯番号に索引的機能が充分備わっているという⁽³³⁾。

また、伊賀興一は、「そもそも、世帯主という表現は、社会的実体との関係ではおよそ意味をなさないものとなっている。住民登録の際にも、同居人のうち誰を

世帯主にするかは全く届け出た人の自由な選択によるし、また世帯主という言葉自体、主たる生計維持者が否かという概念とはかけ離れている」とし、世帯主概念が被災世帯の生活実態の把握に役立つかどうかを疑問視している⁽³⁴⁾。

このように、世帯主概念の無用性が唱えられているが、それ以上に、世帯主概念の有害性を唱える論者もいる。

本橋美智子は、「世帯主」の立法目的がかなり希薄であるのに比し、「世帯主」の適用により侵害される平等権がきわめて重要であることは論を待たないところであり、特に、夫婦世帯の場合、平等であるべき夫又は妻のいずれかを必ず「世帯主」すなわち「世帯を主宰する者」と決定しなければならない点において、平等権を侵害していると考えられる可能性が高いとしている⁽³⁵⁾。

秋田一恵は、世帯主という概念自体が、夫婦を本質的に平等であるとする憲法第24条に反しており、平等である夫婦間に主従関係を持ちこむこと自体間違いであるという⁽³⁶⁾。

実際、労働法の領域で世帯主概念を用いることを違法とする判決（三陽物産女性差別事件 東京地裁平成6年6月16日判決 判例時報第1502号33頁）が下されている。

(4) 特例制度以前の自立支援金制度における世帯主被災要件

上記のように、世帯主概念は男女間差別をもたらしやすい存在であるということが指摘されている。被災者支援制度においても世帯主概念が男女間差別をもたらすことをアピールするきっかけになったのが、自立支援金訴訟であった。

遠藤美奈は、自立支援金訴訟の評釈の中で、特例制度施行前の自立支援金制度における世帯主被災要件の存在が世帯構成に及ぼしてきた影響として、「世帯主被災要件が設定された背後に、明確な性差別的意図が存在したということは困難かもしれない。しかしそこには少なくとも、歴史的に劣位におかれてきたグループへの盲目、無関心のパターンが反映されているといえはしないか。そもそも被災女性の婚姻による自立支援金受給資格からの排除を認識していながら、対応策をとらずに制度を施行させることそれ自体が、婚姻によって非世帯主となる女性の利益への盲目・無関心の帰結であることは否定しがたい。制度の立案者が、被災男性に比してより多くの被災女性が不利益を被ることに敏感ではなかった結果、家制度のもとで抑圧され、現代においても政治的・経済的・社会的に不利な立場に立たされることの多い女性たちは、震災被災者支援においてまたしても劣位に

おかれ、自尊を損なわれることになる」とし⁽³⁷⁾、さらに、「高齢被災者が子供との同居を、また被災女性が非被災男性との婚姻を躊躇することが考えられるほか、世帯合併による支援金の減少や世帯全体の所得増による受給資格喪失をおそれて、被災者同士が一時的にでも婚姻を控えたりしかねない」としている⁽³⁸⁾。

このような、盲目、無関心を裏付ける統計が見られることも確かである。総務庁の家計調査では、1979年から共稼ぎ世帯の収入統計をとるようになったが、ここでは「世帯主、妻、他の世帯員」の3項目に分けて、それぞれの数字が出るようになっている。「妻の収入」の欄には「世帯主の妻」という説明が付されている。ちなみに、女性が世帯主の世帯では、その夫の収入は「妻の収入」ではなく、「他の世帯員の収入」とされる。こうなると、「世帯主=夫」であることを想定して統計をとっているということになる⁽³⁹⁾。

また、厚生労働省大臣官房統計情報部編集の『平成13年国民生活基礎調査第2巻全国編』「第I編第1章第8表」によると、全国4566万4000世帯のうち、世帯主が男性の世帯は3691万7000世帯（全体の81%）、世帯主が女性の世帯は874万6000世帯（全体の19%）であり、女性が世帯主のうち、単独世帯は552万7000世帯、「夫婦のみの世帯」は5万8000世帯、「夫婦と未婚の子のみの世帯」は6万世帯となっている。夫婦世帯で女性が世帯主という世帯は10万程度にすぎない。

