

立法と現場

被災者生活再建
支援法及び
その改正と
被災現場の課題

被災者生活再建支援法

(平成十年五月二十二日法律第六十六号)

(改正 平成十六年三月三十一日法律第十三号)

(改正 平成十九年十一月十六日法律百十四号)

[目的]

第一条 この法律は、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、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする。

[被災者生活再建支援金の支給]

第三条 都道府県は、当該都道府県の区域内において被災世帯となった世帯の世帯主に対し、当該世帯主の申請に基づき、被災者生活再建支援金の支給を行うものとする。

北海道大学教授 吉田邦彦

被災者生活再建支援法（平成10年法律66号）は、1995年1月の阪神・淡路大震災における市民生活再建支援が十分になされていないという被災者の市民運動を出発点として、これが議員立法を成立させており、制定過程としてユニークであるが、当初の市民原案と制定法とはかなり異なるものとなっており、その乖離は、昨年暮れの改正により、埋められつつある。しかしそれでも、被災現場においては、課題は山積している。災害復興に抜本的に対処する法制整備は、なお未解決といえて、震災が断続的に生じ、また地球温暖化のために水害などの自然災害も予断を許さないわが国において、この多面的検討は必須のことともいえよう。以下順に見ていくことにしよう。

1 立法過程における継承と骨抜き化

(1) 立法の趣旨——問題の背景

被災者生活再建支援法が扱う問題は、震災などの自然災害により、住宅などに被害が生じ生活基盤が破壊された場合の公的支援であり、実は、私的所有権の保護に関わる、民法(所有法)の根幹問題といえよう。しかも、国の不法行為となれば「国家賠償」、他方で、取用などであれば「損失補償」の問題となり、自然災害の私的所有権の公的支援の問題は、両制度の狭間にあり、しかし伝統的にわが国においては、そうした支援を行うことは、「私財の蓄積」に繋がるなどとして消極的立場が取られてきた。

なお関連する法制としては、災害救助法（昭和22年法律118号）があり、同法の目的としては、種々書かれている。しかし、その適用に偏りがあり、基本的に「仮設住宅の提供」や「がれき処理」に関する根拠法となっていて（「住宅の応急修理」については、資力要件や修理対象の限定があり、また、「生業資金等の給与」に関しても、空文化的運用がなされた）、しかも仮設住宅については、建築基準法との関係で2年経ったら取り壊されるものなのに、1軒あたり、400～500万円ほど費用投下されている（例えば、建築費300万、解体費200万）。そしてこれでは、本来の居宅の再建支援はゼロということ、いかにもギャップも大きく、特に神戸震災の際にこの矛盾は、強く意識され、本法律制定の出発点となる市民運動が起きることとなった（そこには、勝手な「公的事情」のゆえに、民衆が虫けらのように犠牲にさ

れていくという「難死問題」への憤りがある。参照、小田実『「難死」の思想』（岩波書店、1991年〔初出、1965年〕）。

しかし、結論を先取りしていえば、同震災においては、周知のように多大な被災者の住宅被害が生じ、他方でこの震災に関しては、(10兆円ともいわれる)莫大な公的資金が投じられたにもかかわらず、「被災住宅の公的支援否定のドグマ」は、揺るぎない災害復興行政の先例であり続けたことは、考えてみれば、奇妙なことといえようし、私的所有権を巡る深刻な政策課題にもかかわらず、民法学者の発言がほとんど見られないのも不思議なことである。消極論の背景としては、①奇妙な公私の区分（そこにおける公概念の狭隘さ）（道路整備、港湾整備、空港建設などだけが公的問題とされる）、②市場原理の横行とその裏面としての公的支援の排除（保険などによればよく、そうでないと焼け太りになるとされたりする。例えば、阿部泰隆『大震災の法と政策——阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』（日本評論社、1995年）87頁、94頁、100—106頁）、③住宅・居住問題が人権問題であることへの配慮の欠如などが、考えられよう。しかし、虚心に考えて、居住などの私的財産問題は、住宅倒壊など緊急事態（とくに低所得者の場合）には、大いに「公共問題」（公的問題）たり得て、これに公的援助を図ることはむしろ自然であろう（私は、ロールズの格差原理などを援用してこの点を既に論じている。吉田邦彦「居住福祉法学の俯瞰図」同『多文化時代と所有・居住福祉・補償問題』（有斐閣、2006年〔初出、2003年〕）22—23頁、同『居住福祉法学の構想』（東信堂、2006年）10—11頁参照）。

