

# 被災者支援法制の将来像

山崎 栄一（大分大学）

## 1 はじめに

一般に、災害法制というのはショッキングな災害を経験することにより、漸進的ではあるが成長を遂げていくという特徴を持っている。災害法制の一セクションを担う被災者支援法制も、阪神・淡路大震災をきっかけに制定された被災者生活再建支援法を皮切りに成長を遂げつつある<sup>(1)</sup>。しかし、ここにいう成長というのは、ショッキングな災害が起こった際に生じた、個別・具体的な問題に対応するためのいわば「対症療法的」な諸施策の積み重ねであるという点に限界が見られる。将来的な全体像というものを欠いた、「その場しのぎの」施策の積み重ねによる成長というのは、いわば「いびつな成長」となってしまうかねない。被災者支援法制の健全な成長を目論むのであれば、当セッションのテーマである「長期戦略」という視点は欠かせない。長期戦略という視点を導入するならば、被災者支援法制の包括的・体系的な把握ならびに構築が必修条件であると考ええる。

本稿においては、まず、現在、目前に提示されている課題の解決を「中期目標」として位置づけて、成長過程にある被災者支援法制の現状ならびに見直しの方向性について言及する。ついで、長期的な視野に立った、被災者支援法制の将来的なビジョンを構築し、実現することを「長期目標」として位置づけ、その準備作業として、被災者支援法制の包括的・体系的把握ならびに構築を試みる。

## 2 中期目標—現行の被災者支援法制〔災害救助法・被災者生活再建支援法〕の見直し

### (1) 現行法制の問題点

現在、被災者支援法制で問題とされているのが、災害救助法（1947年制定、以下「救助法」と略す）ならびに被災者生活再建支援法（1998年制定、2004年法改正、以下「支援法」と略す）の支援内容・運用のあり方である<sup>(2)</sup>。

救助法の問題点としては、支援メニューが現行の運用上「現物給付」に限定されているという点が挙げられる。実は、阪神・淡路大震災において救助法が弾力的に運用され、「現金給付」が行われていたとすれば、支援法を制定しようとする気運は高まらなかったかも知れない。

支援法の問題点としては、①支援法の発動要件が限定されている（ある程度の災害の規模でないと支給を受けることができない）こと、②支援金の支援対象についても被害度から見ると全壊・大規模半壊等に限定されている（半壊・一部損壊・床上浸水の場合は対象とはならない）こと、③厳格な所得・年齢制限が存在すること、④支援金の使用用途が住宅再建・住宅補修に関してはその周辺部分に限定されている（住宅再建・住宅補修そのものには使用できない）こと、が挙げられる。

その他にも、救助法が災害初期における応急救助を行う制度であるのに対して、支援法は被災者復興のさきがけを支援する制度であるために、長期的な避難生活に対応できないという、「法制度間のつながりの悪さ」も指摘されている<sup>(3)</sup>。

### (2) 自治体の独自施策・支援法改正の動き<sup>(4)</sup>

このような問題点を克服すべく、1998年に支援法が制定されて以降、主に都道府県レベルで独自施策が講じられるようになった。独自施策の端緒は、支援法が適用されない規模の災害に対しても自治体が支援法と同等の支援を独自に行うというパターンであった。しかし、独自施策が脚光を浴びたのは、2000年10月に起きた鳥取県西部地震における独自施策であった。当時の支援法では、支援金の使用用途が家財道具の調達等に限定されていた中で、住宅の再建・補修そのものに対する独自施策

が行われた。

その後においても、自治体による独自施策は全国的な拡大傾向を見せている。2000年6月に起きた三宅島噴火災害における長期避難に対する独自施策、2004年に頻発した風水害、2004年10月に起きた新潟県中越地震、2005年3月に起きた福岡県西方沖地震、2007年3月に起きた能登半島地震における独自施策など、枚挙にいとまがない。

独自施策は現行法制に対する「上乗せ」「横出し」的な措置として実施されている。「上乗せ」とは、従来の法制度の支給要件を満たしている場合に、支給金額を上乗せするという措置である。「横出し」とは、さきに取り上げた問題点①～④のように、適用要件の厳格さを克服するために、従来の法制度の支給要件を超えた範囲に対しても支給を行うという措置である。独自施策の内容を分析してみると、以下のような分類が可能である。

- (1) 恒久型と暫定型（制度を恒久的に適用⇔災害限りの適用）
- (2) 発動要件無限定型・緩和型
- (3) 支援対象緩和型
  - a) 被害要件緩和型（半壊や一部損壊、床上浸水でも支援対象）
  - b) 所得・年齢要件緩和型（所得・年齢要件を撤廃している制度も）
- (4) 支援対象限定型
  - a) 被災地再建限定型
  - b) 持ち家世帯限定型
  - c) 災害弱者限定型
- (5) 支給内容緩和型（住宅の再建・補修そのものに対する支援）
- (6) 純粋な上乗せ・横出し型と補完的上乗せ・横出し型  
（支援法にそのまま上乗せ・横出しするパターンと、支援法で住宅再建・補修に支援がなされない金額分に限って補完的に上乗せ・横出しを行うパターン）
- (7) 被災者負担前提型（住宅の再建・補修に際して、一部負担を課す）

