

ISSUE BRIEF

被災者生活再建支援

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 437(FEB.4.2004)

はじめに

被災者生活再建支援法成立までの経緯

被災者生活再建支援法に関する議論

1 現行制度の概要

2 指摘されている点

被災者住宅再建支援に関する議論

1 住宅再建支援の是非に関する議論

(1) 政府の動き

(2) 住宅再建支援の是非をめぐる主張

2 住宅再建支援の方法に関する議論

(1) 共済方式と公費負担方式

(2) これまでの提案

3 自治体の独自の動き

(1) 鳥取県

(2) 兵庫県

法改正に向けた動き 平成 16 年度予算折衝

おわりに

資料 被災者生活再建支援をめぐる動き (年表)

国土交通課

おおつか みちこ おざわ たかし
(大塚 路子・小澤 隆)

調査と情報

第 4 3 7 号

はじめに

第 142 回国会で制定された被災者生活再建支援法（平成 10 年 5 月 22 日法律第 66 号）は、1998 年（平成 10 年）11 月に施行され、これまで被災者の支援にそれなりの役割を果たしてきた。しかし、実際の適用にあたって多くの問題点が指摘されており、また、附則で検討することとされた住宅再建支援についても、様々な議論が行われてきた。施行後 5 年を目途に見直しを行う旨の附帯決議もあり、昨年秋にその時期を迎えた。見直しに向けて全国知事会や「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。）などから様々な提案がなされ、政府（内閣府）も第 159 回国会（常会）に法改正案を提出する予定である。本稿では、被災者生活再建支援法や住宅再建支援をめぐる議論を紹介する¹。

被災者生活再建支援法成立までの経緯

1995 年に起きた阪神・淡路大震災は未曾有の被害をもたらした。1991 年の雲仙普賢岳噴火災害や 1993 年の北海道南西沖地震では、被災者の生活再建に義援金が大きな役割を果たしたが、阪神・淡路大震災では、約 1,800 億円もの義援金が寄せられたものの、被災世帯が多く、一世帯あたり数十万円であった²。阪神・淡路大震災復興基金も設立されたが、被災者の生活再建はなかなか進まず、新たな支援制度を求めて様々な提言等が行われた³。

それらの動きを受け、「日本を地震から守る国会議員の会」（自民党、社民党、さきがけの与党 3 党の国会議員で構成）が中心となり、住宅再建支援の検討を行う旨の附則条項が明記された被災者生活再建支援法案（与党案）がまとめられた。一方、第 140 回国会（平成 9 年）には、新進、民主、太陽の 3 野党による「阪神・淡路大震災の被災者に対する支援に関する法律案」、作家の小田実氏を中心とした市民運動に賛同する超党派の国会議員による「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案」が提出されていた（野党 3 党案は廃案のうえ、第 141 回国会に再提出）。継続審査となっていたこれら 2 法案と先の与党案の一本化に向けた協議の末、共産党を除く各会派が合意し、第 142 回国会（平成 10 年）に被災者生活再建支援法案が 6 会派共同で提出された。

国会では⁴、まず支援金が個人補償に該当するか否かが論点となった。発議者は「生活再

¹ なお、諸外国の状況については、「調査の窓」<<http://chosa.ndl.go.jp/>>「その他調査報告」の「諸外国における被災者支援」を参照。

² 住宅再建・生活再建に雲仙普賢岳噴火災害では 1,150 万円（約 9 割が義援金の直接的配分あるいは間接的配分によるもの）、北海道南西沖地震では 1,350 万円（100%義援金に依存）が支給された。雲仙、北海道と阪神淡路とでは、住宅再建助成金の格差は 10 倍以上になっている（宮入興一「自然災害における被災者災害保障と財源問題」『経営と経済』79 巻 2 号, 1999.9, pp.157-160.）

³ 「防災問題懇談会提言」1995.9.11 <<http://www.mlit.go.jp/singikai/shingi/gizi/bousai/index.html>>、「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」による審議会の設置要請（1997 年 2 月）、全国知事会「地震等自然災害による被災者の自立再建を支援する災害相互支援基金の創設に関する決議」（同年 7 月）等