こうみると、統計に先立つ主観的な想定にせよ、統計の客観的な結果にせよ、「世帯主=夫」という位置づけが固定化されているといえる。自立支援金制度の制定者は、世帯主概念に潜んでいるそのようなジェンダー性を認識してはいなかったが、世帯主被災要件を採用することで、制度内に男女間差別の要因を植え付けていたということになる⁽⁴⁰⁾。

(5) 被災者支援制度に見られる世帯主条項・世帯主義

世帯主条項は、自立支援金制度に限られた存在ではない。従来の被災者支援法制においても見られる。被災者生活再建支援法には、「都道府県は、…被災世帯となった世帯のうち次の各号に掲げるものの世帯主に対し、…被災者生活再建支援金の支給を行うものとする。」（支援法第3条）とあり、また、災害弔意金等の支給に関する法律（以下、「災害弔意金等法」と略す）においては、「この法律は、…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について規定するものとする。」（災害弔意金等法第1条）とある。また、これらの制度上の給付において、個人ではなく世帯を単位に給付がなされているという点にお

いても、自立支援金制度との共通点は多い。

では、被災者支援制度において、世帯主条項、特に世帯主被災要件がどのような効果をもたらすのであろうか。見直し前の自立支援金制度に設けられていた世帯主被災要件には、上記のような強烈な批判が投げかけられることになったが、特例制度によって、ある程度は見直し前の自立支援金制度が抱えていた欠陥が緩和されることにはなった。しかし、現行の被災者支援制度にはこのような欠陥は存在しないのであろうか。

結論をいえば、支援法における世帯主被災要件は世帯の変動を捉えきれないという点において、欠陥を有するといえる（3.3. (1)を参照）。

また、世帯主という概念は扶養という概念と密接な関わりを持っている。秋田一恵は、社会保障の領域に世帯主概念を持ちこむことの意義について、基本的には国が扶助する際に、同一世帯にある者については、お互いに扶養義務があるということに基づいているとし、そうすることによって、生活に困窮している者がいても、同一世帯であると認定することにより、公的扶助を切りつめられる。また、世帯主概念を持ちこむことによって、世帯主に責任を押しつけ、世帯主の自助努力を促すことができるという効果があるという⁽⁴¹⁾。このような「世帯押しこみ効果」あるいは「世帯主押しつけ効果」は被災者支援制度全般においてもいえる事項であろう（3.4. (2)を参照）。こうなると、世帯主条項の存在意義の問題は単に「世帯要件」の問題にはとどまらないということが分かる。

3.3. 世帯の変動をどのように把握すればいいのか＝世帯認定の問題

自立支援金訴訟ならびにその後の調停事件の発端は、震災後の世帯変動が原因で支援金を受給できなかったことにある。

被災者支援制度の制度設計の第二の論点として、世帯変動の把握をどのように認定していけばよいのだろうか。世帯認定のあり方を検討するといっても、被災者支援制度によって、どの時点在世帯構成の認定時とするのが異なるので、認定方法の意義・効果も異なる。そこで、世帯構成の認定時をある時点に固定するのか、あるいは被災者の申請時とするのかに分けて検討する必要がある。

(1) 被災者生活再建支援法＝被災時固定型

支援法にも世帯主被災要件が存在していることは先程にも述べたとおりである。そして、世帯構成の認定時を被災時に固定している。大阪高裁は、「支援法は世帯

主に対して自立支援金を支給するとしているが、制定後に発生した災害を対象とし、かつ被災世帯を対象とするものであるため、その基準日は当該世帯により被害が発生した日と解されるので、不合理な結果を将来することにはならず、合理性を有するものということができ、本件自立支援金制度の場合とは異なるものである。』⁽⁴²⁾と述べる。いかにも、支援法が適用される場面においては、全く不都合が生じないようなコメントをしているが、そうでもない。というのも、被災時と申請時との間にも時間差があり（申請可能期間は原則として被災日より13ヶ月）、その間にも世帯の変動が生じうるからである。このような世帯の変動は考慮しなくてもよいのであろうか⁽⁴³⁾。