また、内閣府において「被災者生活再建支援制度に関する検討会」が2007年3月に立ち上げられ、支援法改正の動きが本格化している。検討会においては、これまでの被災者支援法制に関する現状の問題点を網羅的に把握しようとしているようであるが、検討会で取り上げられた問題点をどこまで支援法改正で克服できるかは未知数である<sup>5)</sup>。

### 3 長期目標—被災者支援法制の包括的・体系的把握ならびに構築

#### (1) 長期戦略という視点の必要性

仮に、上記に挙げたような現行法制の問題点が克服されたとしても、支援法にいう「生活再建」というのはあくまでも被災者の家財であるとか住宅再建・補修といった「ストック」に対する支援に限定されている（所得といった「フロー」に対する支援は支援法にはない）。支援法に掲げられている「生活再建」というのは狭い概念であり、被災者支援のあり方をめぐり議論を歪めるおそれさえあるのである。ともすれば、仮に中期目標としての現行制度の見直しが完了すれば、被災者支援法制に関する議論も急速に冷却化してしまうかも知れない。

確かに、被災者支援の中核は「生活再建」にあることは間違いないが、「生活再建」を行うにあたって必要とされる要素・施策とは一体何なのか、そして、「生活再建」が目指すべき最終的な姿とは何なのかについて、考えてみる必要がある。そこで、立木茂雄（2006）による、「生活復興施策体系モデル」が参考になる。

生活再建7・9要素	復興施策体系	直接施策(例)	間接施策(例)
①すまい	住宅復興施策体系	仮設住宅・復興公営住宅提供等	利子減免・生活再建支援等
②つながり	コミュニティ復興施策体系	見回り、巡回、アウトリーチ、家族支援等	社会的サポートネットワーク形成を目的としたコミュニティ形成支援等
③まち	都市基盤復興施策体系 まちづくり支援施策体系	都市再建・再開発、社会基盤再建等 まちづくり協議会の結成	規制緩和・強化、コンサル派遣等 市民活動支援施策の充実
④そなえ	地域防災施策体系	公助、公助支援、自助支援等	「自助・共助・公助」理念の提言
⑤こころとからだ	保健・福祉・医療復興施策体系	ケア専門家のアウトリーチ、見守り体制構築等	社会的サポートネットワーク形成支援等
⑥景気・生業・暮らし向き	経済復興施策体系	補助金・融資・税の減免等	規制緩和・強化、公共事業、技術支援、都市基盤整備、新産業創造等
⑦行政との関わり	地域自治に関する復興施策体系	権利としての市民参加の保証、責務としての協働と参画の位置づけ等	「公・共・私」型社会像の提言等
⑧人生観・価値観の変化	被災体験の意味づけを促進する施策体系	震災モニュメント形成、震災メモリアルイベント事業等	メモリアル・モニュメント形成支援事業等
⑨震災体験・教訓の発信	体験の継承・発信の施策体系	教訓の発信事業、災害文化の形成施策、体験の若い世代への語り継ぎ事業等	体験の発信・継承支援事業等

表 生活再建7および9要素モデルに基づく生活復興施策体系モデル 立木茂雄(2006)より抜粋

上記の表について補足的な説明をしておくことにする。これは、神戸市で行われた草の根ワークショップ(1999年 2003年)、兵庫県復興調査(1999年 2001年 2003年 2005年)ならびに2004年の新潟豪雨災害と新潟県中越地震被災地におけるフィールド調査といった実証的調査研究結果に基づいて構築された被災者支援原則モデルである。

生活再建7(5年目まで)および9(10年目)要素は、このような実証的調査に基づいて、帰納的に導き出された要素である。被災5年目までは、①すまい、②つながり、③まち、④こころとからだ、⑤そなえ、⑥景気・生業・暮らし向き、⑦行政とのかわり、の7要因が重要であり、10年目を迎える段階になると、さらに⑧人生観・価値観の変化と⑨震災体験・教訓の発信という新たな2要素が追加されている。

このように帰納的に導き出された生活再建7・9要素と演繹的に立論された岡村重夫の社会福祉理論〔個人が有している7つの「社会生活の基本的要求」とそれを満たすために必要な、個人と社会制度との「社会関係」の構築(6)〕を連結させることによって、被災者支援モデルの構築を提示するに至っている。

そこでは、生活再建に必要とされる7・9要素とこれらの要素を直接・間接に充足せしめる施策(社会制度)が例示されている。確かに、7・9要素とこれらを満たす諸施策との整合性については今後も検討し直す余地があるし、これらの要素を満たす諸施策を具体的にどのようにして法制度として位置づけを図っていくかについては、今後の課題となるが、被災者の生活再建にかかわる社会制度の包括性・全体性を示唆するモデルとして評価ができる。モデルにいう「生活再建」は単に個々人の生活が自立的に再開されたという意味にとどまらず、被災者支援法制が最終的に目指すところの「復興」をも含んでいる。立木茂雄のモデルは、被災者支援政策を被災者のニーズという視点から再構成しているという点において有意義なモデルである。

