

主要記事の要旨

被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯

八木 寿明

- ① わが国は非常に災害が多く、被災者の救済は、古来政治の重要課題であり、主として当座の食料や避難所の提供などを中心に行われてきた。高度経済成長期以降においては、生活水準の向上、住宅事情の改善、物流機構の整備、核家族化と高齢化の進展に伴う高齢者世帯の増加などの社会構造の変化に伴い、被災者救済のための公的な支援策も、現物給付中心から金銭給付併用に移行するなど、被災者にとって選択が可能な方法に改善されてきた。
- ② これは、大きな災害が発生するたびに、被災地の復興と被災者に対する有効な支援のあり方について、繰り返し国会で論議され、災害対策基本法、災害弔慰金の支給等に関する法律、被災者生活再建支援法などの多くの法律や制度が設けられてきたことによるものである。
- ③ 被災者の生活再建支援のあり方をめぐっては、「個人補償」の可否についての論議が行われてきた。憲法第29条に定める私有財産制の下で、災害によりその財産に損害を被った個人に対して、国や地方公共団体が、何らかの補償あるいは支援をすることが、憲法の理念に照らして可能か否かの議論である。
- ④ このような論議を経て、平成10年に制定された被災者生活再建支援法は、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、生活再建支援金及び居住安定支援金を支給することにより、既に多くの被災者の生活再建に役立てられている。
- ⑤ 他方、同法については、被災地の地方公共団体や被災者などから、支給対象となる災害と被災者の拡大、支援金の用途制限の緩和、申請・給付手続きの簡素化など多くの改善要望が出されている。また、地方公共団体では、同法を補完するため、地域の実情を踏まえた多様な独自支援策を実施している。
- ⑥ 平成16年の被災者生活再建支援法の改正にあたっては、「4年後の見直しと総合的検討の実施」が附帯決議された。そして、第168回国会には、同法の改正案が、民主党からは参議院に、また、自民党及び公明党からは衆議院に、それぞれ提出されている。
- ⑦ 国民一人ひとりの自助、共助と公的支援の役割分担、税金を財源とした支援の実施可能な範囲、被災者間の公平性の確保など、従来から議論されてきた論点にも留意しつつ、被災者の生活再建に真に有効な制度の実現に向けた見直しを期待したい。
- ⑧ 本稿は、被災者の救済、とりわけ生活再建、住宅再建への公的支援のあり方をめぐる国会での論議を中心に、その経緯と支援策の変遷を取りまとめたものである。

被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯

八 木 寿 明

目 次

はじめに

I 災害救助法の制定経緯と内容

- 1 戦前の災害救助に関する制度
- 2 災害救助法の概要

II 災害対策基本法の制定

- 1 災害対策基本法案の提出
- 2 個人災害に関する論議
- 3 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律の制定

III 災害弔慰金の支給等に関する法律の制定

- 1 災害弔慰金支給制度の創設
- 2 災害弔慰金の支給等に関する法律の制定

IV 雲仙普賢岳噴火災害をめぐる個人被害救済に関する論議

V 阪神・淡路大震災の被災者支援をめぐる論議

- 1 個人補償をめぐる論議
- 2 被災者生活再建支援法の制定

VI 支援法制定後の被災者支援をめぐる論議

- 1 県独自の支援措置の実施
- 2 居住安定支援制度の創設

VII 支援法の施行状況と見直しに向けた検討

- 1 支援法改正後の地方公共団体の独自支援策
- 2 支援法見直しに向けた検討状況

おわりに

はじめに

わが国は、梅雨前線や台風に伴う豪雨災害、地震災害や火山噴火災害など非常に災害の多い国であり、古来こうした災害を予防し、また、速やかに被災者を支援し、被災地の復旧、復興を図ることは、政治の重要課題であった。

政府や地方公共団体による災害からの復旧、復興に対する取り組みも、道路、河川、鉄道、学校、上下水道、電気、ガスなどの公共施設やライフラインを中心としたものから、地域の復興、被災者の生活再建などにその範囲を拡大している。

特に、個人の被災者に対する公的支援については、被災直後の現物支給による応急的な救助が中心であったが、昭和30年代の高度経済成長期以降の所得水準や生活水準の向上、住宅事情の改善、物流機構の整備、急速な核家族化と高齢化の進展に伴う高齢者世帯の増加などの社会構造の変化に伴い、そのあり方が問われることとなった。そして、大きな災害が発生するごとに、被災地や被災者の置かれたそれぞれの状況に応じて、被災後の一定程度までの生活再建に必要な具体的な支援の項目や内容が指摘され、法令や財政に関する既存制度の枠組みの中で、基金設置による各種の金銭給付など被災者のニーズに対応した支援内容の充実、拡大がなされてきた。

特に平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災を契機として、改めて個人被災者に対する公的支援のあり方についての論議が活発に行われ、平成10年5月には、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公的な支援金を支給することを内容とする「被災者生活再建支援法」(平成10年法律第66号)が制定された。

平成16年には、生活再建に加えて、居住安定

のための支援を対象に加える同法の改正が行われたが、その際、衆参両院の災害対策特別委員会において、「4年後を目途に制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること」との附帯決議が付された。

第168回国会においては、「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案」が、平成19年9月27日に民主党から参議院に、また、同年10月12日に自民党及び公明党から衆議院に、それぞれ提出されたところである。

本稿は、戦後の個人被災者に対する公的な支援のあり方をめぐる国会での論議を中心に、その経緯と支援策の変遷を取りまとめたものである。

I 災害救助法の制定経緯と内容

1 戦前の災害救助に関する制度

自然災害の多いわが国では、古来被災民の救済制度として、常平倉、義倉、社倉などの制度があったが、明治13年、現在の災害救助法の原型とも言うべき「備荒儲蓄法(びこうちよちくほう)」(明治13年太政官布告第31号)が、組織的な救済制度として制定された。これは、明治13年以降の10年間、政府が毎年120万円を支出し、30万円を中央儲蓄金に、90万円を地租額に応じて府県儲蓄金に配分し、府県による同額以上の拠出金とあわせて造成された基金を通じて、被災者に対して、法で定めた限度内の食料、小屋掛料、農具料、種穀料を支給するとともに、土地家屋を売却しなければ地租を納められない者に対しては、租額を補助または貸与するものであった(同法第3条、第4条及び第6条)⁽¹⁾。この備荒儲蓄法による被災者に対する応急救助としての農具料、種穀料の支給は、当時の中心的な産業であり、多くの国民が従事していた農業への支援策、農家の生活再建築としての特徴を示すものといえよう。

備荒儲蓄法は、当初の10年間に造成された儲

(1) 厚生省社会局施設課監修『災害救助誌 災害救助法20年の記録』災害救助問題研究会, 1967, pp.14-15.