たとえば、被災時点に世帯主である夫と妻がいて、それ以降に離婚をしてしまった場合、夫に複数世帯分の支援金が支給され、妻には一銭も渡らないという事態が生じてしまう。

被災時を基準に世帯構成を認定すると、その後の世帯変動は全く考慮しないことになる。そうなると、離婚や子の独立といった世帯分離については不利に（被災時に世帯主ではなかった者（＝ここでは世帯主でない配偶者、子）は支給対象ではない）機能することになる。支援法の適用において、将来的に訴訟が起るとすれば、世帯分離のパターンにおいてであろう。支援法上の世帯主被災要件は、被災後の世帯変動を捉えきれないという点において、見直し前の自立支援金制度と同等の欠陥を有しているといえる。

大阪高裁が、支援法における世帯主被災要件の存在を合理的としているのは、世帯主が当然に被災者であることを根拠においているのであろう。しかし、支援法上の世帯主被災要件が合理的であるためには、世帯の構成員ももれなく支援制度の恩恵にあずかれるような蓋然性が非常に高い場合に限られる。いってみれば、被災直後に支援金が迅速に支給される場合に限られるのではないか⁽⁴⁴⁾。大阪高裁も、支援法に関する見解はあくまでも傍論にすぎなかったことから、このようなタイムラグの存在までは考慮していなかったように思われる。

(2) 平成12年4月28日までの自立支援金制度＝申請時認定型

自立支援金制度の場合、制度発足時の平成10年7月1日以降に申請のあった者で事情により変更があった場合は、申請時点で認定するとしている（脚注5参照）。自立支援金制度の申請期限とされた平成12年4月28日までは、世帯認定は申請時認定主義を採用していたことになる。

世帯構成認定基準時を申請時にする方法が世帯変動を一番把握できる方法であるように見えるが、申請時認定型の場合、申請時までに結婚・親類との同居といった世帯合併があった場合には、不利に作用するという問題点も残されている。たとえば、制度の存在を知ったのが世帯合併後であった、世帯合併の諸手続が煩雑で、支援金の交付手続を後回しにしてしまった、あるいは、世帯合併によって支給要件が厳しくなるのが分からなかったというケースが想定される。

(3) 平成12年4月28日以降の自立支援金制度・特例制度＝復興時固定型

上記のように、平成12年4月28日までは、自立支援金制度は申請時認定主義を採用していたが、平成12年4月28日以降は、世帯構成認定基準時は平成12年4月28日に固定されることになった。被災時から世帯構成認定基準時までには期間差があるため、被災時固定型とは区別して吟味する必要がある。筆者は、これを復興時固定型と名付けている。

世帯変動の把握のあり方を復興時固定型で論じる際には、世帯構成認定基準時以前に生じた世帯変動と世帯構成認定基準時以後に生じた世帯変動を分けて考える必要がある。

A：世帯構成認定基準時以前に生じた世帯変動について

被災時から世帯構成認定基準時にまでに起こった世帯分離（離婚・子の独立等）については有利に作用するが、被災時から申請時にまでに起こった世帯合併（結婚・親類同士の同居等）については不利に作用している。実際、調停を申し出ているのは世帯合併のケースであった。被災から世帯合併に至った被災者の状況を考慮すべきかどうかの問題となる。

B：世帯構成認定基準時以後に生じた世帯変動について

世帯構成認定基準時以後に生じた世帯変動については、支援法・自立支援金制度に比べると特例制度には柔軟性があった。

特例制度の場合、平成14年10月1日に制度が施行されたものの、平成12年4月28日における世帯構成を基準に支給するため、平成12年4月29日以降に離婚した場合等、平成12年4月28日の世帯主に申請させることが不相当と認められる場合については、例外的に、平成12年4月28日に、被災時世帯主と平成12年4月28日の世帯主との世帯分離があったものとみなすことができるとしている⁽⁴⁵⁾。ところ