⁴ 国会における議論については、田中利幸「被災者生活再建支援法がようやく実現」『立法と調査』207

建支援という分野を新しく支援対象にしたものであり、個人災害に対する補償をしているとは考えていない」⁵としたのに対し、政府は「個人の財産に対して、その財産の被害を国が補償をするという考え方には基本的に立っておらず、その点は従来と全く変わることはない」⁶と答弁した。さらに、支給条件については、その複雑さや、中堅層、半壊したが住宅を解体しない世帯、店舗等の生業基盤を破壊された者が対象外となることが議論された。

被災者生活再建支援法は1998年5月15日に成立した(同年11月施行)。附帯決議では「この法律の施行後五年を目途として、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」とされた。

被災者生活再建支援法に関する議論

1 現行制度の概要

一定規模以上の自然災害について、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一定の要件に該当する被災世帯に被災者生活再建支援金を支給し、自立した生活の再建を支援する。法適用の対象となる自然災害⁷は、

災害救助法施行令第1条第1項第1号又は2号に該当する被害が発生した市町村における自然災害

10世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した市町村における自然災害

100世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した都道府県における自然災害

であり、支給対象世帯⁸は、

住宅が全壊した世帯

住宅が半壊し、倒壊防止等のやむを得ない事由により住宅を解体した世帯

災害が継続し、長期にわたり居住不可能な状態が継続することが見込まれる世帯

である。また、支給要件⁹は下表のようになっている。

年収等の要件	支給限度額	
	複数世帯	単身世帯
(年収) 500万円 の世帯	100万円	75万円
500万円 < (年収) 700万円 かつ、世帯主が45歳以上又は要援護世帯	50万円	37.5万円
700万円 < (年収) 800万円 かつ、世帯主が60歳以上又は要援護世帯		

号, 1998.9, pp.56-59.で整理されている。

⁵ 第142回国会衆議院災害対策特別委員会議録 第4号 平成10年5月14日 p.13.

⁶ 第142回国会衆議院災害対策特別委員会議録 第4号 平成10年5月14日 p.7.

⁷ 施行令第1条

⁸ 法第2条第2号及び施行令第2条

⁹ 法第3条、施行令第4条、施行規則第6条、第7条

この限度額は通常経費と特別経費に区分され、限度額 100 万円の場合は通常経費 70 万円、特別経費 30 万円、限度額 75 万円の場合は通常経費 55 万円、特別経費 20 万円の内訳となる。各経費の対象品目は、施行規則¹⁰で定められ、通常経費では電気冷蔵庫や電気洗濯機、寝具など 20 品目、地域や被災世帯の特別な事情により必要な物品の購入等にあてられる特別経費ではエアコンや眼鏡などが対象となる。特別経費については、領収証の提出が必要とされる。支援金の支給方法には、精算支給のほかに概算支給がある。支給の申請は、合計 3 回まで行うことができる。

制度開始以来、2,652 世帯に計 20 億 8,165 万円が支給された（2003 年 12 月末現在）¹¹。

2 指摘されている点

現行の被災者生活再建支援法については、以下のような指摘や提案がなされている。

<対象災害要件>

現行制度は、全壊世帯が都道府県で 100 戸以上、市町村で 10 戸以上の災害に適用され、市町村又は都道府県単位での適用となる。そのため、同一災害による被害であっても地域によって適用、非適用となり不公平が生じる。2001 年の芸予地震では、法の適用は呉市だけであったため、広島県は他の地域の全半壊世帯に、県と市町が財源を出さず独自の支援制度で対応した。2000 年の鳥取県西部地震では、鳥取県は全域に適用されたが、島根県は市町村ごとの適用となり、全壊 2 戸の八束町は非適用となった。自治体から同一災害なら等しく適用されるようにしてほしいとの声があがっている¹²。行政区域内の被害戸数に関わらず支給すべきとの意見がある一方で、何らかの線引きは必要との意見もある¹³。

<支給対象要件>

支給要件としては、住宅が全壊相当の被害を受けたことに加えて、年齢及び収入による制限がある。法が適用された自治体で自宅が全半壊した世帯の約 1 割にしか支給されていない¹⁴との報道もあり、これらの要件を緩和すべきとの指摘が数多くなされている。