蓄金により20年間施行することを予定していたが、相次いで発生した風水害により府県儲蓄金を補助するために設けられていた中央儲蓄金が払底したため、明治32年備荒儲蓄法に代えて、府県の基金をできる限り独立させる必要があるとの観点から、罹災者救助基金法（明治32年法律第77号）が制定された。同法は、各道府県に最少額50万円（北海道は100万円）の基金を設置させ、基金からの支出額がその現在高の一定割合を超え、かつ、最少基金額以下となった場合には、国庫から補助することとしていた（同法第2条、第3条及び第7条）。基金からの支出費目は、避難所費、食糧費、被服費、小屋掛費等であり、各費目の支出限度額は、地方長官がその地方の実情に応じて決定し、給付は原則として現物給付とされた⁽²⁾。

しかし、同法は、主として基金の設置に関する法律であったため、救助活動全般にわたる規定を設けておらず、県によって、財政力、救助に対する考え方の差により、救助活動は区々であり、また、支給基準にも大きな差があった。特に昭和21年12月の南海道地震の被災地の県の間では、戦前の公定価格によるか、戦後のインフレの影響を加味するかにより、炊き出しについては11倍、被服については33倍の単価差があった。

このため、円滑かつ迅速な救助実施のためには、救助活動全般にわたる規定を設けるとともに、国と都道府県との費用分担関係を明確にしておく必要があるとの考えに基づき、災害救助

法（昭和22年法律第118号）が制定された⁽³⁾。

2 災害救助法の概要

災害救助法は、「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」（同法第1条）ことを目的として、災害救助に関して、以下のような定めをしている。

- ① 救助の種類は、収容施設（仮設住宅を含む。）の供与、食品及び飲料水の給与、被服、寝具などの生活必需品の給与、住宅の応急修理、その他政令で定めるものとする⁽⁴⁾。
 - ② 救助は、知事が必要と認めた場合には、金銭を支給して行うことができる。
 - ③ 救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令⁽⁵⁾で定める。
 - ④ 救助に要する費用は、救助が行われた地の都道府県が支弁し、国庫は、当該支弁額その都道府県の税収に対する割合に応じて（超過累進方式）、その一定割合を負担する。
 - ⑤ 都道府県は、救助費の財源として、その税収の1000分の5以上の災害救助基金を積み立てておかなければならない。
- また、政府は、同法施行にあたって都道府県知事宛に以下の内容を通知⁽⁶⁾している。
- ① 本法による救助は、国の責任⁽⁷⁾において行われるものであり、都道府県知事も国の機関として救助に当たること。
 - ② 本法による救助は、災害直後の混乱状態下

(2) 同上 pp.16-22.

(3) 同上 pp.39-41.

(4) 昭和28年の災害救助法改正により、収容施設に仮設住宅が含まれることを明確化するとともに、災害にかかった住宅の応急修理を追加した。また、昭和34年の災害救助法施行令（昭和22年政令第225号）の改正により、救助の種類として、「災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去」が追加された。

(5) 災害救助法施行令第9条により、厚生労働大臣が定める基準に従い、都道府県知事が定めることとなっているが、その基準によりがたい場合は、大臣の同意を得て、特別の基準を定めることができる。

(6) 「災害救助法の運用に関する件」（昭和22年10月20日厚生省発社第135号 各都道府県知事宛 内閣官房長官、厚生事務次官連名依命通知）災害救助実務研究会編『災害救助の運用と実務 平成18年版』第一法規、2006、pp.179-182.

(7) 法制定時は機関委任事務とされていたが、現在は法定受託事務と位置づけられている。

における罹災者の保護と社会秩序の保全のためのものであるから、経済上の生活困窮者であることを要件としないが、混乱状態の平穏化に伴い短期間に終了すべき性格のものである。したがって、被災により生活困窮者となり継続的に保護を要する者については、生活保護等に転換すべきである。

- ③ 救助は現品によって行うことを原則とし、金銭の支給は真にやむをえない場合に限り行うべきである。

II 災害対策基本法の制定

1 災害対策基本法案の提出

戦後のわが国は、戦時中の山林の乱伐などにより国土が荒廃していたこともあいまって、梅雨前線や台風により毎年のように豪雨被害を受けていた。特に昭和34年9月26日の伊勢湾台風による被害は大きく、防災行政のあり方を再検討する契機となった。

昭和35年2月には、参議院予算委員会において、岸信介内閣総理大臣が、成瀬幡治委員の質問に対して、「災害の防止と発生した災害に迅速果敢に対処できるよう、災害基本法を早期に提案したい。事務当局には、①各省の職員を防災官に補任して、常時防災官会議を開いて災害発生の防止対策を講じること、②非常災害が発生した場合には、対策本部を設置して、本部長は各省を指揮命令して迅速果敢な処置ができるようにすることなどについて、検討を命じている。」と答弁した⁽⁸⁾。

災害対策基本法案は、昭和36年5月に第38回国会に提案されたが、廃案となり、同年9月の第39回国会に再提案された。

災害対策基本法案は、①国、都道府県、市町村、公共機関、住民それぞれの防災に関する責

務、②中央及び地方の防災会議、非常及び緊急災害対策本部など防災に関する組織、③防災計画、④災害予防、⑤警報の伝達、避難、応急措置などの災害応急対策、災害復旧、⑥財政金融措置、⑦災害緊急事態の布告などの条項からなり、国及び地方公共団体の責任の所在を明確にするとともに、災害の予防、応急対応、復旧に関して必要な災害対策の基本を定めるものであった。

2 個人災害に関する論議

災害対策基本法案の審議においては、個人の災害からの復興に関しても質疑⁽⁹⁾が行われた。

まず衆議院地方行政委員会では、次のような質疑が交わされた。

小澤太郎委員「第8条第3項に規定する『国及び地方公共団体は、施設の復旧と災害からの復興に努めなければならない』の『復興』には、個人の災害からの復興、個人というものを含むか。」

藤井貞夫自治省行政局長「第3項の『災害からの復興』には、個人の災害からの復興を含む趣旨である。第35条第2項⁽¹⁰⁾において、防災業務計画や地域防災計画に定める『災害復旧に関する事項』の1つとして、『被災者の生活確保に関する事項』があり、第99条第3号では、激甚災害に対処するために制定される法律に規定すべき事項として、『激甚災害の発生に伴う被災者に対する特別の助成』を掲げている。」

小澤委員「個人災害のうち特に住宅被害に対してどのような復興、援助をするのか。将来立法上の措置をする意図はあるか。」

鬼丸勝之建設省官房長「まず災害救助法による応急住宅と修理で罹災家屋の30%をまかない、次に滅失家屋数の30%を限度に、低額所得者に対して災害公営住宅を3分の2の国庫補助

(8) 第34回国会参議院予算委員会会議録第4号 昭和35年2月17日 pp.5-7.

(9) 第39回国会衆議院地方行政委員会会議録第7号 昭和36年10月13日 pp.6-8.

(10) 第35条第2項は、防災業務計画等に定める重点事項を例示していたが、平成7年の改正により、削除された。

で地方公共団体が建設する。激甚な災害の場合には、特別措置として建設戸数を減失戸数の50%に引き上げ、補助率も4分の3に引き上げる。その次に住宅金融公庫融資を特別な抽選をせずに貸すこととしている。」

小澤委員「市町村が任意の見舞金を支給しているが、より積極的に実施できるよう国の措置はできないか。」

藤井自治省行政局長「見舞金だけを推進するのはいかがなものか。総合的な生活保障、立ち上がり資金など総合的な立場から研究したい。」衆議院地方行政委員会では、昭和36年10月27日、以下の一部修正を加えたうえで、災害対策基本法案を可決した⁽¹¹⁾。

- ① 第3条（国の責務）に第1項として、「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。」を追加する。
- ② 第8条（施策における防災上の配慮等）第3項では、国及び地方公共団体の努力目標として、「施設の復旧と災害からの復興」を規定しているが、これに「被災者の援護」を追加する。
- ③ 第9条（政府の措置及び国会に対する報告）に第1項として、「政府は、この法律の目的を達成するため必要な法制上、財政上及び金融上の措置を講じなければならない。」を追加する。
- ④ 緊急災害対策本部、災害緊急事態に関する条項を削除する⁽¹²⁾。

災害対策基本法案の送付を受けた参議院で

は、同日の地方行政委員会⁽¹³⁾において、

西田信一委員「修正案では、国の責任が重くなったが、これ（第3条第1項の追加）は災害に対する国家賠償を法定する意味か。」

渡海元三郎衆議院議員（修正案説明者）「この規定をもって、直ちに国家賠償を規定するものではない。」

西田委員「修正追加された個人の被災の援護について、政府はどのような考えや対策を用意しているか。」

安井謙自治大臣「被災した個人の立ち上がりに対して、できる限り国家は救済、援助すべきであるという建前をうたっているものであり、国家の賠償というものではない。」

との質疑が行われ、さらに同月30日の地方行政委員会⁽¹⁴⁾においては、次のような個人被災者への金銭給付（見舞金）についての具体的な質疑が行われた。

秋山長造委員「今までの災害対策は、公共施設の復旧に重点がある。衆議院での修正で、第8条第3項に『被災者の援護』が入れられたが、基本法を作る以上は、被災者個人に対する援護に思い切った対策を講じるべきではないか。」

藤井貞夫自治省行政局長「第8条第3項が『被災者の援護』と衆議院で修正された。第99条第3号には『激甚災害の発生に伴う被災者に対する特別の助成』を規定しており、被災者に対する援護措置について、特別の配慮をしていかなければならないという心がまえは、示している。ただ、どの程度の援護措置をとるかについては、他の行政施策との均衡等も考慮しなければならない。」

秋山委員「災害の都度地方公共団体が見舞金を出すのではなく、被災者救援資金のような制

(11) 第39回国会衆議院地方行政委員会議録第14号 昭和36年10月27日 pp.2-3.