モデルの図表を見る限りにおいては、生活再建に必要な要素、生活復興のために講じることができる施策というのは多彩であって、実は、被災者支援法制論というのは非常に広汎な射程を有しているといえる。このように広汎な射程を有する被災者支援法制の構築が防災政策の長期戦略の一つとして掲げられるべきである。

このような長期的な視点に立ちながら被災者支援法制を構築しかつ、実現させるためには、法制度の包括的・体系的把握ならびに構築が不可欠である。そのような体系的・包括的把握ならびに構築をする準備作業として考えられるのが、①被災者支援法制の整理付け、②被災者支援法制の「指針」となりうる「憲法」ならびに「基本法」の検討である。下記に掲げるような整理・検討をしていく中で、

現行の被災者支援制度で「不十分な部分」と「欠けている部分」を発見・確認することも可能となる。

## (2) 被災者支援法制の整理付け<sup>(7)</sup>

包括的・体系的な法制度の構築を行うとなると、被災者支援法制を、法制度同士が連携し合い、相互に補完的な関係にあるという意味において「法システム」として捉えることになる。法制度同士の関連度合いや、補完性を確認するためには、各法制度の守備範囲を把握することが重要となる。

確かに、被災者支援制度の守備範囲を的確に把握するには、それぞれの法制度の目的・対象・基準・手段・手続・財源といったものがどのようになっているのかを丁寧にしておく必要があるのはいうまでもないが<sup>(8)</sup>、その他にもどのような視点から整理付けをしていけばよいのであろうか。以下において、さまざまな整理付けの基準を提示してみることにする。

### 1. 被災者支援制度の平面的整理

被災者支援のために行われる施策の中には、法制度というフォーマルな形式に基づく施策と災害復興基金・義援金などのインフォーマルな形式に基づく施策が存在している。制度の安定性という点を重視すれば、インフォーマルな施策のフォーマル化を検討していくことになるだろう。

被災者支援法制の各法体系への整理付けならびに災害時法制と平常時法制という整理付けも重要である。日本の法体系は、憲法—法律（基本法・個別法律）—その他の下位規範（条例、要領・要綱）といった体系をとっており、上位規範がどのように下位規範を方向付け、下位規範がどのように上位規範を実現しているのかを明確にしておかなければならない。また、生活保護法・失業保険法・介護保険法・社会福祉事業法などの法律は、平常時において国民の生活を保障するための法制度として機能しているが、災害時においても機能することになるので、そういった法制度の分析も欠かせない。災害時というのは、平常時の法制度の欠陥が露呈することがある<sup>(9)</sup>。

### 2. 被災者支援制度の時系列的整理

被災者支援政策をフェーズごとに分けるとすれば、災害前の予防・準備→災害直後の応急対応・復旧→本格的な復興と分類することができよう。災害前においても、耐震改修や避難体制の確立、基金の創設・物資等の備蓄・被災者支援の担い手同士の応援協定といったアクションがなされるし、復興手続についてもあらかじめ災害以前に決定しておく（いわゆる「事前復興」）ことも考えられる。

被災者支援制度をどのようなタイミングで発動させるのかという問題も検討されることになる。たとえば、新潟県中越地震においては、現物支給の期間を長くしすぎたために地域の営業機会が奪われ、地域経済の復興を遅らせる結果を招いてしまった。地域経済の再開のめどが立った時点で現金給付に切り替えるべきであった<sup>(10)</sup>。

被災者支援の期間については、何を支援するかによって「一括給付・一時支給」か「分割給付・長期支給」という分類も行われる。

### 3. リスク分担という視点からの整理<sup>(11)</sup>

以上においては、支援制度間での守備範囲についての整理であったが、もう一つの守備範囲の整理付けをしておかなければならない。それは、国・自治体（公助）—共同体（共助）—個人（自助）間の守備範囲の確定である。さらにいえば、国—自治体間の守備範囲の確定も重要である。自然災害のリスクに対してすべてのリスクを国が負う必要はないが、国はリスクの状況を把握した上で、誰の負担にするかについて決定を行うという監督的な地位にあると考える。リスク分担は、それぞれの特徴を踏まえながら、一カ所に過度に負担がかからないようにしなければならない。

### (3) 憲法と被災者支援法制

憲法は、被災者支援法システムの中で最高位に位置する法規範であり、被災者支援法制の「限界」と「指針」を提示している。従来の憲法学は、「違憲か合憲か」という法制度の限界論に終始していたが、憲法解釈の中から原理・原則を抽出することによって、法システムの指針となり、法システムの将来的な方向性・課題を示してくれる<sup>(12)</sup>。いってみれば憲法は、被災者支援法制にとっての「灯台」としての役割を担っているのである。

