

# 被災者支援法制論の方向性

○大分大学教育福祉科学部 山崎栄一

## 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もっている。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 1998 年 5 月に制定された被災者生活再建支援法（以下「支援法」と略す）を皮切りに成長を遂げている〔1〕。その成長の一つの区切りとして、2007 年 11 月に支援法が改正された（これまでの大規模な改正としては、2004 年 3 月の改正があり、以下においては 2004 年 3 月の改正を「第一次改正」、2007 年 11 月の改正を「第二次改正」と称することにする）。

支援法の第二次改正により、以前は、支援金の使用用途が住宅再建・補修に関してはその周辺部分に限定され（住宅再建・補修そのものには使用できない）、厳格な所得・年齢制限が存在していたが、支援金を住宅の被害程度と再建方法に応じて定額、渡し切りとし、使い道の制限が取り除かれ、加えて、世帯の年収、世帯主の年齢に関わりなく、一定以上の被害（全壊・大規模半壊）を受けた被災世帯すべてが支給対象とされた。その結果、支援金は全壊世帯に 100 万円、大規模半壊に 50 万円が支給され、この額に、住宅を建設・購入する場合は 200 万円、補修する場合は 100 万円、賃貸する場合は 50 万円がそれぞれ加算される（いずれも複数世帯の場合）ことになった〔2〕。

たしかに、これまで支援法で問題とされてきた根幹的な課題が一つ解消されたといえる。とはいえ、支援法は、生活再建の一部を支援しているに過ぎない。支援法の第二次改正によって恐れられる結果が、当改正によって生活再建に関する議論が急速に冷却化、空洞化されてしまうのではないかということである。そこで、本稿においては、最近の被災者支援法制論を概観しながら、支援法の第二次改正後、どのような課題が提起され、議論が展開されていくのかについて、筆者なりの整理付けをしていきたいと思う。

## 2. 現行法制の見直し

支援法が抜本的な改正を見たとはいえ、依然として課題は残されている。被災者生活再建支援制度に関する検討会（内閣府）におけるパブリックコメントを参考にしつつ、いくつかの論点を取り上げてみることにする〔3〕。

・財源からして、巨大災害に対応できないという問題がある。田近栄治は、検討会において、「問題：約束を守れるか 国や地方は約束を守れるのか。首都直下地震では 1 兆円をこえる支援が必要。支援金は、被災時に大混乱を引き起こす危険性」という問題提起をしている〔4〕。

・制度の発動要件からして、小規模災害には発動されないという問題がある。大規模災害をきっかけにして支援法は制定されたが、実は常日頃からおきている小規模な自然災害からの生活再建も視野に入れておかなければならない。政策決定のトリガーは大規模でショッキングな災害をきっかけとしても、政策の目標・範囲については別の次元で論じられなければならない。ただし、これはある種、小規模災害時には国と自治体どちらが支援するのかという守備範囲の問題ともいえる。

・支援金支給額の基準からして、単身世帯か複数世帯かという分類しか行われていないという問題がある。それに対しては、世帯人数に応じて、漸進的に支給額を増額するという方途があり得る。

・支援対象からして、半壊および床上浸水に対する支援が行われられないという問題がある。これも、国と自治体との守備範囲の問題ともいえる。また、地盤災害への対応が不十分であるという問題がある。今回の第

二次改正で、支給要件として地盤災害による解体も含まれるようになったが、地盤被害に対する支援そのものは行われない。地盤災害というリスクは保険によってもカバーされない領域でもあることから、何らかの対応が求められる。さらに、フロー（収入）に対する支援がないという問題がある。そもそも、生活再建支援とは何なのか、単なる住宅再建支援にとどまるのかという問いを提起する。また、事業者に対する支援がないという問題があり、被災者支援の範囲がどこまでなのかという問いを提起する。これは、支援法で支援すべき範囲なのか、その他の法制度で支援すべき範囲なのかという法の守備範囲の問題でもある。