住宅の被害要件については、半壊世帯は解体しない限り対象とならず、補修費は考慮されない。そのため、補修費が捻出できない世帯等を支援対象から除外してよいのか¹⁵との指摘がある。災害議連は、半壊世帯に一律 50 万円を支給することを提案している¹⁶。

年齢による制限については、年収による制限とあわせて地域復興の担い手となる中堅層が抜け落ちるとの指摘がある。全国知事会は、年収 700 万円以下の世帯についての年齢制

¹⁰ 施行規則第 1 条、第 2 条及び別表

¹¹ 「被災者生活再建支援法に基づく支援金の支給状況」<<http://www.bousai.go.jp/hou/pdf/151231.pdf>>

¹² 「「不平等」抱える支援法」『神戸新聞』2003.1.17.

¹³ 「被災者生活再建支援法施行から 5 年 適用巡り不公平感」『毎日新聞』（大阪版）2003.7.17.

¹⁴ 「被災者支援金 全半壊の 9 割無支給」『朝日新聞』2003.1.7. これは、長期避難世帯を全壊とみなして支援金が支給されたケースを除いた集計結果である。

¹⁵ 伊賀興一「自然災害被災者に対する公的支援制度の検討」『大震災と法』同文館, 2000.1, p.189.

¹⁶ 「全壊世帯に 500 万円 災害議連が改正試案」『神戸新聞』2003.7.3.

限の撤廃を要望し¹⁷、災害議連は、年齢要件そのものの撤廃を提案している。

収入による制限については、現行では前年の収入額により行っている。このため、被災により収入が減少し生活再建が困難な世帯が対象外となる場合も想定される。また、「被害の程度は一緒なのに、なぜ被災前の年収で補償額が変わるのか」との苦情もあるという¹⁸。全国知事会などは、被災年等の収入を算定基準とすることを検討すべきとしている。

また、支援金の原資は税金であるため、一定程度の支給対象制限はやむを得ず、現行の収入基準や年齢基準は妥当だが、複雑な支給要件の簡素化を図るべきとの意見¹⁹もある。

<支給額>

現行の支給限度額は100万円である。生活基盤の回復に見合う水準にまで大幅に引き上げるべき²⁰との意見がある一方で、自立した生活の開始に必要な支援としては、現時点では妥当との意見²¹もある。

<使途制限>

生活必需品は被災世帯により異なるため、対象品目の拡大や通常経費と特別経費の区分の廃止など、大幅な緩和を求める声が多い。法が適用された三宅島では、公営住宅などに避難した被災者には電気製品や暖房具などが東京都からかなり支給されており、使途の限定が大きな足かせの一つとなったようである²²。

<財源>

支援金の財源は、都道府県が拠出した基金の運用益である。国は基金に対し、基金が支給する支援金の2分の1を補助する。支援金の事業主体が都道府県とされ、国の責任が曖昧である²³、自然災害の規模によっては基金が破綻しかねない²⁴などの指摘がある。これまでの基金からの支出額10億円のうち、借入金は7億3000万円に上っている。阪神・淡路大震災級の災害があれば取り崩しても対応できない²⁵。全国知事会や災害議連は、大災害の場合には国の責務・負担を重くすることを提案している。また、超低金利の経済情勢が続く中、元金の取り崩しを認めることも求めている。

<長期被災の問題>

法制定後に持ち上がった問題として、噴火災害の問題がある。施行令第2条第2号により長期避難世帯も支給対象となるため、三宅島の8割近くの世帯に支給された。島民は、3年以上もの長期にわたって避難生活を強いられているが、現行制度は、時の経過とともに

¹⁷ 全国知事会「自然災害被災者支援制度の創設に係る制度設計等に関する緊急要望」2003.8.8.

<http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2003_8_x02.pdf>

¹⁸ 「自然災害の被災者への公的支援」『日本経済新聞』2003.8.7.

¹⁹ 「被災者復興支援会議 第4回提案 ~被災者生活再建支援法の見直しに向けて~」2003.1.10.

