

自治体と被災者支援法制

LOCAL AUTHORITY AND LEGAL SYSTEM OF SUPPORT FOR DISASTER VICTIMS

山崎栄一

Eiichi YAMASAKI

大分大学 教育福祉科学部(〒870-1192 大分市大字旦野原 700 番地)

はじめに—なぜ、被災者支援法制なのか？

最近、自治体が独自で被災者支援策を講じる場面が多くなってきている。その背景としては、①災害救助法・被災者生活再建支援法を主とする国の被災者支援施策があまりにも貧弱であること、②大規模でショッキングな災害の発生により、自治体も何らかの施策を求められていること、があげられよう。自治体の自助努力が見られる場面は、特に被災者生活再建支援法の不備を補おうとする場面において顕著である。

本稿の目的は、①防災政策には、災害予防—災害応急対策—災害復旧・復興というステージがあるが、その中でも災害が起こらない限りは話が盛り上がらないステージである、災害復興にも関心を持ってもらうこと、②自治体の関係者に、これからのあり得べき被災者支援を包括的に考えてもらうこと、③包括的な検討の中で自治体の役割を見いだしてもらうことを目的とする。

1. 被災者支援法制のとらえ方

包括的に被災者支援法制を捉えようとするのであれば、法制度全体をシステムとして捉える必要がある。筆者が目指しているのは「被災者支援の法システム」作りである。法制度がシステム化されている条件の一つとして、それぞれの制度がどのような生活困難に対して支援しようとしているのかを明確にし、それぞれの役割分担をはっきりさせる必要がある。これは、被災者支援制度を包括的かつシステム的にとらえるために不可欠な作業である。整理の方法としては、平面的整理と時系列的整理がある。

(1) 災害法制の平面的整理

a) 災害法制間の守備範囲

平面的整理というのは、同じ時空間に存在している被災者支援法制間の守備範囲を整理することである。まず、ある制度が被災者のどのような生活困難を対象に支援しようとしているかである。人的損害についてなのか、物的損害についてなのか、その中でも家財の購入を支援しようとしているのか、住宅の修理あるいは住宅の再建なのか、そしてその支援制度の目的・要件・内容・手法が何なのか、また目的・要件・内容・手法が適切に適合し合っているのかを丁寧に考察する必要がある。

b) 法制化された制度と法制化されていない制度

ついで、法制化された制度によってカバーされている領域と法制化されていない施策でカバーする領域との区別も必要である。自治体独自の施策(恒久的な施策は、法制化された制度として位置づけ出来る)や義援金・災害復興基金などは後者に属する。これらのインフォーマルな施策は、その場限りの施策に終わってしまい、災害ごとに支援内容がバラバラになりがちになる。

これらの施策は、周辺的な支援部分にとどめておくべきである。そして、法制化された制度の上乗せや横出的な支援を行ったり、法制化された制度のはざまにある人を救済するというスタイルをとることが望ましい。ここで注意すべきことは、どこに住んでいても、同レベルの生活困難については同レベルの支援が受けられるようにしなければならない。このような被災者支援法システムの安定化は、公平性の原理の要請であるとともに、法治国家原理としての要請でもある。

c) 災害法制と平時法制

さらに見逃せないのが、災害法制と平時法制との守備範囲の区分分けである。たとえば、被災地における失業対策は失業保険法でカバーするのか、災害法制でカバーするのか。また、震災後の住宅事情の変化により、これまでは低額のアパートに住んでいた低所得者や高齢者がもはや公的な支援なしには生活できないでいる。これらの人々を支援するのは一時的な災害法制によるべきなのか、それとも恒常的な平時法制によるものであるべきなのか、などである。

そこで、災害法制・平時法制ではカバーできない部分を生活保護法が究極的にはカバーするというスタイルがとられている。しかし、生活保護制度を利用するには、制度上・運用上多くのハードルがあるために、完全に生活困窮者をカバーし切れているとはいえない。