(12) 災害緊急事態の布告、生活必需物資の配給、物価の統制、金銭債務の支払いの延期などの緊急措置についての規定をおいていたが、なお審議を尽くすに足らず、次期通常国会において別途審議を尽くすこととし、関係条文を削除した。なお、第40回国会において、関係規定の整備が行われた。

(13) 第39回国会参議院地方行政委員会会議録第8号 昭和36年10月27日 p.2.

(14) 第39回国会参議院地方行政委員会会議録第9号 昭和36年10月30日 pp.24-26.

度を作り、地方公共団体が積み立て、国も同額を出す。そして一つの基金をつくり、そこから死亡者に幾ら、家をなくした人には幾らと、出してはどうか。」

安井謙自治大臣「個人災害に対する救援は、社会政策からも必要であろう。しかし、この基本法では、激甚災害から復旧に立ち上がるについての措置に止めている。個人的意見としては、保険制度等を加味したものでないと、ただ一方的に地方や国が、個人に金銭を支給することとして、広範囲に、かつ種類の広い個人災害に及ぼすことは非常に困難ではないかと思う。将来の問題として検討したい。」

なお、参議院地方行政委員会においては、激甚災害に関する立法措置や被災者援護に関して、以下の附帯決議が行われた⁽¹⁵⁾。

「政府は激甚災害に関する恒久立法を次期国会に提案し、激甚災害への措置に万全を期すると共に現行の災害関係諸法令を整備し、補助率についても再検討すること」

「災害対策については特に国民生活の安定と民間施設の復旧に努め、被災者援護の万全を期すること」

他方、上記の衆議院地方行政委員会での災害対策基本法案の審議と同時期に、衆議院災害対策特別委員会では、池田勇人内閣総理大臣との間で、個人被災者の救済に関して、次のような質疑が行われている⁽¹⁶⁾。

辻原弘市委員「第二室戸台風は、貧乏台風だ。被害の程度は、比較的低所得の人々に手痛い。政府は、個人的災害を救うため、あたたかい気持ちでこれらの人々への救済の手を伸ばすべきではないか。」

池田勇人内閣総理大臣「個人災害に対する政府の特別な補償については、昔から議論になっており、われわれも頭から反対するものではない。しかし、財政の状況、公平の原則等から、なかなか案が見当たりにくい。個人災害に対する抜本的な政府の補償は、今のところ困難ではないかと思う。」

辻原委員「個人災害に対する援護の必要度合いもだんだん高まってきている。財政上の理由、公平の原則など諸般考慮して、できるものから手をつけてはどうか。われわれとしては、国会に罹災者援護法を提出したいと考えている。」

このやり取りの直後の昭和36年10月23日被災者援護法案が提出され、同27日には衆議院災害対策特別委員会において、趣旨説明が行われた。同法案の概要は、「被災者に必要な援護を行い、その自立更生に資するため（第1条）」、生活資金の貸付（20万円、無利子、無担保、無保証）のほか、見舞金（家屋滅失10万円）、弔慰金（死亡10万円）、医療費（被災後6月間の医療費）の支給を規定するものであった⁽¹⁷⁾。

3 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律の制定

災害対策基本法（昭和36年法律第223号）の制定前においては、公共土木施設、農林漁業施設、文教施設、厚生福祉施設等の復旧に対する国庫補助に関する法律や農林漁業者や中小企業者などに対する特別融資に関する制度が、個別に整備されていたが、他方では、激甚な災害が発生すると、その災害を適用対象とする特別措置法の制定が常態化していた⁽¹⁸⁾。

しかし、個別災害を対象とする特別措置法の

(15) 第39回国会参議院地方行政委員会会議録第10号 昭和36年10月31日 p.3.

なお、「激甚災害」に関しては、衆議院地方行政委員会においても、同趣旨の附帯決議が行われている。第39回国会衆議院地方行政委員会会議録第14号 昭和36年10月27日 p.3.

(16) 第39回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第8号 昭和36年10月17日 pp.1-3.

(17) 第39回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第15号 昭和36年10月27日 pp.1-4.

(18) 昭和28年から同36年までの9年間に、91件の災害特例法が制定された。災害対策制度研究会編著『新 日本の災害対策』ぎょうせい、2002、p.309.

制定に関しては、その制定までに多くの日数がかかること、制定されるまで政府の措置が明確にならないこと、立法に向けた陳情攻勢と陳情政治を助長すること、その時々的情勢により適用措置が異なるなどの不公平を生じること、各対策間の調整が不十分で統一性を欠くこと、などの問題があった。

このため、総合的かつ計画的な防災制度を確立することを目的として制定された災害対策基本法には、激甚災害の応急措置及び災害復旧に関する経費の負担区分等に関する条項（第97条から第99条まで）が設けられ、また、上述の通り衆参両院において、激甚災害に関する恒久立法を求める附帯決議が行われた。なお、個人被災者への支援に関しては、「政府は、……別に法律で定めるところにより……被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする。」（第97条）、「第97条に規定する法律は、……激甚災害の発生に伴う被災者に対する特別の助成について規定するものとする。」（第99条）との規定が設けられた。

このような災害対策基本法の規定と附帯決議の趣旨を踏まえて、昭和37年「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和37年法律第150号）が制定された。

同法は、災害による地方財政の負担の緩和、又は被災者への特別の助成が特に必要な災害が発生した場合、その災害とこれに適用する特別措置を政令で指定することとしている。そして、適用する特別措置として、①公共土木施設、公立学校施設、社会福祉施設などの復旧事業に対する財政援助、②農林水産業に関する助成、③中小企業に関する助成などを定めているが、個人被災者に関連する措置としては、罹災公営住宅の建設に関する特例、母子及び寡婦福祉法による貸付の特例などであった。

このため、個人被災者に対する助成に関して、参議院地方行政・災害対策特別委員会連合審査会⁽¹⁹⁾では、

吉田忠三郎委員「家屋流出などの個人財産に大きな被害をこうむった場合、補償、財政援助、あるいは助成についてどう考えているか。」

高柳忠夫大蔵省主計局主計官「一般の勤労者等の個人災害に対しては、融資制度はあるが、国からの見舞金等の措置はない。これは、国全般の公平の原則、国の莫大な財政負担等を考慮して、被災者個人に対する見舞金等の措置は現段階では行き過ぎではないかと考え、提案の法案にも取り上げていない。」

また、参議院地方行政委員会⁽²⁰⁾では、

鈴木一弘委員「法案の第2条には、『被災者に対する特別の助成を行なうことが特に必要と認められる災害』と規定されているが、個人災害に対する援助についてどう考えているのか。」

高柳忠夫大蔵省主計局主計官「第2条の趣旨は、公共団体が、被災者に直接弔慰金、見舞金を出した場合に、国が措置するというものではない。個人に対する立ち上がり資金の融資制度があるので、現在のところは弔慰金、見舞金等の助成措置は考えていない。」

との質疑が交わされた。

なお、参議院地方行政委員会では、「被災者の生活援護については適切な方途を検討すること」との附帯決議⁽²¹⁾が付された。

Ⅲ 災害弔慰金の支給等に関する法律の制定

1 災害弔慰金支給制度の創設

昭和47年2月3日衆議院災害対策特別委員会に、個人災害の救済制度等の諸問題を調査し、対策を樹立するため、「災害対策の基本問題に

(19) 第41回国会参議院地方行政、災害対策特別委員会連合審査会会議録第1号 昭和37年8月29日 p.16.