<<http://web.pref.hyogo.jp/seifukko/sienkaigi/teian4.PDF>>

²⁰ 宮入興一「被災者生活再建支援対策の展開と課題」『経営と経済』80巻4号, 2001.3, p.94.

²¹ 被災者復興支援会議 前掲提言

²² 宮入 前掲論文(20) p.95.

²³ 池田恒男「震災対策・復興法制の展開軸と震災法学の課題」『大震災と法』同文館, 2000.1, p.69など

²⁴ 伊賀 前掲論文 p.192.

²⁵ 前掲注(13)

に被害が積み上がる自然災害は想定していない。長期災害の場合、避難生活中の生活費および避難解除後の生活再建費が問題となる。

三宅村は、2003年5月29日に小泉首相と福田官房長官あてに要望書を提出した²⁶。その中で、災害の長期化に対応できる継続的な支援策の強化充実、支給対象経費の緩和および充実、避難解除後の生活再建に対する支援策の強化充実について要望している。全国知事会や有識者などからも、4回以上の申請を認めることや、避難中の継続的な生活支援金、避難解除後の生活再建資金の支給などが提案されている。

<その他>

申請書類等の様式および手続きの簡素化を図ることや、領収証添付を不要とすること、支援金支給に係る不服等に関わる第三者機関を設けること²⁷などが提案されている。

被災者住宅再建支援に関する議論

1 住宅再建支援の是非に関する議論

(1) 政府の動き

住宅再建支援については、被災者生活再建支援法の附則第2条に、「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する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うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする」と定められた。これを受けて、政府は、国土庁に「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」(委員長：廣井脩東京大学社会情報研究所教授)を発足させ、検討を行った。検討委員会が2000年12月に行った報告²⁸では、「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の再建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になる」と述べ、住宅再建に公共性を認めているものの、支援の具体的な方策については明確な結論を出していない。

その後、中央防災会議防災基本計画専門調査会(座長：伊藤滋(財)都市防災研究所理事長)が2002年7月に行った提言²⁹では、住宅再建について「私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題が

²⁶ 「長期避難続く現状に合った法改正を」『東京新聞』2003.6.25.

²⁷ 被災者復興支援会議 前掲提言(19)

²⁸ 「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」2000.12.4.

<<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h12/121204.html>>

²⁹ 中央防災会議防災基本計画専門調査会「防災体制の強化に関する提言」2002.7.2.

<<http://www.bousai.go.jp/kaigi/chousa/kisya/020702kisya.pdf>>

ある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度の加入により対処することが基本である。行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、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していくことが重要である」と述べ、自助努力を基本とし対象者を限定した上で何らかの施策の必要性を認めた。この提言を受けて、内閣府は今回の法改正で住宅再建支援ではなく、現行法の枠内での居住安定確保制度の創設を目指している。

(2) 住宅再建支援の是非をめぐる主張

住宅再建支援の賛否の主張をまとめると以下のようである。

<住宅再建支援に否定的な主張>³⁰

私有財産の維持形成につながるため、住宅再建への公的資金の投入はできない。私有財産は自己責任による回復が原則であり、自力であるいは保険などによって対処すべきものである。また、耐震補強や地震保険加入などの自助努力の有無に関係なく実施されれば、自助のインセンティブを奪い、事前対策推進の障害となる。

<住宅再建支援に肯定的な主張>³¹

住宅は私有財産であると同時に、地域社会を支える社会的存在である。住宅の再建がなると地域社会も再建されない。住宅再建には公共性がある。「自助努力」とは、その出発点が確立された上に成立するものであり、自力でできる最低限の基盤を失ってしまった場合、自立するまでの立ち上がりを支援することは、国が本来的に果たすべき責務である。また、仮設住宅や復興住宅の建設費も節約できる。

2 住宅再建支援の方法に関する議論

(1) 共済方式と公費負担方式

住宅再建支援の財源には、共済方式と公費負担方式がある。

共済方式は、全国の住宅所有者が掛け金を積み立てて基金を作り、再建を助け合う「共助」の精神に基づく制度である。利点としては、税金投入に関する住宅非所有者との公平性の問題をクリアでき、国民のコンセンサスが得やすいことがある。問題点としては、負担金の強制徴収について国民の理解が得られるか、大規模災害への対応をどのように行うか、負担金の徴収事務等を誰が行うかなどが指摘されている。