(2) 災害法制の時系列的整理

被災地の状況の変化に応じて、どのような制度が準備されているのか、そして、その制度がどの時期・期間を守備範囲としているのかを把握する必要がある。この問題につき、応急救助から災害復興に至るまでの時系列的な整理が必要である。

災害救助法は原則的には応急救助を目的とし、被災者生活再建支援法ならびに住宅再建支援制度などの制度は復興を目的としている。噴火災害のように長期的な避難生活を強いられる場合、応急救助と復興との境目があいまいで、応急救助の制度と復興制度とのほざまにおかれる被災者も現れている。

2. リスク分担の問題

被災者支援法制を全体的な視野から捉えてもらうためのもう一つの材料として、自然災害における国・自治体—共同体—個人間のリスク分担について言及することにする。

自然災害リスクの費用負担を誰にするのかという問題とは別に、国家はリスク負担の状況を把握する責任がある。少なくとも誰の負担にするかを公的に決定しておかなければならない。

公助によってすべてのリスクが負担される必要性はなく、公助—共助—自助の組み合わせによってすべてのリスクが負担されればそれでよい。組み合わせについては、まだコンセンサスが得られていないところであるが、それぞれの特徴を把握した上でリスクの分配がなされ、一方に過度にリスク負担がかからないようにしなければ

ならない。

誰が自然災害のリスクを背負うのか。また、被災者支援の負担を誰がするのか。この問題を簡素化する政策モデルとして、公助—共助—自助モデルが有用である。以下、このモデルを用いて被災者支援制度の分類化をしていきたい。

(1) 公助モデル

- a. 社会保障(社会福祉的観点からの公的助成・被災者個人への助成)
- b. 公的助成(社会保障の枠を超えた公的助成)
- c. 災害対策基金による助成(一般財源の果実助成)

aにあてはまるものとしては、被災者生活再建支援法・災害救助法・災害弔意金等法・生活保護法の運用、その他の自立・生活再建を目的とした給付・貸付がそれにあたる。公助は、被災者個人に対しての支援を行うにあたっては、原則的には社会国家の原理(生存権の実現)に基づいて、その範囲・規模は自立に際して必要最低限度を下回ってはならない。

bについてであるが、被災者の生活再建という公共目的以外にも、政策目標に公共性が見いだされる場合にも公的な助成が行われる。その際には、社会保障の枠を超えた公的助成が行われることもある。たとえば、被災地域のコミュニティー維持政策・都市復興政策・産業復興政策があげられる。

cは、雲仙普賢岳災害以降、災害時に活用されることがある。復興基金は、個人的な支援のみならずそれ以外の支援にも多彩に利用されている。復興基金によって公共レベルの事業から個人レベルの事業まで様々な事業が展開された。その事業の中には個人に対する支援も含まれているので、その部分には公助の範疇に入る。また、災害の大小によって、復興基金が設立されたりされなかったりするの公平性に反するという理由からも復興基金を常設化をすべきであるという意見も出されている。

公助の中には、上のいくつかの性質を共有している制度もある。あるいは鳥取県西部地震における鳥取県の住宅再建支援策のように、社会保障的な要素を含む一方、他方においては自治体の存続という目的のために公的助成が行われる。これは、aとb双方の性質を帯びた施策であるといえる。

共助、自助を促進するために、公的な助成が行われる場合もある。たとえば、義援金の受け皿を設け、それを分配するのは被災自治体が主に行っている。また、今論議されている住宅再建共済制度の中には、共助を原

則としながら、財政的に国が一定の割合分を負担するという共助—公助折衷方式を採用している案もある。また、低金利の貸し出し・利子補給は、自助を前提としながら公助によってそれを補助していくというスタイルである。