(20) 第41回国会参議院地方行政委員会会議録第6号 昭和37年8月30日 pp.30-31.

(21) 同上 p.33.

関する小委員会」が設置され、同年5月24日「災害弔慰金構想」を取りまとめたうえ、同日災害対策特別委員会⁽²²⁾において、天野光晴小委員長から、「個人災害救済制度の従来の経緯に照らして画期的な制度として位置づけ、国民の念願に応えよう」と取りまとめた」旨の報告がなされた。

構想の骨子は、①政府は、市町村が大規模災害で死亡した者の遺族に支給する災害弔慰金について、予算措置により、その2分の1を補助する、②補助の対象となる弔慰金の額は、1件につき10万円を限度とする、というものであった。

この構想に対する質疑において、見解を問われた政府は、以下のような答弁を行っている。

砂田重民総理府副長官「国が直接弔慰金を支給することは適当ではないという考えを持ち続けていた。しかし、現実には、災害死亡者の遺族に対して、自主的な判断で弔慰金を支給する市町村が増えている。弔慰金を支給する市町村に、国が補助することは、十分に意義がある。」

また、参議院災害対策特別委員会⁽²³⁾において、政府は、以下のような考え方を示している。

砂田重民総理府副長官「災害弔慰金は、なくなられた方に弔慰を表する性格のものであり、所得や年齢による制限は考えていない。また、重軽傷者、家屋の損害を受けた者への対象範囲拡大については、弔慰金制度とは別に、災害救助とか社会保障の制度があるので、これらの制度により住居、衣料を確保すべきものと考えらる。」

2 災害弔慰金の支給等に関する法律の制定

国庫補助による市町村の災害弔慰金支給制度が創設された翌年の昭和48年7月13日、参議院災害対策特別委員会⁽²⁴⁾において、同委員会に設置されていた「桜島等の火山活動による災害及び個人災害等の対策に関する小委員会」の佐藤隆小委員長から、「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案」について、次のような起草報告が行われた。

- ① 小委員会において、公明党から発議されている災害見舞金法案との調整⁽²⁵⁾、また各党との意見調整を図り、意見が一致した法案であること
- ② 昭和47年度に設けられた災害弔慰金補助制度では十分ではなく、災害により重傷を負い、また、住居、家財に損害を受けた世帯の生活の建て直しに資するため、災害援護資金の貸付を行うこと
- ③ 援護資金の貸付については、全世帯の3分の2程度が対象となるよう所得制限を設けること
- ④ 弔慰金の支給及び援護資金の貸付けは、いずれも限度額は50万円で、その2分の1を国が補助または貸し付けること

なお、本草案に対する内閣の意見を求められた齋藤邦吉厚生大臣は、「政府としてはやむを得ないものと考えております」と答えている。同法律案は、衆議院での審議を経て、昭和48年9月18日、昭和48年法律第82号として公布され、同年7月16日以後に生じた災害に遡及して適用することとされた。

この法律が適用される災害は、原則として1

⁽²²⁾ 第68回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号 昭和47年5月24日 pp.1-2.

⁽²³⁾ 第68回国会参議院災害対策特別委員会議録第6号 昭和47年6月9日 p.18.

⁽²⁴⁾ 第71回国会参議院災害対策特別委員会議録第10号 昭和48年7月13日 pp.1-2.

⁽²⁵⁾ 提案者の佐藤隆小委員長と公明党の上林繁次郎委員との間で、公明党提出の法案のうち、傷病見舞金と住居家財見舞金については、援護資金の貸付としたこと、身体障害者見舞金については障害の程度の区分などに時間を要するので除いたことなどのやり取りがされた。

第71回国会参議院災害対策特別委員会桜島等の火山活動による災害及び個人災害等の対策に関する小委員会議録第4号 昭和48年7月13日 p.1.

の市町村の区域内で住居の滅失した世帯が5以上とされている。この法律の適用災害については、「災害救助法の適用災害の規模⁽²⁶⁾を超えてはならない」と同法施行令(昭和48年政令第374号)第1条第2項に定められている。これは、できるだけ小さな災害を対象とするもので、他の災害立法に比べて、個人救済という行政目的が現れている⁽²⁷⁾。

また、弔慰金の支給に関しては所得等の制限は設けられていないが、援護資金の貸付けについては、世帯主の負傷、相当程度の住居等の損害、一定の所得制限という条件が付された。従来の被災者向けの融資は、農業、住宅等の用途を限定したものであったが、この援護資金は、融資対象者は限定しているものの、被災により経済的に困窮している個人の立ち直りを支援するため、用途を限定せずに必要資金を貸付ける途を開いたものといえる。

この法律により支給される弔慰金の限度額は、制定時の昭和48年は50万円であったが、その後昭和50年(100万円)、51年(150万円)、53年(200万円)、56年(300万円)にそれぞれ引き上げられ、また57年には災害障害見舞金の支給を行うための法律改正⁽²⁸⁾が行われた。さらに、後述するように平成3年には、雲仙普賢岳噴火災害を契機として支給限度額が500万円に引き上げられ、現在に至っている⁽²⁹⁾。

なお、この法律の特徴は、支給限度額の引き上げを内容とする法律改正では、昭和50年の改正を除き、それぞれ直近に発生した台風、地

震、豪雪、火山噴火の各災害への遡及適用が行われていることである。

IV 雲仙普賢岳噴火災害をめぐる個人被害救済に関する論議

雲仙普賢岳は、平成2年11月17日、198年ぶりに噴火し、翌3年6月3日の大規模な火砕流により死者・行方不明者43名の人的被害が発生した。このため、島原市及び深江町では、災害対策基本法第63条⁽³⁰⁾に基づき、警戒区域の設定が行われた。また、警戒区域設定後の火砕流や土石流により、家屋等にも被害が発生した。

このような状況を踏まえて、被災者に対する援護、補償、仮設住宅への生活用品の備え付けなどについて、衆参両院において質疑が交わされた。

平成3年6月14日の衆議院災害対策特別委員会⁽³¹⁾では、警戒区域設定に伴う災害救助のあり方についての質疑が行われた。

久間章生委員「市長等は、警戒区域を設定して万全を期しているが、その設定には苦悩している。警戒区域設定という強権を発動するのであれば、立ち入り禁止に伴う生活の保護、生計の維持について配慮すべきである。区域設定を市長等にさせるのであれば、国もバックアップをすべきだ。」

西田司国土庁長官「地元の皆さんの生活に最大の配慮をし、国も全面的にバックアップする必要がある。」

(26) 災害救助法施行令では、適用災害の規模を市町村の人口に応じて定めており、例えば5,000人未満の市町村の場合は住居滅失世帯数30以上としている。

(27) 災害救助実務研究会編『災害弔慰金等関係法令通知集 平成18年版』第一法規, 2006, p.11.