公費負担方式は、再建資金への補助を全額公費で行う制度である。利点としては、上述の基金の運営等に関する問題点が解消できることがあげられる。問題点としては、国民的

³⁰ 「私有財産への支給あり得ぬ 経済学者・野口悠紀雄氏」『読売新聞』2001.1.16.や目黒公郎「震災補償備えで差を」『AERA』2003.11.10, p.68.など。目黒氏は、耐震化された住宅が被害を受けた場合にのみ支援することを提案している。

合意が得られるかどうかという点や、巨額の公費負担が必要となり、自治体の負担増を招き国家財政にも多大な影響を与えかねないこと、住宅所有者の自己負担がないため防災意識の低下が懸念されること³²などが指摘されている。

(2) これまでの提案

住宅再建支援については、これまでに様々な提案が行われてきた。

1995年10月に兵庫県が「住宅地震災害共済保険制度」を提案した。これは強制加入の保険制度で、全壊の場合、最高で1700万円を支給する。民間での対処が困難な地震等に限定し、風水害は対象としない。全国知事会もこれに呼応して、共済制度の実現を目指してきたが、2001年末には「共済制度を含め他の支援策についても併せて検討する」という方針を打ち出し、共済制度にこだわらないことになった。

全労済、連合、日本生活協同組合連合会、兵庫県の4団体で発足した「自然災害被災者支援促進協議会」は、2000年1月に「被災者住宅再建支援制度(骨子)」³³を発表した。固定資産税と同時に徴収する住宅所有者の拠出金と公的資金からなる基金を設立し、全壊の場合は1㎡あたり8.5万円(1戸平均600万円程度)、半壊の場合はその3分の1程度を支給するとしている。

災害議連は、2000年10月に共済制度と国費負担を組み合わせた被災者住宅再建支援法案骨子をまとめた。その内容は、17万円(住宅の新築価格/㎡)を基準額とし、地震等による全壊の場合、従前の住宅の床面積(100㎡を上限)を乗じた額の2分の1、半壊の場合は6分の1を支給する、風水害の場合は地震等の場合の2分の1、住宅を再建しない場合にも再建する場合の3分の1を支給するというものである。財源は2分の1を住宅所有者からの負担金で賄い、残りを国が負担する。負担金は固定資産税に上乗せして徴収し、徴収額は25円に住宅の床面積(100㎡を上限)を掛けた金額とする。災害議連は、2000年4月には都道府県、市町村が各4分の1、国が2分の1負担する公費負担方式の案をまとめていた。しかし、過去100年の災害を参考に試算すると、都道府県と市町村はそれぞれ年400億円もの負担が必要となるため、全国知事会などとの協議の結果、共済制度の考え方を取り入れることとした。

しかし、この案については、負担金の徴収について、経費が膨大になること、トラブルや滞納の増加が予想されることなどから、全国市長会と全国町村会の反発³⁴が強く、災害議連は2002年6月に方針を再転換し、全額公費負担の試案を了承した。国と自治体の負担で「住宅復旧補助金」最高750万円を支給するという案である。2003年7月の総会で決定された被災者生活再建支援法の改正試案では、被災者住宅復旧補助金制度による支給

³¹ 室崎益輝「大規模災害における住宅再建支援と危機管理」『都市政策』105号, 2001.10, pp.9-10など

³² 「市町村と共同で最大300万円を補助」『地方行政』2001.6.21, p.6.