(2) 共助モデル

- a. 義援金による助成
- b. 自発的なボランティア活動
- c. 地縁的結合、親族、会社内同士の助け合い
- d. 地震被害住宅等共済制度(強制保険)

aの義援金は私的かつ自発的な援助である。今のところ、個々の災害ごとに給付基準が異なっている。災害の規模、集まった義援金の金額によって、その内容が左右される。また、支給基準もその時々に応じてあいまいである。そのため、集まりすぎた義援金を基金化するという発想も出てくる。義援金を基金化するとしても、受け皿的なものを創設したうえで、①国民がどのような人を援助したいのか、②被災地にとってどのような援助を必要としているのかを考慮した上で公平に配分する仕組みを作る必要がある。

bのボランティア活動についても、自発的な奉仕心を具現化しやすいように、かつ、現にあるボランティアが活動しやすいように公的な助成・情報提供が行われることも要請される。

aとbは、あくまでも自発的な活動に対して受け皿的な役割を果たすにとどまり、国家による義援金の支払いの強制あるいはボランティア活動の強制は自己決定権の侵害となる。

cは、親せきの家への一時的避難、親せきや会社などからの見舞金などがそれにあたる。これらは、半ば強制的な「互助」という観念で整理されることもある。

dにいう共済制度というのは、家屋の保有者への強制加入を前提としている。お金を出すのは国民(正確に言えば住宅の所有者)である。この制度は、通常の議論において共助の中にカテゴライズされているが、共助の中でも特殊な形態をとっているということを踏まえた上で議論しなければならない。これはいってみれば、いわば強制的かつ事前的な義援金といえる。

(3) 自助モデル

- a. 地震保険等(任意加入の地震保険)
- b. 蓄財・借金等

aについては、保険の加入率の低さが問題視されてい

る。そのため、耐震性能の高い家屋の保険料率を割引くといった加入促進策がとられている。

bについては、蓄財は事前的な自己防衛策である。借金については、災害援護資金や住宅金融公庫あるいは民間金融機関による公的・私的な低金利の融資、利子補給などの援助がある。

災害に限らず、自らの生活は自らの手で確立していくのが基本である。人間の生活は自立が基本である。国家は自立が困難な人々に対してあくまでも補完的に救いの手をさしのべるにすぎない。ゆえに、公助は共助・自助を促進するような形態をとるべきである。

(4) 国家・自治体の守備範囲

それでは、国と自治体との役割分担の関係はどのようになっているのであろうか。法的な根拠を見ていく。

憲法の条文には具体的には自然災害についてはなにも触れられていない。抽象的な文言から自然災害と国・国民のあり方を推測することができるのみである。

法律レベルでは、自然災害に対する各法制がある。それを概観してみよう。

災害対策基本法3条1項には、「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、組織及び権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」とある。すなわち、国は、防災に関する広範な、しかも法的な責務を課されている

他方、旧地方自治法を見ると、自然災害から国民を保護することが自治体の役割の一つであることが明記されていた。旧地方自治法2条3項1号には、「地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を増進すること」、ならびに同8号には「防犯、防災、罹災者の救護、交通安全の保持等を行うこと」が自治体の役割であるとされている。災害救助法を見ると、自然災害が起こったとしても、その対策は原則として自治体が行うものとされており、一定の規模の自然災害の際には自治体の負担が加重となるので、国がテコ入れを行うというスタイルがとられている。被災者生活再建支援法も、自治体相互のリスク管理(基金の創設)に対して国が補助を行っているというスタイルがとられている。

確かに防災という場面においては、まず自治体が行うというスタイルは間違いない。ただし、何が何でも自治体によって支援がなされなければならないわけでもない。被災者の生活保障という生存権的な事柄については、最低限の生活保障は国家によって保障される必要がある。とはいえ、本来はナショナルミニマムであるべき部分を自治体が埋め合わせをしているのが現状である。

3. 被災者生活再建支援法と自治体の独自施策

自治体の独自施策は支援法が制定されて以降、全国的に行われるようになった。では、独自施策を促進する要因となった支援法の概要ならびに問題点を取り上げ、自治体がどのように克服を試みているのかを見ていくことにする。