このような従来の日本の状況は、例えば、四川大地震（汶川地震）（2008年5月）の復興計画（2008年8月に発表。2008年8月13日人民日報（中国版）17—19面参照）におけるスタンス（ここでは、人々の生活の重視、被災者への幅広い補償を筆頭の方針として謳われる）とも対照的であり、これは、日中の所有スキームの体制の違いとはレベルの異なることではないかと思われる。

(2) 経緯——原案と制定法との相違

かくして、市民運動から最初に出された市民原案（生活再建援助法案。1996年5月）は、①全壊500万

円、半壊250万円の「生活基盤回復援助金」、②低利息の「住宅再建援助金」「中小企業経営再建援助金」の貸付、③「低所得者安定援助金」200万円の支給を行うというものであり（その後の第二次修正案（1997年1月）では、一部損壊では、50万円の給付が定められ、他方で、低所得者安定援助金はなくなっている。法律時報69巻6号（1997年）70頁参照）、その後それに賛同する議員との提携が図られ、1997年5月に「災害被災者等支援法案」（議員立法）として参議院に上程されるにいたる（ここで、世帯所得合計200万円を超える場合には、援助から除外されることになる（所得・資力要件の追加）。また、恒久法形式がとられ、阪神・淡路大震災への遡及適用の主張もなされた。なお、一部損壊への支給は削られた）。

しかし紆余曲折の後に（何度も「吊し」にあい、廃案になりかかる）、何とか1998年5月に「被災者生活再建支援法」として成立するが、その内容は、市民原案とかけ離れたものであった。すなわち第一に、支援額は削減され、最高100万円となり、しかも、ミーンズテストで絞り込み、年収500万円以下の世帯（ないしは、世帯主が45歳以上の場合には、500万～700万円もよいとし、60歳以上の場合には700万～800万円までよいとする）を対象とされた。第二に、用途が限定され、住宅再建を対象外とされた。なお第三に、阪神・淡路大地震の被災者に対しては、本法律は遡及適用されず、「同等の行政措置」をすべしとの付帯決議がなされた（それを受けて、「被災者自立支援金制度」が発足したが（1998年7月）、本制度には、「世帯主被災要件」があり、これを巡る諸問題が生じた（世帯変動がある場合など）。同要件は、世帯間差別、男女間差別をもたらし、公序良俗に反して無効だとする大阪高判平成14年7月3日判時1801号39頁（岩井俊裁判長）参照）。そして、こうした変貌の背後には、前述の「被災者生活の支援は、私的財産の蓄財に繋がるというドグマ」があることはいうまでもなからう。

2 その後の改正

しかし本法律には、その後2回にわたり、改正がなされた（特に後者が重要であろう）。その第一は、平成16（2004）年改正であり、支援金を300万円まで嵩上げするものであるが（全国知事会による居住

安定確保支援制度の創設（最高200万円）による）、使途の制限は維持されており、その限りで従来の体質は変わっていない。

さらに第二は、平成19（2007）年改正であり、超党派で（この段階では、昨今の振れ国会にも拘わらず殆ど反対もなく）実現されたもので、その目玉は、使途の制約をはずすというもので（定額渡し切り方式）、①基礎支給金（全壊100万円、解体100万円、長期避難100万円、大規模半壊50万円）と、②加算支給金（建設・購入の場合200万円、補修100万円、賃貸50万円）とが支払われることになった（法3条参照）。さらに、収入要件、年齢要件が撤廃されて、これにより、「経済的理由等によって自立して生活再建することが困難なもの」に対する「自立した生活開始の支援」という字句も削られた（法1条参照）。

3 被災現場での問題点

マスコミなどでは、こうした改正で長年の課題が解決されたかの如く受け止められるふしもあるが、被災現場を歩くとそんなことはないことがわかる。それを以下にまとめておこう（能登地震（2007年3月）・中越沖地震（2007年7月）では、2007年改正法が途中から適用されているが、そうした現場での限定的適用という問題である）。

(1) 補償の限定性（損害認定の限定性）

第一に、能登地震・中越沖地震では、「罹災証明書」を出す際に、「小千谷方式」といわれる外面からの限定的な、家屋の「全壊・大規模半壊」の損害認定がなされていることであり（2007年8月17日朝日新聞社説（「被災住宅調査」）参照。中越地震で、小千谷市で2001年の政府の運用指針としてはじめて出された、外観による簡便な判定方法（そして再調査を申し立てた被災者に限り住宅の内部調査がなされる）で、その後も踏襲されている）、それに該当しないと、同法による補償はないのであり、かなりのものが対象外とされてしまう。そして、理屈通り再調査申請がなされるとは限らず（宮入興一教授は、北陸の我慢強さの問題を指摘される。また、再調査までには時間がかかることも再申請を躊躇させる。他方で、再申請事例の7割で被害区分が上がっていることは、判定方法の問題を窺わせる）、肌理細やかさに欠けるというべきではないか。