被災者支援法システムにとって、第一に取り上げられるべき憲法原理・原則は、憲法 25 条から導かれる社会国家原理である。社会国家原理とは、「困った程度に応じて」救済を行うという原理である<sup>(13)</sup>。この原理を実現するための出発点として、国家が「困っている人が誰なのか、どのように困っているのかについてきちんと把握できているのか」という被災者ニーズの把握という課題が提示されることになる<sup>(14)</sup>。

被災者支援には給付が伴うので、社会国家原理とあわせて憲法 14 条から導かれる公平性原則が被災者支援法制の「指針」となっている。そこからは、困っている人には困っている人なりの支援を行う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行うという形式的平等の原理という 2 つの原理が抽出される。他方、被災者支援について差別的な取扱いが許されないという意味において、公平性原則は被災者支援法制の「限界」を示している<sup>(15)</sup>。

公平性に関する将来的な課題の一つとして、災害の規模による支援内容の差異（大災害と小規模災害）や、同一の災害であっても地域間における支援の差異が見られており、災害間ならびに地域間における公平性の確保が要請される<sup>(16)</sup>。

ついで、被災者への財産被害に対する考え方を示唆するものとして、憲法 29 条は私有財産制・財産権保障を掲げている。私有財産制の下では、自然災害による個人の財産権被害に対しては、自己責任の原則・自助努力による回復が原則となる。これまで政府は、私有財産制を根拠に個人補償を行わないという姿勢を貫いてきた。その点において、憲法 29 条は被災者支援法制の「限界」を示しているといえる。ただし、財産権被害に対する一切の公的支援が否定されるかといえばそうではなく、公的支援の目的に公共性（たとえば「地域コミュニティの維持」「自助努力の促進」）が見られる場合には公的支援も許容されるのである<sup>(17)</sup>。

さらに、憲法 29 条で行われている財産権保障について積極的な意義付けを行うことで、被災者支援法制に対する「指針」を導き出すことも可能である。棟居快行は、財産権には個人主義的な側面と私有財産制度（すなわち資本主義制度）の制度的保障の側面があるとした上で、前者からは人格的自律の物理的基盤・前提条件の保障を、後者からは資本主義の本質的部分の保障を見いだす。そこで、自然災害によって生じた、「個人の自律を可能としてきた財産権の滅失ないし機能喪失、および資本主義を制度として不可能とするような財産権の大規模な滅失ないし機能喪失に対しては、まさに財産権保障の法的効果として、国の一定程度の公的支援が憲法上の要請となる」とし、公的支援の具体的水準として「人格的自律および資本主義の再展開にとっての仮の救済となる必要最小限を基準」とすべきであるとしている<sup>(18)</sup>。さらに、興味深いことには、具体的な憲法上の要請の一つとして、「コミュニケーション空間」の回復を掲げている<sup>(19)</sup>。

最後に、被災者支援法制全体の総則的な「指針」となるのが、憲法 13 条から導き出される「個人の尊重」「自己決定権」である。個人の尊重からは、自立した個人についてはその自己決定・自己責任に基づく営みを最大限に尊重すると同時に、他方、自立できない個人について自立できるところまで国が生活配慮を行うという「指針」が導き出される<sup>(20)</sup>。また、個人の尊重は、「被災者支援政策（ひいては防災政策）の主人公は住民である」という、被災者支援法制のあり方を考える際の原点を示してくれる<sup>(21)</sup>。そこからは、被災者支援政策の意思決定プロセスへの住民参加保障といった「指針」が導き出される。

自己決定権の実質的確保という視点からは、被災者それぞれの「災害復興ストーリー」に即した支援メニューの整備（被災者ニーズの把握や支援メニューの多様性の確保）が「指針」として要請され

ることになる<sup>(22)</sup>。

憲法 13 条をもとに提示した指針の中には、その他の条項から導き出された指針と類似している指針もあるが、それは憲法 13 条が人権規定の中でも総則的な位置を占めているからである。憲法解釈の可能性をなるべく引き出すために、あえて重複することを承知で指針を列挙したことをここで断っておく。

#### (4) 基本法と被災者支援法制

被災者支援法制を方向付け、かつ、包括的・体系的に構成するツールとして機能することが期待されるのが「基本法」である。基本法とは、特定の行政分野における基本理念・政策目標を提示しているところに特徴が見られる。すでに、防災政策全体の基本法として、災害対策基本法が存在している<sup>(23)</sup>。

災害対策基本法は、災害予防→災害応急対策→復旧→（復興）というステージを設けてはいるものの、復興というよりは災害応急対策と復旧に、被災者というよりは公共施設の被害回復に重点が置かれてきた。確かに、災害対策基本法 8 条 3 項には「災害からの復興」、97 条には「被災者の災害復興」という文言があるが、「復興」という概念に対する明確な定義があるわけではなく、被災者支援のビジョンを提示しきれてはいない<sup>(24)</sup>。