第二次改正を経た支援法であるが、4年後には見直しをするという附帯決議があり、見直しの内容については今後も検討していかなければならない。

災害救助法についても、その運用のあり方について批判が投げかけられている。たとえば、永井幸寿は、現物給付主義・特例主義・恩恵主義という3つの方針によって運用がなされていると指摘している〔5〕。災害救助法に関しては、災害救助法そのものの改正という提言にまでは至っていないというのが現状であるが、救助法そのものの改正ではなしに、別の法令と統合することで問題を解決しようとする動きがある〔4.を参照〕。また、災害救助法については、運用の仕方が問題であり、柔軟な運用を促せばよいという視点から考えると、解決策として、救助法に新たに解釈規定を設けることで偏った運用にクギを刺すという方途もあり得よう。解釈規定とは、立法者の意思を明確にするために、解釈の指針や方針を示したり、解釈に際しての注意を喚起する規定のことをいう〔6〕。

### 3. 自治体の独自施策の行方

支援法の欠陥を補うべく、支援法制定当初から自治体による独自施策が展開されてきた。筆者の調査によると、①支援法適用外の災害に対する独自施策、②支援法に加えて支給要件・支給対象・支給金額への「上乗せ」「横出し」をしている施策、③支給対象が限定されている施策、④弔慰金・見舞金的性格を有している施策といったものがあつた〔7〕。

そこで、支援法の第二次改正によって、そういった独自施策がどのような展開を見せていくのかが注目される場所である。兵庫県の独自施策であつた「居住安定支援制度補完事業（2004年から実施）」は、支援法によって直接的な住宅再建・補修支援が受けられない限度において、自治体が補完的に住宅再建・補修に対する直接支援を行うという趣旨の制度であつた。ただし、支援法の第二次改正によって住宅再建・補修に対する直接支援が実現したために、当該事業は解消された。また、その他の自治体においても、住宅再建・補修について、支援法による直接支援が行われない部分につき補完的に直接支援を行う制度、あるいは純粋に支援法の上乗せ的に直接支援を行う制度が存在していた。たとえば、大分県の独自施策である「大分県災害被災者住宅再建支援事業（2006年から実施）」は、住宅再建・補修に対して直接使用可能な住宅再建経費として200万円を純粋に上乗せ支給していたが、支援法の第二次改正を機に2008年から独自施策の改正を行い、支援法が適用される場合には全壊・大規模半壊世帯に対して独自施策上の支給は行わないことになった。その分、第二次改正前は、独自施策の発動要件は支援法の発動要件を緩和した程度であつたが、第二次改正後は、被害が1世帯であっても独自施策を実施するという形で、独自施策の発動要件をさらに拡大している。

支援法の第二次改正によって、自治体の独自施策の撤退が図られるのか、独自施策をそのまま維持することで実質的な上乗せを図るのか、現行法制度でもカバーし切れていない領域に独自施策が拡張されていくのか、支援法の第二次改正後の独自施策の動きについては、今後も追跡調査をする必要がある。

これからの被災者支援法制の展望として、自治体による独自施策が、結局のところ、間接的ではあるが国の被災者支援法制に対する「自治体からのボトムアップ的な政策提言」として作用することで、支援法をはじめとする国の被災者支援法制の改正を促していくものと思われる。このように、自治体には被災者支援に

関する法政策のメッセンジャーとしての役割が期待されているのである〔8〕。

#### 4. 新たな法令の提案

阪神・淡路大震災をきっかけに、被災者支援のあり方に関して、さまざまな主体がさまざまなレベル・内容の法令を提案してきた。実際のところ、それが日の目を見て現実に法令化されるのは氷山の一角に過ぎないのが現実である。これまでの法案には、住宅再建・修理に対する直接支援をうたった法案も数多く提唱されたが、支援法の第二次改正によって、こういった新たな法令の提案という動きも沈静化してしまうのであろうか。とはいえ、住宅再建・補修に対する直接支援以外の部分に関する法案も数多く出されていたことも事実である。現在においては、以下のような動きが見られているので概観してみることにしたい。

その一つは、被災者支援に関する基本法を制定しようとする動きである。

関西学院大学災害復興制度研究所は、2010年1月17日をめどに復興基本法の制定に向けてワーキンググループを立ち上げている。具体的な条文化にまで至っている法案として、津久井進が、災害対策基本法をベースとした「復興基本法案（全19条）」を提案している〔9〕。これは、第1章 総則 第2章 復興に関する組織 第3章 復興計画 第4章 復興の実施 第5章 財政金融措置から構成されている。さらに、同氏は、災害復興の理念的な部分に重点をおいた「災害復興憲章私案（全16条）」を提案している〔10〕。基本法とは、ある分野について基本的な施策や方針などを規定する法律であるが、基本法というネーミングをとりつつも、その形態は基本法に加えて個別法律の内容をも包含している法案もある〔6〕。たとえば、最近の動きとはいえませんが、2001年に市民団体によって提案された「災害復興支援基本法案（全14条）」は、国・自治体の責務、個別的な支援施策、被災地復興のあり方、災害復興被災者支援庁の設置を含んだ内容となっている〔11〕。