都江堰（とこうえん）市で最初に建てられた仮設住宅「幸福家園」5月中旬に数日で建てられたとのこと

しかも、このような大雑把な家屋の損害区分が、義援金の配分額に連動していることがあり（例えば、能登地震での輪島市での扱いは、全壊ならば300万円、半壊ならば30～40万円、一部損壊ならば2万円とされている）、上記の不満は増幅される。一部損壊でもピンキりで、かなりの修繕費がかかる場合には、多くの自己負担を強いられており、住民には不満がたまっており、（しなくとも済む）「解体」を導くような構造的な問題（解体にすれば、本法律による支援を受けられるからである）も孕んでいると思われる。

(2) 支援金の負担の仕方

——被災自治体の資金源の乏しさ

本法律の財源は、国が2分の1、都道府県が2分の1とされており（法18条）、さらに県独自の上乗せ補償の場合（所有100万円、借家の場合50万円、アパートでは、37.5万円とされる。この場合には、半壊まで対象は広がる）には、県と市町村の折半とされる。

しかし、被災自治体は疲弊しており（ただでさえ、近時の地方交付税の削減で、中山間地の自治体の財政状況は悪化している）、安易に基礎自治体の負担とすることにも反省が必要だろう（例えば、新潟の場合の災害の多さを想起せよ。また、前記ドグマを突き動かした片山鳥取県前知事による最高300万円の住宅補償の決断は、画期的であったが、その負の帰結として鳥取西部地震（2000年10月）の被災地日野町の自治体経営が破綻していることも忘れてはいけない）。やはり、「財の再配分」の見地からしても、国の全面負担とすべきであろう（市民原案はその立



アーケードも破壊されひっそりとする
柏崎市えんま商店街

場であったことに再度思いを致すべきである)。

(3) 適用対象の限定性

さらに、同法の適用対象として、「①10世帯以上の住宅全壊がある市町村、②100世帯以上の住宅全壊がある都道府県、③隣接の5世帯以上の住宅全壊がある市町村」とされている(本法施行令1条。③は、平成16(2004)年改正によるが、それほど大きな変化ではない)。その帰結として、岩手・宮城内陸地震(2008年6月)では、大きな地震にもかかわらず、過疎地でのそれであったために、住宅被害は、全壊2戸、半壊4戸、一部損壊425戸であって、本法律は不適用になり、県独自の支援制度が検討されるし、疲弊自治体を苦しめることにもなっている。このように限定することに、どれだけ合理性があるのか、再考が必要だろう。

4 ヨリ抜本的な課題

——「災害基本法」への展望

被災者生活再建支援は、より包括的に「居住」を考える必要があり、また、金銭的補償だけで足りるわけでもない。検討すべきめばしいことだけでも、以下のことがあろう。

(1) 生業補償の必要性

この点は、とくに中山間地を襲った新潟中越地震(2004年10月)で、居住者はへり脱出によって避難し、長期間生業(棚田での農業など)と断絶させられて、クローズアップされた(吉田・前掲書212頁以下参照)。その他、豊岡水害における靴産業の被害、四川省地震(汶川地震)における養豚業への打

撃、中越沖地震における空洞化する商店街の再生(柏崎市のえんま商店街)等、深刻な問題は枚挙にいとまがない。

なお、これとの関係で、激甚法(激甚災害に対応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150号〕)の適用が重要であるが、中越沖地震、岩手・宮城内陸地震は、局激(局地指定。その場合には、補助かさ上げの対象は、指定市町村に限られ、県の事業が対象とならない)か、本激(被災地全域をカバーする指定。この場合には、道路・河川・学校などの公共工事施設・農林業関連施設への国庫補助率が、1～2割かさ上げされ、地元負担分は、事業費の1～2割程度に軽減される)かの議論があり、被害負担のあり方の見地から再検討すべきではないか。

(2) コミュニティの確保の必要性

この点で、うまくいかなかった象徴的問題が、神戸震災における「孤独死」問題であるし、同市長田地区における旧商店街を破壊する長田復興高層ビル群も悪い例であろう(2008年6月現在で、長田再開発で26棟の高層ビルが建てられているが(4棟が建設中)、旧住民の4割が戻っていない)。これに対して、中越地震における避難所・仮設住宅におけるコミュニティ維持などは良い例である。