被災者支援法制の包括的・体系的な構築を目指すのであれば、基本法レベルで被災者支援に対する基本理念・政策目標をより明確に提示していくことが求められる。これまでも、明確なビジョンを提示すべく、私案としてはあるが基本法案が提案されたことがある<sup>(25)</sup>。最近では、日本弁護士連合会や関西学院大学災害復興制度研究所が被災者支援という視点から、新たに復興基本法のあり方を模索しているところである。

ここにいう「復興」の意味であるがこれまでにさまざま用語法で用いられてきた<sup>(26)</sup>。果たして、復興基本法の作り手はどのように「復興」を定義づけているのであろうか。

戒正晴は、復興基本法の目的という脈絡で、「国と地方公共団体の役割分担のもとに、被災地域住民の意向を尊重しつつ共同して被災地域の生活及び経済の自立的発展を迅速に推進し、自然災害に対して安全な地域づくりを促進し、地域住民の生活の安定と活力ある被災地域の再生を実現すること」としている<sup>(27)</sup>。

津久井進は、「公私を問わず国土及び構造物等、経済、文化、産業、労働環境及びコミュニティならびに市民の生命・心身及び生活全般等について、その被害を速やかに回復し、これらの再生ないし活性化を図ること」としており、試案としての復興基本法案にも明記している<sup>(28)</sup>。

宮原浩二郎は、「災害によって一度は衰えた被災者および被災地が『再び盛んになること』『再生すること』である」と定義づけ、「被災者および被災地の再生に欠かせないのが、『暮らし』『すまい』『まち（むら）』の再生である」としている<sup>(29)</sup>。

山中茂樹は、「被災者個々の再起・再生を積算したところにあるべきだ」と位置づけ、「人間復興」「人間サイズの復興」に復興基本法の主眼を据えている。そして、被災者の人間復興には、「医（医療）、職（仕事）、住（住まい）、習（教育機関）」の一体的な支援が欠かせないとしている<sup>(30)</sup>。

市民団体による基本法案では、復興支援の目的という脈絡で、「自然災害による被害の回復と復興を実現するために、国の責務と役割を定めるとともに、被災者の権利を明確にし、もって、被災者と被災地・街区の早期の復興とこの国と社会の健全な発展に寄与すること」（1 条）としている。

復興基本法の構成であるがこれまでの諸試案を見ると、①復興概念を明確化する目的規定、②国・都道府県・市町村の責務・役割規定、③復興組織についての規定、④復興計画についての規定、⑤復興プロセスにおける住民の参加保障規定、⑥復興財源についての規定といった項目が、復興基本法の主軸になることが想定される<sup>(31)</sup>。

復興基本法が提案される背景には、災害後の施策において、被災者への配慮が足らなかったことに対する憂慮が込められている。ことに復興の段階に至っては、「都市」や「まち」というハード面に

視点が偏ってしまい、「被災者」というソフト面に対する配慮が欠けていた（いわゆる「都市開発型の復興観」<sup>(32)</sup> <sup>(33)</sup>）。ゆえに、復興基本法案においては復興の主人公が「被災者」であることや復興プロセスにおける「被災者」の参加保障が強調されるのである。これからの被災者支援法制論は、支援内容がどうあるべきか、何を支援するのかという「実体論」に加えて、支援の内容をどのようにして決めるのかという「手続論」がウエイトを増していくと思われる<sup>(34)</sup>。

このような復興基本法を制定するにしても、従来の法体系との整合性を図らなければならず、第一に、災害対策基本法との関係をどのようにするべきかという問題が生じる。将来的な基本法体系のあり方であるが、①災害対策基本法の改正→特に復興段階における被災者支援のあり方を明記、②災対法とは別に復興基本法を制定、という2つの選択肢が考えられよう。第二に、既存の法制度間の調整（新法の制定も視野に入れながら）という作業も並行して行わなければならないであろう<sup>(35)</sup>。

#### 4 むすび

被災者支援法制の恒常的かつ健全な発展を促すためにも、長期的な戦略は不可欠である。かつ、被災者支援法制の出発点は、憲法13条の個人の尊重という原理・原則からして、「被災者支援政策の主人公は被災者である」というところに見いだされるべきである。そういった視点から、被災者のニーズの把握ならびに被災者支援法制の整理付けが行われるべきであるし、憲法・基本法は被災者支援法制を方向付けていかなければならない。

#### 〔脚注〕

(1) 被災者支援法制の発展状況については、山崎栄一（2001）山崎栄一（2003a）、山崎栄一（2004b）、山崎栄一（2007）ならびに山崎栄一（2006b）を参照。

(2) 救助法の支援内容は、①収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与、②炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、③被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、④医療及び助産、⑤災害にかかった者の救出、⑥災害にかかった住宅の応急修理、⑦生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、⑧学用品の給与、⑨埋葬、⑩前各号に規定するものの外、命令で定めるもの、がある。

支援法の支援内容は、生活再建支援金として家財の購入等にかかる「生活関係経費」が最大100万円、住宅ローンの利子や住宅の撤去等にかかる「居住関係経費」最大200万円支給される。