が、子の世帯に同居している親が独立したパターンには認められなかった。仮に、運用を柔軟にしていれば、調停で問題となっている「同居→独立手遅れ型」のパターンも救済が可能である。

復興時固定型に関していえば、後々の災害においても、自立支援金制度のような追加的支援策が講じられる可能性があることから、検討の意義はあると思われる。

(4) 世帯変動把握のあり方と制度上の困難性

被災者支援制度にはたいいていの場合、世帯に対する収入制限ならびに収入合算があることから、一般的に、被災後に起きた、結婚・親類との同居といった世帯合併という事実は（その事実が認定されるならば）被災者に対して不利に作用し、離婚・親類からの独立といった世帯分離という事実は（その事実が認定されるならば）被災者に対して有利に作用するといえる。

遠藤美奈は、被災者支援制度の設計のあり方につき、「震災後の生活再建という困難な状態にあっては、個々の被災者がそれぞれの生活再建に最もふさわしいと思う世帯構成を、自らが望ましいと思うタイミングで選べるのがきわめて重要なはずである。家族の再編成の阻害要因になることのない要件設定もまた、求められているといえよう」としている⁽⁴⁶⁾。どの世帯構成をもとに生活再建に取り組むかという選択肢を被災者に提供することは、生活再建のバージョンを多彩にするという観点からして好ましい。ここで、申請というのは、被災者がこの世帯構成で生活再建に取り組むという意味を表明したという意味を持つと考えてよいであろう。

将来的な被災者支援制度のあり方を述べるならば、支援法のように被災時だけを世帯認定時とすることは制度としての柔軟性に欠けており、たとえば、被災時と申請時どちらかを世帯構成認定時として選択できるようする、あるいは被災者に有利なように世帯構成認定時を申請時から遡及できるようにするという方途も考えられよう。

しかし、世帯構成の認定日に柔軟性を持たせてしまうと、世帯変動後に申請をした場合、世帯変動以前の世帯において、いったん支援金を支給してもらっていた構成員がいる場合（たとえば、結婚・同居する以前に所属していた世帯が支給を受けていた場合）はどうするのか、という問題が生じる。

ここで取り上げた問題は「世帯単位」で給付を行うために生じる事態であって、「個人単位」で給付を行うのであれば、世帯の構成がどのように変わろうとも、対応は可能なのではないだろうか。ただし、そのためには被災者支援制度の抜本的な改変が必要となる。

3.4. 生活困窮度把握の問題

被災者支援制度の制度設計の第三の論点として、生活困窮度をどのように把握していけばよいのだろうか。自立支援金制度と被災者支援法制には、世帯構成の認定基準時に違いが見られたが、支給の認定・給付を世帯単位にしていることに関しては共通しており、同じ俎上での議論が可能である。

(1) 収入の把握の問題＝収入認定の問題

「結婚型＝収入判定不適切型」のパターン（2.5. (1)）で見られた論点である。結婚以外にも、被災によって失業・廃業をした場合においても、同様のことが考えられる。

復興基金は、支援法の場合でも被災以前の過去の所得状況をもとに支給の可否を判断しており、「このような結果は、本件支援金制度の場合と同様であり、これは、所得（収入）を把握するための技術上やむを得ないことであり、これをもって合理性がないとは言えない」としている⁽⁴⁷⁾。確かに、支援法の場合、被災した年の前年の収入をもとに判断することになっており⁽⁴⁸⁾、仮に被災した年度の収入が確定していたとしても、それに基づいて支援金が支給されることもない。