(1) 被災者生活再建支援法の成立と改正

被災者生活再建支援法は、1995年の阪神・淡路大震災を期に、1998年に成立した法律である。支援法は、2度の継続審議を経た上で、駆け込み的に成立を見た妥協的な法律であった。

支援法の目的は、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって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ものに対し、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、その自立した生活の開始を支援すること」にある(支援法1条)。

支援金の支給要件と支援金額は以下の表の通りである。住居の全壊(焼)または半壊(焼)で取り壊しをしたか、長期にわたり住宅が使用不能になることに加えて、以下のような収入・年齢制限がある。

表—1 年齢・年収と支給上限額の関係

年収が500万円以下の世帯	100万円 (75万円)
年収が500万円を超え、700万円以下である世帯で、世帯主が45歳以上または障害者世帯等	50万円 (37.5万円)
年収が700万円を超え、800万円以下である世帯で、世帯主が60歳以上または障害者世帯等	

(注) 支給上限額の金額は複数世帯を、()内の金額は単身世帯の支給上限額を示す。

法案成立当時には議論が成熟し切れていなかった住宅再建支援制度については、法案の附帯決議において5年後の2003年に見直しが行われることになっていた。それを踏まえて、2004年に改正が行われ、4月から施行されることになった。主な改正点は以下の通りである。

①対象自然災害要件の緩和

法適用自然災害の対象となる市町村に隣接する市町村(人口10万人未満の者に限る)において、当該自然災害により5以上の世帯の住宅が全壊した場合、その隣接する市町村についても法の適用を行うこととする。

②支援対象の拡大

これまでは、全壊か半壊でも取り壊しがなされる場合に限定されていたのに対し、大規模半壊の場合も支援対象とする。大規模半壊では、取り壊しをする必要はなく、補修に対して支援がなされる。ここにいう、大規模半壊とは「全壊に準ずる程度」の被災と位置づけられている。

③居住安定支援制度の創設

従来は、家財道具調達等を支援するために支給されていた「生活再建支援金(最高100万円)」に加え、居住関係経費にあてられる「居住安定支援金(最高200万円)」が支給される。ここにいう居住関係経費とは、建て替え、補修に係る解体撤去・整地費及び借入金関係経費、家賃等の諸経費である。被災者が住宅の再建をあきらめて賃貸住宅に入居した場合も、支援金が支給される。これにより、2つの支援金で最高300万が支給されることになった。居住安定支援金の支給要件・金額は以下の表の通りである。

表—2 居住安定支援制度に基づく支給上限額

自宅が全壊(または全部解体)した世帯が、住宅再建又は新築等をする場合	200万円
住宅が半壊した世帯のうち、損壊等の程度が大規模(大規模半壊)である世帯が、自宅の補修をする場合	100万円
居住する住宅が全壊又は大規模半壊した世帯が、賃貸住宅(公営住宅を除く)に入居する場合	50万円

(内閣府のホームページを参照)

④長期避難世帯特例

避難指示等が解除されないまま通算3年以上経過した場合であって、当該避難指示等が解除された後2年以内に、従前居住していた市町村内に居住する世帯に対し、必要となる移転費、物品購入・補修に必要な経費を70万円を上限とし特別経費として認める(ただし、法律上総支給額300万円の範囲内)。

⑤財源上の措置

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。併せて、抛出に係る地方債の特例措置も創設する。

(2) 被災者生活再建支援法の問題点

ここでは、支援法上の問題点を改正以前から指摘されていたものも含めて取り上げ、(3)において自治体ができるような形で克服しているのかを見ていくことにする。

a) 発動要件

支援法の発動要件は、①災害救助法施行令第1条第1項第1号又は第2号の被害が発生した市町村における自然災害 ②10以上の世帯の住宅が全壊した市町村における自然災害 ③100以上の世帯の住宅が全壊した都道府県における自然災害(同施行令第1条)となっている。同様に、災害弔慰金等法の発動要件も、災害救助法に準拠している(同施行令第1条)。