救助法・支援法以外にも災害によって死亡あるいは障害が残った場合に最大500万円を支給したり、災害により負傷又は住居、家財の損害を受けた者に対して最大350万円の貸付を行う、災害弔意金等法という被災者支援法もある。これらの制度の詳細な内容については、内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要」（<http://www.bousai.go.jp/fukkou/kakusyuseido.pdf>）を参照。

ただし、ここにいう被災者支援法制は狭義の意味においてであり、3の(1)で取り上げるように被災者支援に関する法を広義に捉えるならば、多くの法制度が被災者支援法制の範疇に入ることになる。山崎栄一（2001）pp.100を参照。

(3) 山崎栄一（2001）pp.148-154を参照。

(4) 自治体による独自施策の展開・概要については、山崎栄一（2006b）ならびに山崎栄一（2007）を参照。

(5) 2007年3月1日に行われた、被災者生活再建支援制度に関する検討会（第1回）の議事概要については、[http://www.bousai.go.jp/oshirase/h19/070301\\_kisya.pdf](http://www.bousai.go.jp/oshirase/h19/070301_kisya.pdf)を参照。

(6) 岡村重夫が提唱した7つの社会生活の基本的要求とは、(a)経済的安定、(b)職業の機会、(c)身体的・精神的健康の維持、(d)社会的共同、(e)家族関係の安定、(f)教育の機会、(g)文化・娯楽に対する参加の機会の7つである。かつこれらの欲求を満たす社会制度として、(a)(b)=経済制度、(c)

＝保険、医療、衛生制度、(d)＝司法・行刑制度及び道德、(e)＝家庭、(f)＝教育制度、(g)＝文化・娯楽制度といったものがある。岡村重夫（1956）pp.105-138 を参照。

(7) 山崎栄一（2001）pp.116-132 を参照。

(8) 法制度を観察する際に留意しておくべき点について、いくつか取り上げておくことにする。

「目的」と「対象」と「基準」が一致しているとは限らない場合（政策のターゲットのズレ）がある。支援法は、支給対象を低所得者と高齢者に限定しているが、生活再建を支援すべき対象としては狭きに失するのではないか。子どもを養っている 40～50 代の人に対しても支援を行うべきではないのか。

「手段」といっても「給付（現物給付）と（金銭給付）」と「貸付」があるし、まちづくりとなると、何らかの実体的・手続的規制も手段として講じられることになる。

「手続」に関していえば、まず、被災者への給付手続について、迅速な支援と確実な支援どちらを優先させるかによって、手続の迅速性を優先する「普遍主義モデル」と手続の慎重性を優先する「限定主義モデル」に分類することが可能である。ここにいう手続の慎重性というのは、被災者本人の意向や個人的事情をなるべく反映させるという意味である。西谷剛（1999）p.254 を参照。また、「まちづくり」「災害文化」「災害の積極的位置づけ」といった事業についても、手続のあり方が問題とされよう。阪神・淡路大震災における、まちづくりの手続論として、大浜啓吉（1997）、安本典夫（1999）ならびに坂和章平（1999）を参照。

「財源」については、たとえば、豊田利久（2006）では、大規模災害が起きたとしても災害復興にかかる財源を確保する試みとして、「臨時地域特別目的税」を提唱している。他方、自治体の財政状況によっては、同じ災害であったとしても支援内容について地域ごとの差異が生じうる。災害や地域間における支援内容の公平性については、3の（3）を参照。

(9) これら平常時における法制度が果たして災害時においても被災者のニーズを充足しうるような形で機能しているかどうかを検討しなければならない。阪神・淡路大震災の時には、生活保護制度は十分に活用されなかったし、その教訓が生かされているわけでもない。山崎栄一＝阿部泰隆（2000）ならびに山崎栄一（2006a）を参照。失業保険というのは労働者にしか適用されないし、長期間にわたる災害不況には対応できるのであろうか。平常時における法制度では対応しきれない場合には、災害時における法制度の創設も検討しなければならない。

(10) 永松伸吾（2006）。

(11) 山崎栄一（2001）pp.111-116。

(12) 山崎栄一＝阿部泰隆（2000）pp.93-94。

(13) 阿部泰隆（1999）p.152。

(14) 憲法 25 条にある「文化的な」という文言から、被災経験も一つの文化として捉えるならば、被災経験の継承・発信や被災体験の意味付けに関する事業も憲法 25 条から根拠付けを行うことが可能である。永井幸寿（2006）p.36 では、災害の経験やそれによって得たノウハウ等を、一種の共有財産として他の地域や次の世代に伝えていくことが被災地の責務であるとし、「被災地責任」と位置づけている。

(15) 具体的な事例として、自立支援金訴訟（大阪高裁 2002 年 7 月 3 日判決）がある。そこでは、阪神・淡路大震災の被災者を対象に支給された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。山崎栄一（2003b）ならびに山崎栄一（2004a）を参照。

(16) 山崎（2006b）pp.93-94 を参照。こういった差異の原因としては、国—自治体間での守備範囲が確定していないことが挙げられよう。最終的には、国家によるミニマムスタンダードの確立が必要であると思われる。