(28) この法律改正により、題名が「災害弔慰金の支給等に関する法律」と改められた。

(29) 総務省統計局の「平成17年基準 消費者物価接統指数」によれば、昭和48年の指数は40.5、平成3年のそれは97.3である。したがって、その間の物価上昇率は、約2.4倍である。

総務省統計局HP <<http://www.stat.go.jp/data/cpi/longtime/index.htm>>

(30) 災害対策基本法第63条第1項「災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合には、人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立ち入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずることができる。」

(31) 第120回国会衆議院災害対策特別委員会議録(閉会中審査)第8号 平成3年6月14日 pp.2-5.

久間委員「応急仮設住宅の補助対象に、クーラー、洗濯機、テレビは含まれるか。」

松本省藏厚生省社会局施設課長「夏に向かうことや火山灰の影響を踏まえ、クーラーの設置については特別基準の設定を検討するが、テレビ、洗濯機は一般家庭の備品であり、現在の応急仮設住宅の対象には含まれていない。」

久間委員「災害救助法の問題であるが、避難期間中でもテレビが見られるなど、生活保護と同程度の生活ができるよう法体系の整備をすべきではないか。」

また、平成3年8月21日の衆議院予算委員会⁽³²⁾では、個人補償についての質疑が行われた。

田口健二委員「警戒区域の設定は、法律的な二次災害だ。立ち入り禁止により、農作物は死滅し、家畜は餓死した。補償のための特別立法を考えるべきだ。」

西田司国土庁長官「残念ながら個人補償を特別立法で行うことは困難である。」

田口委員「衆議院法制局とも相談したが、災害弔慰金の支給に関する法律を改正することにより、例えば見舞金的なものを支給することは法理論的には可能であるとのことである。特殊なものについては、検討してほしい。」

その後、平成3年9月5日の衆議院災害対策特別委員会⁽³³⁾において、高鳥修雲仙・普賢岳火山災害対策小委員長から、「政府は、火山噴火と住民避難の長期化を踏まえ、食事供与のための金銭給付、生活安定再建助成資金の貸付、災害対策基金の設置などの措置を講じているが、地元の県、市町からは、災害弔慰金等の限度額引き上げの要望が出されている。」との報告がなされ、同月12日の同委員会⁽³⁴⁾においては、清水勇委員長から、「『災害弔慰金の支給等

に関する法律』の改正について、委員長において起草案を作成した。その内容は、弔慰金の支給限度額の300万円から500万円への引上げ、平成3年6月3日以後に生じた災害への遡及適用などである。」との説明が行われた。なお、内閣の意見を求められた下条進一郎厚生大臣は、「政府としてはやむをえないものと考えている。」と答えている。

さらに、警戒区域の設定からほぼ1年が経過した平成4年6月17日の参議院災害対策特別委員会雲仙・普賢岳火山災害対策小委員会⁽³⁵⁾では、警戒区域設定に伴う個人補償の要否について次の質疑がなされた。

山田俊昭委員「警戒区域の設定により、強制的に自分の土地から退去させられている。この異例の現状に対して、何らかの形で個人補償をするための法改正、特別立法をする意思はあるか。」

鹿島尚武国土庁防災局長「災害対策基本法第63条に基づく警戒区域の設定による立ち入り制限は、住民の生命、身体の安全を確保するためのものであり、究極的には住民自身の利益になる権利制限である。したがって、これに伴う不利益は受忍すべき範囲のものであり、憲法第29条の損失補償をすべき特別の犠牲ではない。」

V 阪神・淡路大震災の被災者支援をめぐる論議

1 個人補償をめぐる論議

平成7年1月17日早朝、阪神・淡路大震災が発生し、死者・行方不明者6,437名、全壊家屋約11万棟などの被害が生じるとともに、多くの避難者が発生した。大都市の高齢者の多い密集市街地を直撃した大災害は、従来の災害対策で

(32) 第121回国会衆議院予算委員会議録第2号 平成3年8月21日 pp.21-22.

(33) 第121回国会衆議院災害対策特別委員会議録第3号 平成3年9月5日 p.1.

(34) 第121回国会衆議院災害対策特別委員会議録第4号 平成3年9月12日 pp.1-2.

(35) 第123回国会参議院災害対策特別委員会雲仙・普賢岳火山災害対策小委員会議録第1号 平成4年6月17日 p.13.

は十分対応できない多くの状況を露呈させるとともに、住宅などを失った個人、特に高齢者の救済と地域の復興のあり方をめぐって、あらためて「個人補償」にかかわる議論を引き起こすこととなった。

個人被災者の救済に関して、村山富一内閣総理大臣は、衆参本会議において、個人の住宅や家財、中小企業者の営業用資産などの地震による経済的損失を補うための個人補償制度の創設を求める質問に対して、

「被害を受けた土地、家屋、家財に対する補償制度の創設には、基本的に困難な問題がある⁽³⁶⁾。」

「自然災害により個人が被害を受けた場合には、自助努力による回復が原則である⁽³⁷⁾。」

「私有財産制度のもとでは、個人の財産が自由かつ排他的に処分し得るかわりに、個人の財産は個人の責任のもとに維持することが原則になっている⁽³⁸⁾。」

などと答えている。

震災発生後間もないこの時期の「個人補償」をめぐる議論には、その概念が狭義の「個人財産の損失に対する補填」なのか、広義の「財産を失った者への公的な支援」を指すのか、不明確なものも見受けられたが、他方、学識経験者からは以下のような概念を明確化したうえでの意見が提出された。

経済学者からは、「今回の震災が重大だからといって、制度を歪めて特別な救済をすれば、制度の一貫性が失われ政策の公平性が損なわれ

る。私的資産の損失補償に公費支援を求める声があるが、税金などの公費は公共財に使われるもので、私的財は私的努力で形成されそのリスクも私的に負担すべきである⁽³⁹⁾」、「個人の住宅資産の修復のために公的資金を導入すべしとの議論がある。しかし、被災世帯に一律的に支給される当座の食料や避難場所の提供などの『フローの援助』と、個人住宅などの私有財産の損失に対する『ストックの補償』とは、基本的な性格を異にする⁽⁴⁰⁾」との指摘がなされた。

また、法学者からは、「世間では被災者に個人補償を、と主張されるが、補償とは適法な国家活動により財産権が制限・剥奪された場合の損失補償を指し、賠償は違法・有過失な国家活動により被った損害の補填である。このほかに国家が金銭的な救済を行う場合としては、政策補償・生活支援措置があるが、他の制度との整合性や国家資金を拠出する合理性がなければならず、これは立法の裁量である⁽⁴¹⁾」、「法律で個人補償（公的援助）を行っても憲法に違反するものではない。憲法第29条第3項は、財産権の保障を前提に、それを公共のために用いる場合の補償を規定したものにすぎず、政策的補償を禁止するものではない。逆に、憲法第25条の生存権保障を重視する立場からは、一定の状況下にある国民に対して、国の積極的な公的援助の実施が望まれる⁽⁴²⁾」、「まちづくりの観点からは、個人所有のものであれ、住宅自体に公共性があるとの認識を持つべきだ⁽⁴³⁾」との指摘がなされた。

(36) 第132回国会参議院会議録第3号 平成7年1月25日 p.13.

(37) 第132回国会衆議院会議録第10号 平成7年2月24日 p.7.; 第132回国会衆議院会議録第27号 平成7年5月16日 p.12.

(38) 第134回国会参議院会議録第3号 平成7年10月4日 pp.12-13.

(39) 島田晴雄「『安心保障システム』の提唱—阪神大震災の歴史的教訓—」叶芳和編『経済学者による震災復興への提言』日本経済新聞社、1996、p.42.

(40) 岩田規久男・八代尚宏「震災における住宅資産の保全」叶編 同上 p.170.

(41) 阿部泰隆『大震災の法と政策』日本評論社、1995、p.82.

(42) 大浜啓吉『都市復興の法と財政』勁草書房、1997、p.34.

(43) 同上 p.38.