被災者生活再建支援法・災害弔意金等法については、原則として、災害救助法が適用される程度の被害が生じた場合に限って発動されるようになっている。そのため、中小規模の災害が生じた場合には被災者支援がなされないという事態が生じている。

そういった状況を踏まえて、法改正により、法適用対象自然災害要件の緩和が行われた。すなわち、法適用自然災害の対象となる市町村に隣接する市町村(人口10万人未満の者に限る)において、当該自然災害により5以上の世帯の住宅が全壊した場合、その隣接する市町村についても法の適用を行うことになった。確かに支援法の発動要件は緩和されているが、それより小さい規模の災害に対するスタイルが不明確である。

この点につき、たとえば支援法の適用のない自然災害であっても、支援法と同等の措置を講じるという独自策を展開している自治体(静岡県・鳥取県・島根県など)がある。

b) 支援対象の狭さ・支援メニューの貧困さ

家屋の被害については、改正により大規模半壊が支援対象として追加されたが、半壊・一部損壊は支援対象にはならない。かつ、年齢・所得要件については何の変化もない。「本当に生活に困っている人」に限定している(高齢者の所得要件が優遇されているが、高齢者が常に生活困窮者であるという考えが何処まで合理性があるかは疑問である)。日本における社会福祉政策の特徴である「限定主義」の現れである。

また、居住安定支援制度の発足で支援メニューが拡大されたかのように見えるが、その多くは、これまでアンオフィシャルな形で行われてきた支援メニューを、制度

化したものにすぎない。支援メニューの貧困さを際立たせるのは、家屋の新築ならびに修理そのものには支援がなされないことである。あくまでも、新築ならびに修理をする際にローンを組んだ場合の利子補給という形でしか支援されない。

(3) 自治体による克服—独自事業概観

支援法改正と同時に施行された、兵庫県の「居住安定支援制度補完事業」は、以下の点において、被災者生活再建支援法の問題点を補っている。①支援法に定める適用基準を満たさない小規模な自然災害についても事業の対象となっている(これは、2004年8月の台風16号による被害から実施)。②住宅の再建ならびに修理そのものについても支援がなされる。③収入が500万円を超える世帯であっても、2分の1は支給される。

また、新潟県は新潟中越地震の被災者に対して、従来の災害救助法の住宅応急修理支援や被災者生活再建支援法の支援金について、法の適用対象に対して支援金を追加するという意味での「上乘せ」的な措置ならびに、法の適用対象ではない人たちに支援金を支給するという意味での「横だし」的な措置を講じている。

「上乘せ」的な措置が講じられるのは、支援金の支給金額が少ないということに加えて、支援金の使用用途が限定されていることに端を発している。他方、「横だし」的な措置が講じられるのは、支援金の支給対象が狭すぎることで、半壊・一部損壊の場合でも経済的損失が甚大である場合が多いことに端を発している。

2004年度は、自然災害が多い年であったので、その他の都道府県も独自の施策を講じている。たとえば、福井県の「被災者住宅再建補助金」、徳島県の「住宅再建特別支援制度」、愛媛県の「被災者生活再建緊急支援事業」、岡山県の「生活再建支援給付金補助事業」、京都府の「地域再建被災者住宅等支援事業」などである。詳細な説明は本稿では行わないが、年齢・所得制限を設けていない制度、被災者に一部負担(4分の1程度)をせしめる制度も見られた。

4. 自治体独自施策の正当化—個人補償論再考

支援法は、改正されたものの、従来の支援法で指摘されてきた問題点を克服しているとは決していえない。とどのつまり、いびつな体系のままで成長を続けているといった方が正確な表現かも知れない。原因の一つは、財務省がこだわり続けている「個人補償否定論」に振り回されているところにある。

財務省は、私有財産制を前提とする日本国憲法の下

では、自然災害による個人の財産権被害に対する個人補償は行われるべきではなく、私的財産自己責任の原則・自助努力による回復が原則であるとの見解を固持している。そして、その見解をもとにして、被災者支援を進めてきた。確かに、これは憲法上の原則である。しかし、自治体の独自施策は、この原則を実質的には無視し、あるいは打破するような内容をもっている。ここでのねらいは、自治体に「安心して」独自施策を講じてもらうための、憲法上の理屈を提供しておくことにある。