(17) 参考として、地方自治法 232 条の 2 には、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」とあり、被災者支援に公共性があると判断された場合には、公的支援が許されている。碓井光明（1999）pp.249-265 を参照。

社会国家原理のもとで公的支援を行うとすれば、別に公共性があるかないかという問題ではなく、単に公的支援の程度の問題に過ぎないともいえる。工藤達朗（1999）を参照。

(18) 棟居快行（2004）。また、棟居快行は、財産権保障の機能として、個人の人格的自律を保障する「自由の前提形成機能」以外にも「行政手続参加権創出機能」を掲げており、そこからは災害後の復興まちづくり計画といった行政手続への住民参加保障といった「指針」が導き出されうる。棟居快行（1992）pp.251-255 を参照。

(19) 棟居快行（2005）は、災害前に形成されていた既存の「まち」の人的ネットワークという意味においてのコミュニケーション空間が具体的財産権の「制度的保障」の核心的部分として位置づけた上で、「財産権保障をこのようなコミュニケーションのネットワークの保障という人格権的な保障であると捉えなおせば、こうした意味での財産権保障の回復こそが『街の復興』の評価基準とされる」としている。そう考えると、「地域コミュニティの維持」自体が憲法 29 条によって要請されているということになる。

(20) 浦部法穂（1997）p.113. そうなると、憲法 29 条のみならず憲法 13 条からも自助努力の前提整備ならびに促進が被災者支援法制の「指針」として導かれるということになる。

(21) 戒正晴は、復興の主体とは誰かという問いかけに対し、「原則から言うと、街が人のためにあるのであって、人が街のためにあるわけではないのですから、それは絶対一番大切なのは被災者です。被災者が復興することが復興の最終目標だというふうにやはり考えるべきですね。街の復興というのはそのための手段だというふうに基本的には考えるべきだろうと思います。そのことが個人を尊重するだとかいう、いわゆる憲法的な理念にも合致するというふうに思いますし、そういう被災者の復興のために国や公共団体、あらゆる制度は奉仕すべきだというふうに思います」と述べている。日本弁護士連合会シンポジウム（2006）p.51. また、山崎栄一（2001）p.107 を参照。

(22) 山崎栄一（2001）p.124.

(23) 災害対策基本法は、それまでの防災政策が個々の災害法制が別々に機能していたことから、総合的な防災対策の確立を目指して 1961 年に制定されたものである。いわば、災害対策基本法は災害法制同士の調整役としての機能も果たしているといえる。災害対策基本法の制定過程については、風間規男（2002）を参照。

(24) そもそも、「復興」という概念規定自体が難しいところもある。たとえば、「復旧」という言葉は基本的には原状回復という意味で用いられるため、どのようにすれば復旧が達成できたかという判断は容易であるが、「復興」という言葉は「復旧」を越えた部分をさすが、どこまで行えば復興が達成できたかという判断は容易ではない。日本弁護士連合会シンポジウム（2006）pp.40-41 参照。

(25) たとえば、市民団体による基本法案として、2001 年 5 月 13 日に「災害復興支援基本法案」が提案されている。具体的な条文は <http://www6.ocn.ne.jp/~kouteki/teigen-saigaihukkousienkihonhouan.htm> を参照。

(26) 宮原浩二郎は、「復興」概念をマスメディアや学術書、行政実務や各種法令の検討を通して整理・分析を行っている。宮原浩二郎（2006）ならびに宮原浩二郎（2007）を参照。

(27) 戒正晴（2006）p.145. 戒正晴が作成した復興基本法の素案については pp.148-150.

(28) 津久井進（2006）pp.44-45. 津久井進が作成した復興基本法の試案については pp.58-63.

(29) 宮原浩二郎（2007）pp.120-121.

(30) 山中茂樹（2007）pp.122-123.

(31) 市民団体による基本法案（脚注 25）では、さらに具体的な支援メニュー（たとえば、「緊急生活維持支援金」「生活運営力回復支援金」「生業維持支援金」=いずれも給付）も規定してある。

(32) 宮原浩二郎（2007）pp.118-119.

(33) 都市復興という視点からのアプローチではあるが、大浜啓吉（1997）p.31 は、「自治体が都市づくりを計画するにあたっては、都市を産業活動の場としてのみ見るのではなく、一人一人の市民がそこに住み、働き、生活し、憩う場として見る視点、すなわち、都市を人権の角度から捉える視点が

重要である」としている。

(34) 手続論は、復興まちづくりの分野ではさまざまな土地利用法が存在しているゆえに活発に議論されているが、狭義の被災者支援（生活再建・住宅再建）の分野における手続論として参考になるものとして、西谷剛（1999）および遠藤尚秀（2006）がある。

(35) 津久井進（2006）pp.52-56 を参照。脚注 23 においても指摘したように、今後あり得べき基本法の姿としては、被災者支援法制同士の調整役として機能しうるような法設計が望まれる。