なお、被災者生活再建支援法施行後の平成13年に、山崎栄一氏は、被災者支援制度のあり方をめぐる議論の中心が住宅再建に移行しているが、被災者支援の原点からの見直しが必要である、との視点から次のような提言を行っている⁽⁴⁴⁾。

同氏は、まず「個人補償」の概念は多義的であるので、用語法の整理が必要であるとして、下記のような整理を行っている。

第1は、憲法上の国家補償（国家賠償と損失補償）と同義の用語法である。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2は、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いう用語法である。このような個人補償は、私有財産制を前提とした憲法においては禁止される。

第3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用語法である。これは、最広義の個人補償概念である。そして、第1と第2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。

そして、憲法上、個人の私有財産に対する補償的措置が一切許されないわけではないとして、被災者支援における憲法原理として、第1に、第25条から導かれる社会国家の原理（困った程度に応じた支援）をあげている。さらに第2には、第14条から導かれる公平性の原則（災害の違いや地域事情の違いを考慮した被災地間の公平、同じ被災地の被災者間の公平、被災地とそれ以外の地域との公平）、第3には、第13条から導かれる個人の尊重と自己決定の原則（被災者にとって豊富な支援メニューの用意）をあげている。

なお、同氏は、当時の議論を振り返って、個人補償というキーワードは、スローガンとして議論の活性化には役立ったが、逆に、公的資金

の投入そのものを拒否する口実として政府などに利用されてしまった、としている。

2 被災者生活再建支援法の制定

当時国会には、被災者に対する支援を内容とする法案が再三提出されていたが、平成10年4月10日参議院災害対策特別委員会において、①田英夫参議院議員等超党派の議員により提出された「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部改正案」（いわゆる市民立法案）及び②新進党、民主党、太陽党により提出された「阪神・淡路大震災の被災者支援に関する法律案」（いわゆる野党三党案）について、審議が行われた。

両法案は、いずれも阪神・淡路大震災の被災者の生活基盤の回復、再建を目的としたもので、住宅が全壊した被災者に対して、①生活基盤回復支援金500万円、あるいは②震災見舞金100万円及び特別支援金200万円を支給しようとするものであった。また、両法案は、いずれも一定の所得制限を付すものの、給付金の使途は制限しない内容であった。

主要な論点として、憲法上の最低限度の生活の保障と被災者個人への法的支援、阪神・淡路大震災への遡及適用、支給対象者の所得制限と被災後の所得減少要因の認定、支援金の使途制限などに関して、それぞれのあり方についての質疑が行われた⁽⁴⁵⁾。

なお、支援金等の支給は、被災者に対する「個人補償」という考え方に基づくものかとの問いに対しては、両法案の提案者からは、「個人補償ではなく、社会保障的な考え方により、生活再建を支援するための見舞金である」との答弁が行われた⁽⁴⁶⁾。

その後、各政党間で調整が行われ、被災者生活再建支援法案が発議され、平成10年4月21

(44) 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』48巻1号、2001.7, pp.101-110.

(45) 第142回国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号 平成10年4月10日 pp.1-6.

(46) 同上 p.8.

日、参議院災害対策特別委員会に付託された。

法案の骨子は、以下の通りのものであった。

- ① 適用災害は、災害救助法が適用された災害、1の市町村で10以上の世帯の住宅が全壊した災害、または1の都道府県で100以上の世帯の住宅が全壊した災害とすること
- ② 居住する住宅が全壊した世帯に対して、最大100万円の支援金を支給すること
- ③ 支援金の支給対象世帯は、世帯主の年齢に応じ、収入合計額が一定以下であること
- ④ 支援金の使途は、自立した生活を開始するために必要な経費に限定されること
- ⑤ 住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行い、必要な措置が講ぜられること

平成10年4月22日の参議院災害対策特別委員会⁽⁴⁷⁾では、まず3人の参考人から、次のような意見陳述が行われた。

小田実参考人（作家・市民＝議員立法実現推進本部代表）「本当の復興は、市民生活の再建がないとできない。生活基盤の破壊を最小限公的援助で補うことは、個人的な財産の補償ではない。アメリカなどでは、被災者に現金による援助を行っている。」

片山恒雄参考人（防災科学技術研究所長）「自然災害、特に地震災害の被災者の生活再建の一部に公的支援を行うことに賛成である。個人が災害の影響を受ける度合いは極めて不公平であり、持つ者と持たざる者との差は、平常時に比べて、災害後には更に大きくなる。アメリカでは、現金による援助を行っているが、その国民性には、公的援助を受けるといふより、自分の税金を取り戻すという姿勢が見られる。」

小室豊允（姫路独協大学経済情報学部長）「被災者生活再建支援法の意義は、はじめて現金給付による生活再建支援の道を開いたこと、国費

の支出により迅速性、弾力性があること、平均的、一般的なサラリーマンも対象となり、憲法第25条の生存権にかなったものであること、住宅再建についてもそのあり方の検討が行われること、である。」

参考人の意見陳述に引き続き、発議者からの趣旨説明と次のような質疑が行われた。

山下芳生委員「支援金支給の理念、考え方は何か。」

清水達雄委員（発議者）「被災者の中には、自活能力が乏しいなど自力再建が困難な方々がいる。本当に支援が必要な被災者の生活の立ち上がりを迅速かつ確実に支援することを目的として、支援金を支給するものである。」

質疑終了後、この法律案に対する内閣の意見を聴かれ、亀井久興国土庁長官は、「政府としては特に異存はない。」と答えている。

また、平成10年5月14日の衆議院災害対策特別委員会⁽⁴⁸⁾においては、次のような質疑を経て、被災者生活再建支援法（以下「支援法」という。）が可決された。

土肥隆一委員「新しい公的支援は、現金給付か。」

清水達雄参議院議員（発議者）「生活再建支援という形の現金を給付する公的支援である。」
 亀井久興国土庁長官「公的支援としての現金給付は、都道府県が拠出した基金を活用して行い、それに国が財政支援するものである。したがって、個人の財産損害を国が補償するという考え方には基本的に立っていない。」

土肥委員「この法案は、公的に個人に現金が支給される道を開いたものか。」

亀井国土庁長官「間接的に基金を通じて国の資金が給付されることになる。間接的とはいえ、新しい道を開いていただいたと受けとめている。」

(47) 第142回国会参議院災害対策特別委員会会議録第6号 平成10年4月22日 pp.1-10.

(48) 第142回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第4号 平成10年5月14日 pp.6-8, 23.

赤羽一嘉委員「支援金支給の理念は、本当に支援が必要な被災者の生活の立ち上がりを支援することと理解してよいか。」

清水参議院議員（発議者）「生活基盤とは、住まいと生活必需品だと思う。住まいについては、資金貸付などの施策が別途行われている。しかし、住宅が全壊すると生活必需品が一挙になくなるが、これに対する支援措置が今までなかった。その点について支援することが主たるねらいである。」

なお、衆議院災害対策特別委員会においては、「この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」との附帯決議が付された。

VI 支援法制定後の被災者支援をめぐる論議

1 県独自の支援措置の実施

支援法は、平成10年5月22日に公布され、平成11年4月5日以後に発生した災害から適用された⁽⁴⁹⁾。

支援法の適用が開始された後、平成12年10月に鳥取県西部地震が、そして平成15年7月には宮城県北部地震が発生した。これらの地震災害はいずれも支援法の適用災害であったが、被災県では、支援法に基づく支援措置に加えて、独自の支援措置を実施することとした。

鳥取県は、被災後直ちに、住宅被害を受けた被災者に対して、市町村を通じて、住宅の建設には300万円、住宅や石垣・擁壁の補修には150万円を補助することを決定し、発表した。さら