³³ 「実現を目指す制度(骨子)」<<http://www.zenrosaikyoukai.or.jp/menu/menu06/stage02.html>>

³⁴ 全国市長会 全国町村会「被災者住宅再建支援制度(案)における「負担金」徴収に関する意見」2000.10.25. <<http://www.zck.or.jp/resolution/youbou/h121025/h121025.htm>>

上限額を下げ、地震等による全壊の場合、最高 500 万円、半壊は 250 万円、風水害の場合は地震等の場合の 2 分の 1 を支給する、住宅を再建しない場合には再建する場合の 2 分の 1 を支給するとした。財源は通常災害の場合は、国：都道府県：基金 = 25 : 65 : 10 とし、災害規模が大きくなるほど国の負担割合を増やす。また、住宅復旧補助金制度の対象者とならない賃貸住宅の被災者には、被災者生活再建支援金の追加支給で最高 50 万円を支給するとした³⁵。

3 自治体の独自の動き

(1) 鳥取県

鳥取県は、被災者の住宅再建に公費を投入する制度を初めて創設した自治体である。鳥取県西部地震（2000 年 10 月）の発生後 11 日目に、片山善博鳥取県知事は、「住宅復興補助金制度」の施策を発表し、地域の活力を保つために住宅への直接的な支援が必要であり、個人財産の補填ではないとの見解を示した。この制度は、被害程度や所得に関わらず、住宅再建には限度額 300 万円を交付し、補修には限度額 150 万円を助成をするというものである。地域への定住が制度の目的であり、同一市町村内での再建が条件となる。この地震は、高齢化率の非常に高い中山間地の被害が大きく、高齢の被災者が多かったが、この施策の結果、人口流出による地域コミュニティの崩壊はほとんどなかったと報告されている。

鳥取県は、さらに、2001 年 6 月の被災者住宅再建支援条例で、県内 39 市町村と共同で「鳥取県被災者住宅再建支援基金」を創設した。これは、25 年間にわたり毎年 1 億円ずつ県と市町村が拠出し、50 億円を積み立てるという全額公費の制度である。また、国からの拠出金 50 億円を別途期待するとしている。県内で 10 戸以上の住宅が全壊した場合または知事が市町村と協議して指定した自然災害が対象となる。鳥取県西部地震の措置と同様、補助限度額は住宅再建が 300 万円、補修は 150 万円である。また、全国的規模の制度となるよう国に対して新たな仕組みの創設を働きかけ、それが実現した場合は、鳥取県の基金は合流するとしている。この制度の問題点として、鳥取県西部地震のように被害規模の小さな災害には対応可能でも大都市域での巨大災害には対応できないのではないかと、自治体が拠出する資金を住宅所有者だけを対象に使用してもいいのか、などが挙げられている³⁶。

(2) 兵庫県

兵庫県は、共済方式を軸にした独自の支援制度の創設を目指し、2003 年 5 月に専門家による「兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会」（座長：室崎益輝神戸大学教授）を設置した。阪神・淡路大震災から 10 年を迎える 2005 年までの実現を目指して検討を進めている。

³⁵ あわせて、被災者生活再建支援金について、全壊世帯に一律 100 万円、半壊世帯に一律 50 万円とし、年齢、年収、災害規模の要件を撤廃するとしている。

³⁶ 「住宅再建支援制度について」2003.5.13. 第 1 回兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会 資料 2

調査会は、公費だけによる支援では、住宅非所有者との公平性、支給水準の確保、巨額の公費負担等の問題があり、住宅再建のインセンティブが働く十分な支援ができないため、自助、公助に加えて共助の仕組みが必要であるとしている。共助の仕組みとしては、住宅所有者から1戸あたり年間約2000円の負担金を徴収し、財源の半分は国が負担するという兵庫県の案³⁷をベースに検討が進められている。調査会では、強制加入か任意加入か、任意加入の場合の加入促進策、公的関与のあり方、民間賃貸住宅を対象とするかなども論点となった。任意加入では普及率も保険金額も低い地震保険と同じことになる³⁸との指摘もあるが、2004年1月の中間報告³⁹では、全員加入を理想としつつも、現在の社会・経済情勢下では困難なため、任意加入とした。給付金額は200万円から600万円の範囲とし、それに対応して負担金額は年間2500円から5500円の範囲としている。加入促進策としては耐震補強への補助などを挙げ、民間賃貸住宅も給付対象とした。本年夏には最終報告の予定である。兵庫県の住宅再建共済制度について、片山鳥取県知事は、「地域を守る手段としては公的支援が一番であり、共済はいかに信頼あるシステムとして持続できるかが非常に難しい課題」との見解を示している⁴⁰。