確かに、支援金は被災後速やかに支給されるべき性質のものであるから、被災世帯の収入の把握は被災時直前の収入から推測するしかない。実際の運用を考えると、被災後すぐに支援金を支給するとすると、所得状況のチェックは、被災以前の過去の所得状況を見てしか、物理的にできないという抗弁も可能ではある。とはいえ、収入を判定するにあたっては、将来の収入に着目できるようにすべきである。

被災後の収入の変化を把握しないと、正確な生活再建能力を判断することができないのであるから、被災後の1～2年の収入状況如何によっては、被災時より時間が経過していても事後的に支援金を支給するべきではないか。そうでなくても、特別な事情によって収入の減少が確実な場合（失業・廃業）には、その点を考慮することも運用上は可能ではないだろうか⁽⁴⁹⁾。

要するに、生活困窮度の把握が自立支援金制度においても被災者生活再建支援法においてもできていないということである。しかしながら、これは運用のあり方の問題であり、対処が可能であると思われる。

(2) 扶養関係の問題＝収入要件の問題

「同居型＝別生計不承認型」のパターン（2.5.(2)）では、子供と同居するに至った被災者が子供夫婦と同一生計なのかそれとも別生計なのかによって、支援金支給の可否が争われている。

復興基金は、「税の扶養控除等の関係では、子供夫婦と同一生計と主張して、当該高齢者を含んだ子供夫婦世帯が税控除等を受けているのにもかかわらず、本件支援金制度の関係では、別生計であると主張することは矛盾しており、社会通念上も子供夫婦と別生計であるとは、にわかに認めがたいところである⁽⁵⁰⁾」としている。

要するに、復興基金は、健康保険や税制上では、扶養関係にあり同一世帯であるといっておきながら、自立支援金制度の場合においては、別生計であるという扱いが許されるのかという主張をしている。確かに、ある制度では扶養関係にあり、ある制度ではそうではないというのは制度間における整合性に欠けるといえる。

ところで、健康保険や税制、自立支援制度それぞれの制度で、ある人が「扶養家族である」ということがどのような意味合いを持っているのであろうか。

健康保険や税制上では、保険料や税金の負担能力を測る目安として、扶養家族がいるのかどうかの問題とされる。他方、被災者支援制度の場合は、相互扶助（ここでは親類同士の助け合い）を大前提としながら、扶養のパートナーがいるかどうかの問題とされる。扶養家族がいる場合には、それだけで生活再建が扶養先の世帯に一任されることになり、制度の対象から排除される可能性が高くなる。被災者が扶養されるに至ったという事実によって、被災者の存在を世帯という器の中に埋没させてしまう、あるいは公的な支援制度の対象から駆逐してしまうという効果を持っている。そうなると、扶養関係であることの意味が完全に逆転することになる。

復興基金は、自立支援金訴訟で敗訴した結果、世帯主という概念での限定化が難しくなったので、特例制度においては扶養という概念で限定化を図っていったと考えられる。世帯主であるかないかではなく、扶養されているかそうではない

かという問題にすり替えを図った。

そもそも、自立支援金制度・被災者生活再建支援法ともに、扶養先の世帯の経済状態を把握しきれていないとはいいがたい。支援制度の支給要件ならびに支給金額を見ると、世帯の構成人数を全く考慮していない。1人世帯であろうと5人世帯であろうとも、世帯の総所得額は同じ基準がとられているし、支給金額を見ると、確かに単数世帯と複数世帯の区別はなされているが、複数世帯であれば2人であろうと5人であろうと支給金額は変わらない(2.1.を参照)。

被災者を扶養世帯という器に押しこめるには、収入要件が厳格すぎるし、扶養先の家族の状況さえ考慮していない。結婚による配偶者の扶養や子世帯との同居による親の扶養によって支援金を支給しないのは、世帯に過剰な負担を与えてはいないだろうか。助け合いに対してもそれなりの支援は必要である。扶養家族ということで税制面で優遇されているといっても、その家族自体の収入がそれなりのものがないと、優遇されることはない。ここでも、3.3.(4)で言及したような「世帯単位」の給付の問題点が指摘されている。