#### 〔参考文献〕

- 阿部泰隆（1999）「大震災対策における（憲）法解釈と法政策」公法研究 61 号 pp.151-172.
- 碓井光明（1999）『要説 自治体財政・財務法』学陽書房
- 浦部法穂（1997）「被災者に対する「公的支援」と憲法」自由と正義 48 巻 8 号 pp.108-116.
- 戎正晴（2006）「検証テーマ『復興体制 復興に対する法整備等』」日本弁護士連合会編『「シンポジウム 災害からの復興を目指して—個人の再生，地域の再生～とことん論究，復興基本法—』』 pp.111-150.
- 遠藤尚秀（2006）「平成 16 年台風 23 号災害義援金の調査研究—阪神・淡路大震災の義援金配分の教訓は生かされたか」関西学院大学災害復興制度研究所編『RON《論》 被災からの再生』関西学院大学出版会 pp.95-134.
- 大浜啓吉（1997）「震災復興とまちづくり」大浜啓吉編『都市復興の法と財政』勁草書房 pp.1-44.
- 岡村重夫（1956）『社会福祉学（総論）』柴田書店
- 風間規男（2002）「災害対策基本法の制定—防災政策ネットワークの形成」近大法学 50 巻 1 号 pp.1-82.
- 工藤達朗（1999）「自然災害からの保護を求める権利」公法研究 61 号 pp.206-216.
- 坂和章平（1999）「災害を都市計画法制の見直し」公法研究 61 号 pp.217-237.
- 立木茂雄（2006）「4. 災害対応プログラムから見た危機管理システムの検討 4. 1. 1 被災者対応原則の確立」『科学技術振興調整費（代表 林春男） 先導的研究等の推進日本社会に適した危機管理システム基盤構築 最終報告書』（2006 年）
- 津久井進（2006）「復興基本法のデザイン」関西学院大学災害復興制度研究所編『RON《論》 被災からの再生』関西学院大学出版会 pp.39-63.
- 豊田利久（2006）「災害復興における経済的諸問題」関西学院大学災害復興制度研究所編『RON《論》 被災からの再生』関西学院大学出版会 pp.81-94.
- 永松伸吾（2006）「地域経済の復興の鍵は何か？—贈与経済と市場経済に関する考察より」関西学院大学災害復興制度研究所編『RON《論》 被災からの再生』関西学院大学出版会 pp.211-231.
- 永井幸寿（2006）「災害時における弁護士の役割」関西学院大学災害復興制度研究所編『RON《論》 被災からの再生』関西学院大学出版会 pp.19-37.
- 西谷剛（1999）「災害対策と給付行政」公法研究 61 号 pp.250-256.
- 日本弁護士連合会シンポジウム（2006）日本弁護士連合会編『「シンポジウム 災害からの復興を目指して—個人の再生，地域の再生～とことん論究，復興基本法—』』 pp.3-83.
- 宮原浩二郎（2006）「『復興』とは何か」関西学院大学大学院社会学研究科 21 世紀 COE プログラム『先端社会研究』5 号 pp.5-40.
- 宮原浩二郎（2007）「『復興』とは何か」兵庫県震災復興研究センター編『災害復興ガイド—日本と世界の経験に学ぶ』クリエイツかもがわ pp.118-121.
- 棟居快行（1992）『人権論の新構成』信山社
- 棟居快行（2004）「4. 大震災と都市・生活再建支援 小浦報告を受けて」DRI 調査研究レポート vol.4 『震災復興と公共政策』人と防災未来センター pp.163-164.

- 棟居快行（2005）「財産権保障という観点から見た災害復興の評価基準」DRI 調査研究レポート vol.7 『震災復興と公共政策Ⅱ』人と防災未来センター pp.108-109.
- 安本典夫（1999）「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 pp.173-195.
- 山崎栄一＝阿部泰隆（2000）「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 pp.93-174.
- 山崎栄一（2001）「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 48巻1号 pp.97-169.
- 山崎栄一（2003a）「被災者生活再建支援法の見直し」地域安全学会梗概集 13号 pp.91-94.
- 山崎栄一（2003b）「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 69巻4号 pp.171-183.
- 山崎栄一（2004a）「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」九州社会福祉研究 29号 pp.1-28.
- 山崎栄一（2004b）「佐賀県突風災害における被災者支援」地域安全学会梗概集 14号 pp.31-34.
- 山崎栄一（2006a）「自然災害における被災者支援策と生活保護」『阪神淡路大震災と生活保護—大震災時の生存権を考える』編集・発行：生活保護改革を考えるひょうごネットワーク pp.27-38.
- 山崎栄一（2006b）「自治体への被災者への独自施策」関西学院大学大学院社会学研究科 21世紀 COEプログラム『先端社会研究』5号 pp.71-100.
- 山崎栄一（2007）「被災者支援の法制度」兵庫県震災復興研究センター編『災害復興ガイド—日本と世界の経験に学ぶ』クリエイツかもがわ pp.126-129.
- 山中茂樹（2007）「『災害復興基本法』への道」兵庫県震災復興研究センター編『災害復興ガイド—日本と世界の経験に学ぶ』クリエイツかもがわ pp.122-125.