法改正に向けた動き - 平成16年度予算折衝

2003年7月、災害議連は、総会で被災者生活再建支援法の改正試案⁴¹を承認した。また、共済制度から公費負担方式に方針転換した全国知事会は、7月17日、都道府県が新たに資金を拠出する住宅再建支援制度の創設を求める緊急決議を採択した。これを受け、鴻池防災担当大臣は、7月23日の衆議院災害対策特別委員会において、知事会の決議を真剣に受けとめ、安定した居住確保のための支援策も含めた被災者生活再建支援の充実について必要な措置を講じる⁴²と前向きに発言した。災害議連も全国知事会の考え方に沿った法案化の検討を決定し、8月には、全国知事会が、住宅再建支援制度の内容および生活再建支援制度の改正事項について緊急要望を提出した。

内閣府は、平成16年度予算の概算要求に、「居住安定確保のための支援制度」の創設を含む生活再建支援制度の拡充を盛り込み、1億5000万円を計上した。居住安定確保のための支援制度は、個人資産への税金投入ではなく生活支援の一環として、全壊した自宅の再建に最大200万円、大規模被災した自宅の補修に最大100万円、居住する賃貸住宅が全

<<http://web.pref.hyogo.jp/hukkou/kyosai/shiryo2.pdf>>など

³⁷ 2001年12月の全国知事会地震対策特別委員会に兵庫県が提案したもの。災害議連の共済方式案に対する全国市長会等の反対を考慮し、住宅面積に関係なく負担金を定額として、徴収に係る事務処理を軽減した。住宅再建の場合、地震では600万円、風水害では300万円を支給する。

³⁸ 「インタビュー震災検証 弁護士福崎博孝さん」『神戸新聞』2003.7.30.

³⁹ 兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会「住宅再建支援制度に関する今までの検討状況」2004.1

<http://web.pref.hyogo.jp/hukkou/kyosai/jokyo_hokoku.pdf>

⁴⁰ 「住宅再建共済『被災者支援の参考に』 制度安定に課題も」『朝日新聞』(大阪版)2004.1.15.

⁴¹ 内容については、本稿 2(2)「これまでの提案」pp.7-8.を参照

⁴² 第156回国会衆議院災害対策特別委員会議録 第7号 平成15年7月23日 p.3.

壊し、居住先を確保する場合には最大 50 万円を支給するというものである。また、対象世帯要件、適用災害要件の一部緩和や、長期避難世帯の特例の創設も含めることとした。この措置については評価する声が多い一方で、年齢や年収による制限が残ったままでは、持ち家層が対象から外れがちになるとの指摘⁴³もある。

予算折衝の結果、現行の生活再建支援制度の 1 億円に加えて 2 億円、計 3 億円が認められることとなったが、支給対象経費は解体・撤去、整地に要する経費、ローン利子、ローン保証料、家賃、登記料、仲介手数料などであり、建築費、補修費は対象外とされた。支給上限額は、全壊した自宅を再建する場合 200 万円、大規模に被災した自宅を補修する場合 100 万円、全半壊世帯が賃貸住宅に入居する場合 50 万円である。また、生活再建支援制度の拡充として、対象災害要件が緩和され、法適用となる市町村に隣接する市町村は同一災害で 5 世帯以上全壊した場合にも適用対象となること、長期避難世帯の特例として、避難指示が解除されず通算 3 年以上経過し、避難指示解除後 2 年以内に以前居住していた市町村に戻り居住する世帯に対し、移転費、物品購入に必要な経費最高 70 万円を追加支給することが盛り込まれた。年収、年齢などの要件は現行のままである。

住宅再建支援への現金給付制度の導入について、評価する声がある一方で、建築費、補修費が対象外とされたことについては、自治体や災害議連などから反発が起きており、全国知事会も建築費、補修費への支援を求め続ける方針である。兵庫県は、内閣府案を試算し、半壊・半焼世帯では解体費などの支給対象となる周辺経費がほとんどないこと、高齢者は住宅ローンが組めず周辺経費だけでは支援が行き届かないことなどの問題点を明らかにしている⁴⁴。井戸敏三兵庫県知事は、見直し条項が入れられるように働きかけていきたいと述べ、また、共助としての住宅共済制度の必要性がより高まったとした。