(3) 防災資源の確保

さらに、被災時に、老人ホーム(さらに公民館)は大きな防災資源の意味を持つし(例えば、山古志避難所として利用された長岡市の介護施設「けさじろ」、輪島市門前町の特養「あかがみ」、公園・避難所や、避難スペースの確保も重要である(この点で、神社仏閣およびその境内などそのような意味があるし、さらに、伝統的中山間地域では、欧米の教会がそうであると同様に、コミュニティ形成の拠点的意味合いもあろう)。その意味で、四川地震における都江堰市の小中学校破壊(公共施設の耐震工事の重要性)は、防災の点からも課題は大きい。

(4) 防災計画の必要性和ディレンマ

噴火活動との関連で、ハザードマップと生業・居住の自由との間に深刻なディレンマが生じていることも逸することはできない。例えば、有珠山火山活

動（2000年3～4月に噴火）におけるCゾーン指定〔将来の噴火により火口が形成される恐れがあり、危険性の高い地域。病院、学校、福祉施設などの災害弱者施設について、移転を進めるとともに、住宅についてそのあり方を検討する地域〕は、合理的理由もなく廃止させられたのは（2004年）、居住者からの反対、移転の難しさからであり、それを実現するための財政的裏付けがないことの表れである（この点、イタリアのペスヴィウス火山活動との関連で、財政的補助を伴いハザードマップを実現させる計画が進行中とのことである。岡田弘教授の教示による）。

また、三宅島噴火（2000年8月）およびその後の有毒ガスのための居住禁止地域（坪田・阿古高濃度地区）の指定（2005年4月）は、居住者の貧困化（当該コミュニティのゴーストタウン化、家屋の荒廃、事業の損害）をもたらしていることも、深刻である。同島では、本法律に類似の条例（東京都三宅島被害被災者帰島生活再建支援条例（平成16（2004）年条例174号））を有しており、しかもそれは、平成19年改正以前に、広い射程で（年収100万円以下の世帯）住宅支援金1世帯150万円の住宅修繕経費を支出したという時代の先取りの意味でも注目されるが、居住禁止地区では、その適用も受けない。自己責任と居住支援・安全対策の狭間問題、ないしは、危険地域指定に伴う財政的支援（の欠如）の問題であろう。

（5） 集団移転の余地

場合によっては、集団（コミュニティ）移転の方が好ましいこともあろう。現に、四川（汶川）大地震では、壊滅的なコミュニティの破壊（さらに消毒による汚染）との関係で切実な問題として議論が始められている（瓦礫処理、解体費用回避、また汚染回避のためにも、別地域でのコミュニティ形成も考えられている。例えば、都江堰市、青川東河口村の場合など）。わが国でも、頓挫したが、有珠における集団移転構想があり、さらに雪害との関係で、集団移転した岩手県沢内村（現西和賀町）長瀬野地区の例がある。



ゴーストタウン化する三宅島の坪田集落

5 補論——地震保険との関連（政府介入の必要性和その限界（アメリカ法等との比較法的考察））

最後に、地震保険に入ればよいとの自己責任的批判に対しても、事態はそう簡単ではないことを述べておかねばならない。この点では、アメリカ（とくにカリフォルニア州）などで既に議論の蓄積があり、地震保険のようなカストロフイー損害の保険の普及はそう容易ではないのである（イーツ教授など。See, Robert Yeats, *Living with Earthquake in California* (Oregon State U.P., 2001) 262～)。地震損害は、とくに都市震災の場合には、大きすぎて、私保険会社の体力を超えるし、それにより、保険料は急上昇する。そうなると、利用者は限られる。また、地震損害のリスク分散がうまくできない（逆選択 (adverse selection) の問題がでる）。

そこで、政府（カリフォルニア州地震局 (California Earthquake Authority [CEA]) 介入の保険が登場したが（1996年9月以降）、それでも、家屋所有者の25%くらいしか地震保険に入っていない。CEAの保険でもコストは高く、90万人の保険契約者をカバーしているに過ぎないとのことで、これは、公的支援の必要性の傍証となるのではないか。安易な私保険の議論に終わらせず、そうした公的保険の実用性に関する詰めた比較的研究こそ大切であろう。

* 現場写真の撮影はいずれも筆者による。

（よしだ・くにひこ）

▶お詫びと訂正

11月号に誤りがありました。お詫
びして訂正いたします。

「立法と現場」5頁左段上から21
行目(三宅島条例支援世帯の対象)

誤：年収100万円以下

正：年収1000万円以下