(1) 個人補償にあたらぬ支援

このように、私有財産制・個人補償否定論は、財政支出の歯止めとして機能し、利用されてきた。しかし、それを回避する論理が現れ、公的な支援を積極的に引き出す根拠となっている。

支援が個人的な給付であり資産形成に貢献したとしても、社会保障の給付の範囲内であれば、それは個人補償ではない。さらに、ある個人的な給付に対して、単なる個人資産の補填・回復という名目以外の公共性が見いだされる場合も、それは個人補償ではない。

たとえば、「災害復興の促進」であるとか「地域コミュニケーションの維持」といった政策目的に公共性が見いだされるのであれば、結果的に個人的な給付になったとしてもそれは個人補償ではない。これらのキーワードは、自治体の独自支援策の「錦の旗」となりうる。

(2) 私有財産制ゆえの政策目標

筆者は、さらに私有財産制・個人補償否定論を逆手にとって、被災者支援法システムの政策指針を導き出したい。私有財産制の下では、「自分の財産は自己責任で」というのが原則である。ゆえに個人補償も否定されるという論理構成を政府はとっている。しかし、自助努力というのは、国家は何もしなくていいという意味ではない。

ここ最近の災害における被災者支援の実態を見ると、自助努力の制度的限界が露呈している。すなわち、個人が自然災害に対するリスクを負担できるような制度的基盤に欠けていたのである。そこで、国家は個々人の自助努力を実現し・促進する制度を整備しておく必要がある。筆者は私有財産制から、「自助努力のための基盤整備」が政策目標として導かれるものと考え。

おわりに—自治体への期待

阪神・淡路大震災以降、被災者支援制度に対する自治体の取り組み方はかなり積極的になってきている。い

うなれば、被災者生活再建支援法の生みの親は自治体であり、それを育てているのも自治体である。

すなわち、被災者生活再建支援法の制定過程において、兵庫県はきわめて重要なポジションにあった。兵庫県は、地元 10 市 10 町との間でのコンセンサスを得るのに努力し、全国知事会においても中心的な役割を果たした。また、支援法の改正は、自治体による住宅再建支援策の「前倒し的な」実施があったがためである。

これからも、自治体は被災者支援制度の推進者として、被災の現場に限らず、被災者支援法制の政策過程に積極的にコミットしていくことが期待される。

ただし、政策過程という視点から捉えてみると、一般に、被災者支援法制は特定の大災害の発生をきっかけに制定されたものが多いという特徴がある。結局は、被災者支援法制というのは、ショッキングな災害事例をきっかけとして、いわば「場当たりに」制定された法制度の集まりに過ぎない。被災者支援法制を研究してそこで痛感させられたのは、被災者支援に対する全体的・包括的なビジョンの無さである。本稿が、そのようなビジョンを身につける手がかりとなれば幸いである。

自治体がどこまでの被災者支援が求められているのかにつき、本稿で述べたような法政策的な側面に加え、財政的な側面にも言及すべきであるが、これは今後の検討課題としたい。

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)および文部科学省大都市大震災軽減化特別プロジェクトIV-3「大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築」(代表林敏彦)の研究成果を含むものである。

参考文献

- 災害対策制度研究会編『新 日本の災害対策』(ぎょうせい 2002年)
- 内閣府『被災者生活再建支援法の一部を改正する法律について』2004年4月1日 <http://www.bousai.go.jp/hou/040405shienhou/houritsu-setsume.pdf>
- 阿部泰隆『大震災の法と政策』(日本評論社 1995年)
- 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(2001年)97~169頁
- 山崎栄一「被災者生活再建支援法の見直し」地域安全学会梗概集第13号(2003年)91~94頁
- 山崎栄一「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第15号(2004年)31~34頁