結局のところ、調停で議論されているような、同居世帯が別生計かどうかという問題ではなく、扶養をするに至った世帯の状況をそもそも把握しているのかどうかの問題なのではないだろうか。被災者を扶養するに至ったという事実に関して、扶養先の扶養能力に加えて、扶養先が被災者の生活再建能力をどれだけ確保できるのかという視点も必要である。

自立支援金訴訟のケースでは、萩原操さんは夫とは扶養関係にありながらも、厳格な収入要件をクリアしていたので、ここで取り上げるような論点は見えてこなかった。調停によって初めて問題が浮き彫りにされたといえる。調停事件においては、収入要件のあり方については、別生計かどうかという点に争点が集中していたが、申立人は収入要件の不合理性を世帯分離という運用テクニックで克服しようとしたと評価すべきである。

4. むすび

本稿が取り上げた調停事件は、平成16年5月末日現在において、全面的な和解には至っておらず、最終的には訴訟による判断をおおぐ可能性が高い。伊賀興一は、「兵庫県、神戸市において、判決に従った要綱是正が行われなかった場合、新たな裁判提起がありうるであろう」⁽⁶¹⁾と述べ、「公的援助法」実現ネットワークの

話によると、実際に訴訟の準備をしているという段階である。

調停事件においては、自立支援金訴訟の時と比べて、取り上げられるべき問題が拡大化している。世帯主被災要件の合理性が、自立支援金訴訟の以外のケースにおいても疑問視されるところであり、また、被災者支援制度の制度設計・運用のあり方、特に世帯単位の給付のあり方について問題を指摘することができた。

このように自立支援金訴訟ならびにその後の調停事件において繰り広げられた議論は、将来的な被災者支援制度のあり方を考える材料を提供している。すなわち、阪神・淡路大震災における一支援制度に限られた議論ではないということをも明記しておかなければならない。本稿が、将来的な被災者支援制度のあり方を検討する一材料として活用されれば幸いである。

本来ならば、被災者支援制度に関して、「世帯単位の給付モデル」に代わる「個人単位の給付モデル」を提示すべきところである。被災者支援制度の包括的な再構築には不可欠な作業であるが、これは今後の課題としたい。

追記：本稿は、科学研究費補助金・若手研究(B)平成16～18年度「包括的な被災者支援法システムの構築」（課題番号16710129）の研究成果を含むものである。

資料：自立支援金をめぐる経過

- 平成7年1月17日 阪神・淡路大震災
- 平成9年4月1日 生活再建支援金制度の設立
- 平成9年12月1日 被災中高年恒久住宅自立支援制度の設立
- 平成10年5月22日 被災者生活再建支援法の成立
- 平成10年7月1日 自立支援金制度の設立
- 平成12年3月14日 萩原行夫さん自立支援金訴訟を提訴
- 平成12年4月28日 自立支援金制度の申請期限 特例制度の世帯構成認定日
- 平成13年4月25日 自立支援金訴訟神戸地裁判決
- 平成13年6月4日 原告萩原行夫さん死去（享年61歳）訴訟は操さんが継承
- 平成14年7月3日 自立支援金訴訟大阪高裁判決
- 平成14年10月1日 特例制度の施行
- 平成15年3月26日 19名が調停申立書を神戸簡易裁判所に提出（第1次事件）
平成15年（ノ）第0123号 自立支援金支給等調停事件

自立支援金訴訟後の調停事件から見た被災者支援制度の問題点

- 平成15年 3月31日 特例制度の申請期限
- 平成15年 5月14日 9名が調停申立書を神戸簡易裁判所に提出（第2次事件）
平成15年(ノ)第0178号 自立支援金支給等調停事件
- 平成15年 5月19日 第1次事件の第1回調停期日
- 平成15年 7月 2日 第1次事件の第2回調停期日
第2次事件の第1回調停期日
(両事件は、今後、同時に進行されることになった。平成16年
5月12日には第8回目の調停が行われている)