おわりに

政府（内閣府）は「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案」を今国会（常会）に提出し、本年 4 月からの施行を目指している。支援金支給限度額を 100 万円から 300 万円に引き上げること、都道府県が拠出した運用資金を取り崩し可能なものとする事等が、法改正案の概要である。

内閣府は居住安定支援制度創設の意義を、これまで結論が出なかった問題に決着をつけ公的支援制度を確立したこと、個人住宅支援の分野に直接現金を給付するという風穴をあけたことをあげている。家賃補助が制度化されるのも初めてであり、これまでの「避難所 応急仮設住宅 災害公営住宅」という単線的支援から複線的支援が可能となる。東海、東南海、南海地震等も切迫しているといわれており、被災者支援の在り方について、議論の行方が注目される。

⁴³ 「増額と緩和へ願い脈々」『神戸新聞』2003.9.9.

⁴⁴ 「住宅再建支援が予算化『現金給付』初めて実現」『毎日新聞』（大阪版）2003.12.23.

資料 被災者生活再建支援をめぐる動き(年表)

1995年1月	阪神・淡路大震災
3月	防災問題懇談会提言
10月	兵庫県が「住宅地震災害共済保険制度」の創設を提言
1996年5月	小田実氏らが「生活再建援助法案」発表
7月	「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」発足
1997年2月	「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」が2,500万署名を政府に提出
5月	「阪神・淡路大震災の被災者に対する支援に関する法律案」(野党3党案)国会に提出 超党派の国会議員が「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案」(市民立法案)を国会に提出
6月	野党3党案廃案
7月	全国知事会が「地震等自然災害による被災者の自立再建を支援する災害相互支援基金の創設に関する決議」を採択
12月	野党3党案再提出
1998年4月	市民立法案、野党3党案審議開始 「被災者生活再建支援法案」国会に提出
5月	被災者生活再建支援法成立
11月	被災者生活再建支援法施行
1999年1月	「自然災害被災者支援促進協議会」発足
4月	被災者生活再建支援金運用開始
2000年1月	被災者支援促進協議会が「被災者住宅再建支援制度(骨子)」を発表
4月	災害議連が「被災者住宅再建支援制度骨格」(公費負担方式)を確認
9月	三宅島全島避難
10月	鳥取県西部地震 片山善博鳥取県知事が住宅復興補助金制度を打ち出す
	災害議連が「被災者住宅再建支援制度骨子」(共済方式)を確認 全国市長会、全国町村会「被災者住宅再建支援制度(案)における「負担金」徴収に関する意見」
12月	「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
2001年6月	鳥取県「被災者住宅再建支援条例」可決
12月	兵庫県が全国知事会の地震対策特別委員会に負担金を定額とした共済方式の住宅再建支援制度を提案
2002年2月	災害議連所属の自民党議員4人が公費負担方式の試案をまとめる
6月	災害議連が全額公費による「被災者住宅再建支援法案(骨子案)」了承
7月	中央防災会議防災基本計画専門調査会「防災体制の強化に対する提言」
2003年7月	全国知事会「自然災害被災者支援制度の創設等に関する緊急決議」 災害議連が「被災者生活再建支援法」の改正試案を発表
8月	全国知事会「自然災害被災者支援制度の創設に係る制度設計等に関する緊急要望」
10月	全国知事会「自然災害被災者支援制度の創設に係る内閣府案等に関する緊急要望」「住宅再建支援制度の創設に伴う運営資金の拠出に関する申し合わせ」「住宅再建支援制度の創設に伴う運営資金の拠出に係る地方財政措置に関する要望」
11月	全国知事会はじめ地方6団体連名「自然災害被災者支援制度の創設に関する緊急決議」
12月	災害議連「住宅再建支援制度の創設に関する決議」
	平成16年度政府予算案内示段階では認められず、大臣折衝に委ねられる 大臣折衝において、建築費本体を対象とせず、周辺経費を対象とした「居住安定支援制度」として、2億円が認められる 平成16年度政府予算案閣議決定
2004年1月	兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会が中間報告

(出典)各種資料に基づき作成