に翌13年には、県と市町村が拠出して基金を設置して、同様の補助を行うため、「鳥取県被災者住宅再建支援条例」（平成13年鳥取県条例第40号）を制定した⁽⁵⁰⁾。

また、宮城県も、被災後直ちに、住宅被害を受けた被災者に対して、市町村を通じて、住宅の建設には100万円、住宅の補修には50万円の補助を行うことを決定した。

これらの県独自の支援策の特徴は、対象者を年齢や収入により制限しないこと、住宅の建築や補修への直接的な使用を認めることであった。

後に片山善博鳥取県知事は、「被災地は、県内でも過疎化、高齢化が進行している地域であり、住宅再建支援という新たな政策が、地域の崩壊を免れ、地域を守ることに繋がった。後に住宅再建支援の発表が被災者の最大のメンタルケアになったと聞いた。なお、鳥取県の支援策は、滅失財産の補填ではなく、地域を守るための住宅再建の後押しである。」と述べている⁽⁵¹⁾。

また、宮城県は、地震発生後の平成15年12月、被災者に対するアンケート調査を行った。調査結果によれば、被災者からは、「住宅再建支援はありがたい」とする評価が半数を占めるものの、住宅再建のめどが立たない被災者からは「支援金の支給は家を再建できる金持ちのための制度だ」、賃貸住宅入居の被災者からは「賃貸住宅と比べて、持ち家の損害を回復するのは不公平だ」との指摘もあった。この調査を踏まえ、報告書では、被災者の居住確保に対する支援制度は、住宅の再建・購入、修繕、賃貸住宅の家賃、住宅ローンの利子、被災

(49) 阪神・淡路大震災の被災者に対する支援法の遡及適用はされていないが、衆参両院の災害対策特別委員会で付された「支援法の生活再建支援金の相当する程度の支援措置が講じられるよう国は必要な措置を講ずること」との附帯決議に基づき、所要の措置が講じられた。

(50) 荏原明則「被災者生活再建支援の制度化と課題（特集 災害復興制度の研究）」『先端社会研究』5巻、2006.12、p.56.は、「住宅再建支援を条例という形式で初めて制度化した。地方自治法第232条の2では、補助金交付について公益性を要求している。「地域の維持・再生」という公益目的を挙げたことは注目すべきである。」と指摘している。

(51) 第154回国会衆議院災害対策特別委員会議録第7号 平成14年6月7日 pp.1-3.

住宅の解体撤去、引越し費用や日用品購入費などを対象として、被災者が自らの居住形態に応じて選択できる仕組みとすべきであるとしている。そして、支援額については項目ごとの限度額と総支援額を設定すること、支給対象者については年収制限の適否を検討することの必要性を指摘している⁽⁵²⁾。

2 居住安定支援制度の創設

支援法の施行後、政府においては、支援法附則第2条及び附帯決議の趣旨を踏まえて、被災者の住宅再建支援のあり方についての検討が行われ、平成12年12月には、下記の報告⁽⁵³⁾が提出された。

「阪神・淡路大震災の教訓は、大都市における大規模災害に対しては、現行制度の枠内での対応には明らかに限界がある。……住宅は単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる。実際、被災者の住宅や生活が速やかに行われれば、地域の経済活動が活性化し、その復興を促進することとなる。」

また、平成14年には、中央防災会議においても下記の提言⁽⁵⁴⁾が行われた。

「安定した居住の確保は、被災者の生活再建を支援する上で最重要課題の一つである。……行政としては、住宅の所有・非所有にかかわらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援することが重要である。国は、都道府県や関係機関と調整の

上、生活再建にあたって必要となる家財道具の調達等に対する現行の支援に加えて、安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである。」

他方、全国知事会は、自然災害被災者支援制度に関して各般の項目にわたる要望を行っていたが、特に住宅の新築や修理、賃貸住宅の家賃に対する支援制度の創設を要望していた。

これらの報告、提言や要望を踏まえ、平成16年、政府は、次の内容を骨子とする支援法の改正案を提出した。

- ① 居住安定支援制度を創設し、住宅が全壊した被災者が再建又は新築する場合、住宅が大規模半壊した被災者が補修する場合、これらの被災者が賃貸住宅に居住する場合を対象として、最大200万円の支援金を給付すること
- ② 居住安定支援金の使途は、解体撤去・整地費、借入金関係費、家賃等、諸経費とすること
- ③ 法の適用対象市町村に全壊世帯が5以上の隣接市町村を加えること

これに対し、民主党・無所属クラブなどは、支給対象経費として、住宅の建築費、購入費または補修費を法定する内容の修正案を提出した。

平成16年3月18日衆議院災害対策特別委員会⁽⁵⁵⁾においては、政府案及び修正案を一括審議し、次のような質疑を経て、政府案を可決のうえ、参議院に送付した。

福井照委員「居住安定支援制度の基本的な考え方は何か。」

尾身博武内閣府政策統括官「真に支援が必要

52 『地震被災者に対する住宅再建支援策の調査研究業務報告書』宮城県, 2005, pp.40-44, 109.

53 『「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告書 平成12年12月4日(抜粋)』(第1回 被災者生活再建支援制度に関する検討会 平成19年3月1日 参考資料)

内閣府HP <<http://www.bousai.go.jp/hou/kentou/sankou2.pdf>>

54 中央防災会議防災基本計画調査会『防災体制の強化に関する提言』(中央防災会議 平成14年7月4日 資料2-2)

内閣府HP <<http://www.bousai.go.jp/chubou/5/siryu2.pdf>>

55 第159回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号 平成16年3月18日 pp.3-5, 10-12, 15-16, 27.

な者が、安定した居住を確保する際の立ち上げを支援するものである。」

井上喜一国務大臣「個人の住宅について公的な資金を給付するというのは、本当に画期的なものだと考える。元来、私有財産制の下では、典型的な私有財産である住宅は自分で手当てするのが基本である。自助が基本であって、これに共助や公助をいかに組み合わせるかの問題だと考える。新聞論調も、自助と公助との関係には一定のルールがあるべきだ、ちょうどいい線を引いた制度をつくったと評価している。」

奥田建委員「住宅の建設費あるいは補修費をはっきりと支援の対象としている、というつもりはないか。」

井上国務大臣「住宅の建設費そのものに公金を出すというところまでは、全体の合意は得られないと判断している。」

松原仁委員（修正案提出者）「住宅には、個人の生活の柱としての役割のほか、地域復興の柱となる公共性が認められる。所得等の必要な制限を加えた上で、住宅建設費等本体経費に公費を支出すべきである。」

三日月大造委員「農地が被災すれば公的資金により復旧の支援がなされ、金融機関への公的資金の投入により間接的に個人の私有財産である金融資産に公的支援がなされている。これらは、生産基盤、経済基盤であるが、生活基盤である住宅の建築費等に対する公的支援も十分説得力があるのではないか。」

井上国務大臣「農業、農家には、明治以来、大変手厚い対策が講じられてきたのは事実である。農地の場合は、生産手段の現状復帰であり、住宅に対する支援と同列には論じられない。また、住宅には、私有財産制を前提として保険制度がある。信用秩序の維持を目的とした今の金融機関に対する一定の助成とは違った仕組みになっている。住宅に直接公金を投入するのは難しく、住宅に対する公助は、周辺経費で

行いたい。」

鎌田さゆり委員（修正案提出者）「農地の災害復旧に公費が支出できるのは、国民経済上重要な生産基盤であるからである。地域があるのは、その地域に住んでいる人たちが住宅をもとに生活基盤を成立させているからである。だから、重要な基盤である住宅に公費で助成することは、ごく自然な考え方である。」

三日月委員「政府案で、住宅本体の建築費への支援を求めてきた全国知事会の理解は得られるのか。」

井上国務大臣「建築費本体に出すことには、いろいろ意見がある。まさに県の独自の財源で行うのであれば、それも一つの方法だと思う。」

村井宗明委員「居住安定支援制度における瓦れきの撤去費用などの周辺経費だけで、被災者の住宅再建意欲が高まると考えるか。」

尾身内閣府政策統括官「瓦れきの処理だから、あるいは住宅本体だからということで、住宅再建意欲が左右されるとは考えていない。実質的に負担が減少すると理解していただきたい。」

鎌田委員（修正案提出者）「周辺経費のみでは、満額手にできるかという大きな不安もある。住宅の建設費となれば、ほぼ満額支給されるので、被災者の住宅取得意欲を十分引き出せると確信している。」

なお、次の附帯決議が付された。

「居住安定支援制度等の充実を図るため、本法の施行後4年を目途として、制度の施行状況等を勘案し、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること」

平成16年3月29日の参議院災害対策特別委員会⁽⁵⁶⁾においては、次のような質疑が行われた。

大仁田厚委員「今回創設する居住安定支援制度に、被災者に対する家賃補助を盛り込んだ理

(56) 第159回国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号 平成16年3月29日 pp.2-3, 8, 18-19.