なお、自立支援金制度ならびに特例制度については、①平成12年4月28日において支給要件を満たしている世帯であること、②期限までに申請できなかった理由があると認められること、を条件に平成17年3月31日まで申請期限が延長される。

注

- (1) 居住安定支援制度は平成16年4月に施行された制度であるが、制度の概要ならびに評価については別稿で取り上げることにする。
- (2) 自立支援金訴訟の判決文は、賃金と社会保障第1341号(平成15年3月上旬号)12～35頁(第1審)、36～47頁(控訴審)、判例時報第1801号38～59頁(控訴審)を参照。
自立支援金訴訟の評釈については、伊賀興一「阪神・淡路大震災から8年 被災者自立支援金訴訟の記録—大阪高裁確定判決の意義と拘束力」賃金と社会保障第1341号(平成15年3月上旬号)4～11頁、遠藤美奈「社会保障判例研究 被災者自立支援金の支給における世帯主被災要件の違法性」賃金と社会保障第1361・62号(平成16年1月合併号)122～128頁、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(平成15年3月)171～183頁を参照。
- (3) 復興基金は、私法上の財団法人ではあるが、設立者・運営主体・財源は兵庫県と神戸市によって担われている。
- (4) 旧2制度ならびに、自立支援金・特例制度の概要は、財団法人阪神・淡路大震災復興基金のホームページ <http://web.pref.hyogo.jp/flkikin/jigyo/seikatu/1.htm> を参照。
- (5) 「世帯主が被災している」とは、世帯構成ならびに住所認定の基準日である平成10年7月1日時点において、世帯主が被災しているという意味である。しかし、平成10年7月1日以降申請のあった者で事情により変更があった場合は、申請時点で認定するとしている(本件要

網第5条第3項)。

- (6) 伊賀興一「第5章 自然災害被災者に対する公的支援法システムの課題—市民立法運動の経緯から」『講座社会保障法第6巻』(法律文化社、平成13年)196～197頁。
- (7) 伊賀興一・前掲注(6)197頁。
- (8) 山崎栄一・前掲注(2)175～177頁。
- (9) 行政事件訴訟法第33条第1項は、「処分又は裁決を取り消す判決は、その事件について、当事者たる行政庁その他の関係行政庁を拘束する。」という条文である。
- (10) 「『公的援助法』実現ネットワーク被災者支援センターニュース こうのとりに」平成14年特集号5頁。同趣旨の主張として、伊賀興一・前掲注(2)11頁。
- (11) 阿部泰隆「基本科目としての行政法・行政救済法の意義(四)」自治研究第77巻第7号(平成13年)16～18頁。こうなると、神戸地裁においてなされた行政訴訟ならびに国賠訴訟についても、検討の必要性がある。
- (12) 阿部泰隆『政策法学講座』(第一法規出版、平成15年)259頁。
- (13) 記者発表「被災者自立支援金支援金制度の見直しについて」(平成14年9月6日)。
- (14) 自立支援金支給請求等調停申立書(平成15年5月14日)8頁。
- (15) 自立支援金支給請求等調停申立書(平成15年5月14日)11頁。
- (16) 自立支援金支給請求等調停申立書(平成15年5月14日)12頁。
- (17) 自立支援金支給請求等調停申立書(平成15年5月14日)15頁。
- (18) 自立支援金支給請求等調停申立書(平成15年5月14日)16頁。
- (19) 民事調停法第17条は、「裁判所は、調停委員会の調停が成立する見込みがない場合において相当であると認めるときは、当該調停委員会を組織する民事調停委員の意見を聴き、当事者双方のために衝平に考慮し、一切の事情を見て、職権で、受事者双方の申立ての趣旨に反しない限度で、事件の解決のために必要な決定をすることができる。この決定においては、金銭の支払、物の引渡しその他の財産上の給付を命ずることができる。」という条文である。
- (20) 申立人主張書面2(平成15年10月28日)3頁。
- (21) 申立人主張書面1(平成15年6月30日)2頁。
- (22) 復興基金提出の調停事件答弁書(平成15年5月15日)。
- (23) 具体的には、別生計であることを証明する書類や平成8年度あるいは平成9年度の総所得金額の合計額を確認できる書類である。
- (24) 自立支援金支給請求等調停申立書(平成15年5月14日)15頁。
- (25) 事務連絡「被災者自立支援金特例制度の実施に係る取扱いについて」(平成14年9月30日)。
- (26) 同居型＝別生計不承認型の場合は、被災者である親の年齢をもとに収入制限が設定される。そこに、世帯主変更型＝特例適用不可型との違いが見られる。
- (27) 自立支援金支給請求等調停申立書(平成15年5月14日)16頁。
- (28) 自立支援金支給請求等調停申立書(平成15年5月14日)10頁。
- (29) 馬返秀明「統計ができるまで 第54回住民基本台帳に基づく全国人口・世帯数及び人口動