由は何か。』

尾身博武内閣府政策統括官「中央防災会議の専門委員会報告にも、住宅の所有、非所有に関わらず、賃貸住宅への入居負担の軽減など総合的な居住確保の支援の必要性が指摘されている。住宅再建には、ややもすれば持家優遇のイメージがあるが、賃貸住宅入居の住宅非所有者にも支援が必要であるとの観点から今回盛り込んだ。」

大淵絹子委員「地域独自の住宅再建支援策が講じられている。是非4年後の法改正に向けて、住宅本体への支援のあり方について検討されたい。」

井上喜一国務大臣「各都道府県には、独自の特別の事情がある。全国的な制度でカバーできない特別の事情に着目した支援制度を、決して否定するものではない。私有財産制の下では、住宅本体に対する助成は非常に難しい。ただ、附帯決議の趣旨については、真摯に検討していきたい。」

なお、日本共産党から、支給対象経費に住宅の建築費等を加えること、収入にかかる支給要件の拡大、支給金額の引き上げなどを内容とする修正案が提出されたが、否決された。また、衆議院と同文の附帯決議が付された。

Ⅶ 支援法の施行状況と見直しに向けた検討

1 支援法改正後の地方公共団体の独自支援策

支援法改正が行われた平成16年には、相次ぐ台風の上陸による風水害のほか、中越大震災が発生し、その後も風水害や地震災害が各地で発生している。このため、被災地では、地域の復興と被災者の生活と住宅の再建を図るため、支

援法の適用を前提としつつも、いわゆる上乘せ、横だしなど独自の多様な支援策が講じられている。

これらの支援策は、それぞれの地域の実態を踏まえたものであるが、その内容は、概ね以下のような特徴を有している⁽⁵⁷⁾。

- ① 既に発生した特定の災害を対象とするもの、将来の災害を対象とする恒久的なもの
- ② 支援法の適用要件である災害規模を引き下げるもの
- ③ 支援対象となる被害程度を床上浸水、半壊、一部損壊に拡大するもの
- ④ 火山噴火に伴う長期避難、竜巻など特異な災害を対象とするもの
- ⑤ 所得・年齢制限を緩和、撤廃するもの
- ⑥ 住宅の建設・購入・補修などへの使用を認めるもの
- ⑦ 支援法による支援金との併給を認めるものの、併給を認めないもの
- ⑧ 見舞金的性格を有するもの

2 支援法見直しに向けた検討状況

支援法については、平成16年の法律改正時の附帯決議の趣旨に基づき、現在内閣府に設置された「被災者生活再建支援制度に関する検討会」において、検討が進められており、平成19年7月には中間報告⁽⁵⁸⁾が提出された。

中間報告では、支援金の申請期間の中途段階での調査⁽⁵⁹⁾であるとしたうえで、居住関係経費の支給状況について、支給限度額総額に対する実際の支給額の割合は、全体で約28%、居住関係経費の受給世帯では約55%であり、法律で規定する支給上限額と支給実態との乖離が、被災者に制度への不信感を生じさせ、再建への意欲を阻害する一因となっているとの指摘もあ

57) 『都道府県における自然災害の被災者に対する独自の生活支援制度について』（第1回 被災者生活再建支援制度に関する検討会 資料2-5）

内閣府HP <http://www.bousai.go.jp/hou/kentou/siryu2_5.pdf>

また、荏原 前掲論文 pp.49-69.; 山崎栄一「自治体による被災者への独自施策（特集 災害復興制度の研究）」『先端社会研究』5巻, 2006.12, pp.71-98.において、地方公共団体の独自支援策の分析が行われている。

る、としている。

また、多くの自治体で独自の制度が実施されていることについて、支援法に基づく制度が未だ多くの見直すべき点を抱えていることが原因であるとする意見がある一方、自治体の独自事業は、被災者の声に押されたものであり、制度の複雑化と被災者・自治体職員双方の事務負担の増大をもたらしているとの指摘もある、としている。

その他被災者や被災市町村の事務負担、支給対象世帯の認定のあり方などに関する広範な検討を踏まえ、中間報告では、制度見直しで目指すべき方向として、

- ① 被災者から見て分りやすく、被災者の自立意識、生活再建意欲を高める制度
- ② 被災者に対して支援の気持ちがストレートに伝わるような制度
- ③ 非常体制となっている被災自治体に過重な事務負担を掛けない制度
- ④ 全体としての公費負担低減に寄与する制度を掲げるとともに、留意点として、
 - ① 制度のフィージビリティの問題（巨大災害でも破綻しない制度か？）の整理
 - ② 自助努力の妨げにならないことへの留意を掲げている⁽⁶⁰⁾。

なお、検討会の最終報告書は、平成19年12月に提出される予定である。

おわりに

わが国においては、過去幾多の大規模災害を経験し、それを教訓として、災害の予防対策、

応急対策そして復旧復興対策を講じてきた。

個人被災者に対する復旧復興対策、公的な支援策も同様である。戦後の初期においては、災害が頻発し、また、社会全体が経済的にも財政的にも余力に乏しかった時期でもあり、被災者に対する当座の食料や避難所などの現物支給が中心であった。その後社会経済構造や国民意識の変化に伴い、災害が発生するたびにその時点で用意されていた支援策に対する不備が指摘され、個人被災者の置かれた状況を踏まえた支援の実現に向けた論議が国会を中心に繰り返される中で、その支援策の多様化、内容の充実などが図られてきた。

その際に常に論点となってきたのは、①建物の耐震改修、維持管理などの備え、保険や共済への加入などの自助、共助と、公助（公的な支援）との役割分担は如何にあるべきか、②国民から強制的に徴収した税金を財源としてどこまでの支援（支援の考え方と対象範囲、支給物資や支援金額など支援の量と期間）を行うことが適切か、あるいはそれは財政的に実施可能か、③被災地、被災者間のバランス、さらには、平常時の社会保障制度とのバランスは確保されているか、などであった。

とりわけ被災者生活再建支援法は、個人被災者支援の大きな支柱となっているが、これとて関係者からはいまだ改善すべき点が多々あるとの指摘がなされているところである。真に被災者の実効ある生活の再建が図られるよう、よりよい支援制度の実現に向けた見直しが行われることを期待したい。

（やぎ としあき 国土交通調査室）

58) 『被災者生活再建支援制度見直しの方向性について—被災者生活再建支援制度に関する検討会中間報告』

内閣府HP <<http://www.bousai.go.jp/hou/kentou/tyukan/honbun.pdf>>

59) 調査時点は、平成18年12月末現在である。他方、対象世帯の約55%は同16年10月に発生した新潟県中越地震の被災者で、その申請期間は原則として3年間である。

60) 内閣府HP <<http://www.bousai.go.jp/hou/kentou/tyukan/gaiyou.pdf>>