自立支援金訴訟後の調停事件から見た被災者支援制度の問題点

- 態」ビジネス調査資料総覧《月報》平成14年4月号12頁。
- (30) 本橋美智子「『世帯主』の法的考察」女性労働第19巻（平成6年）125～126頁。
- (31) 秋田一恵「法律上における世帯主の問題を考える—戸籍、住民基本台帳との関わりで—」婦人労働第14号（平成1年）32頁、榎原富士子「女性と戸籍 夫婦別姓時代に向けて」（明石書店、平成4年）144～146頁。
- (32) 本橋美智子・前掲注(30)128頁。ちなみに、「索引」の意味であるが、広辞苑によると「書物の中の字句や事項を一定の順序に配列して、その所在をたやすくさがし出すための目録。インデックス。」とある。
- (33) 本橋美智子・前掲注(30)128～129頁。
- (34) 伊賀興一・前掲注(2)7頁。
- (35) 本橋美智子・前掲注(30)129頁。
- (36) 秋田一恵・前掲注(3)35頁。
- (37) 遠藤美奈・前掲注(2)127頁。
- (38) 遠藤美奈・前掲注(2)128頁。
- (39) 伊藤セツ 伊城舜子「総務庁統計局『家計調査』における『世帯主概念』をめぐる問題点」婦人労働第14号（平成1年）17～18頁、榎原富士子・前掲注(3)146頁。
- (40) 筆者は、平成15年10月11日、神戸市男女共同参画センターあすてっぷKOBEにおいて、「世帯主概念のもつ女性差別—被災者支援を通して見えてきたもの」というテーマの講演を行い、その後、開催主催者である「公的援助法」実現ネットワーク被災者支援センターの中島絢子氏と北田美智子氏との3人でシンポジウムを行った。講演の内容は、山崎栄一「世帯主概念のもつ女性差別 自然災害被災者支援を通して見えてきたもの 山崎栄一—西九州大学講師講演録」（「公的援助法」実現ネットワーク被災者支援センター、平成15年12月）1～24頁を参照。
- (41) 秋田一恵・前掲注(3)32～33頁。
- (42) 賃金と社会保障第1341号（平成15年3月上旬号）42頁、判例時報第1801号54頁。
- (43) 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（平成13年7月）121～122頁。
- (44) ちなみに、災害弔念金等法によって貸し付けられる災害援護資金は当座の生活資金として災害直後（被災時から3ヶ月以内）に貸し付けられる性格のものであるので世帯の変動はあまり想定していないという。厚生労働省社会援護局保護課災害救助対策室へのインタビューより。
- (45) 事務連絡「被災者自立支援金特例制度の実施に係る取扱いについて」（平成14年9月30日）。離婚した場合は、被災世帯主がいる一方の世帯のみに支給がなされることになっている。
- (46) 遠藤美奈・前掲注(2)128頁。
- (47) 第2準備書面（平成15年9月2日）4頁。
- (48) 被災者生活再建支援法施行規則第4条を参照。
- (49) 山崎栄一・前掲注(43)137～142頁。
- (50) 第2準備書面（平成15年9月2日）10頁。

- (5) 伊賀興一・前掲注(2)11頁。