もう一つは、被災者支援に関する新たな法律を制定しようとする動きである。そこでは、単なる個別法律の制定ではなしに、既存の法制度を統合するような形態をとっている。

生田長人によって総合的住居確保支援制度の提案がなされている。同氏は、「自然災害によって、自ら居住する住居を失った被災者に対しては、現行制度のように、根拠法制が異なり、バラバラで、均衡も統一性もなく行われている支援策を、統括、再編成し、『被災住居の再確保のためのトータルな支援策』として提示」することが望ましいとしたうえで、「具体的には、災害救助法から応急仮設住宅制度、応急修理制度を取り出し、被災者生活再建支援法の居住に関する支援制度と合わせて、生活の基盤としての住居の再確保に支援することを目的とする統一的な制度に体系化し、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〔12〕。

他方、関西学院大学災害復興制度研究所のワーキンググループは、応急救助から本格的な生活再建支援までを射程において、支援法—災害救助法—災害弔慰金等法の被災者支援三法を統合した「被災者総合支援法」の提案に着手している。内容的には、被災者生活再建支援の理念（被災者の生存・生活再建に関する国の最終責任 被災者のニーズ・困窮に応じた給付・サービスの原則 被災者支援における差別的取扱の禁止など）を述べたうえで、災害直後から最終的な災害復興に至るまでの、衣・食・住と医（福祉を含む）・職・習が確保できるような支援メニューづくりを目指している〔13〕。

このように、被災者支援法制の統合という動きが、新たな動きとして現れているが、総合的な被災者支援法を制定する、あるいは被災者支援法システムを構築するにあたっては、全体的・包括的な検討を可能にするような理論モデルの開発が求められる。

そういった理論モデルの例として、たとえば、社会安全研究所は、「健康」「生計確保」「居住確保」という被災者属性と「従前属性」「被災状況」「緊急対応」「暫定対応」「恒久的対応の方向」という生活再建プロセスを整理付け、被災者の視座からの新たな生活再建支援施策体系の提案を行っている〔14〕。

他方、立木茂雄は、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として、「生活再建 7・9 要素」を確立している。生活再建 7・9 要素は、復興施策体系ならびに具体的な施策とリンクすることで、生活復興施策体系モデルを構成するに至っている(表 1) [15]。

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 1： 生活再建 7・9 要素モデルに基づく生活復興施策体系モデル

そこで見られる復興施策体系を見る以上は、被災者個人を対象としない施策や手続的な側面が強い施策が見受けられるが、被災者支援法制を最大限に包括的にとらえるための「鳥瞰図的なモデル」として有用である。モデルの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範な射程を有しているといえる。

その他、関西学院大学災害復興制度研究所のワーキンググループにおいて、被災者支援法制論の最終目標としての「復興」概念の明確化が進められている [16]。この作業は、基本法のあり方や個別法律の理念的な規定のあり方に影響を及ぼす事項である。さらに、グループ内において、復興財源の確保・柔軟な運用を実現するために、比較的使用用途が限定されない復興交付金制度が構想されている。復興財源については、災害復興基金の常設化・法制化も検討課題としてあげられよう。

法令の提案に関して最後に言及しておくべき事柄として、法令の提案内容が、現行法の見直しであれ、新たな法令の制定であれ、それが現実に法令として具現化されなければ意味がないということである。そうでなくても、現行の法体系のあり方に影響を及ぼすような存在でなければならない。いくらアイデア・発想が当を得たものであったとしても、法制定に関する礼儀作法に則った法令案あるいは法令案要綱を作成しないと、立法の担い手たちに相手にされないというのも事実であり、被災者支援の担い手たちは法令を提案する以上は、法実現のための戦略・戦術(いわば政治的駆け引き)を常に念頭においておかないといけない。

法令を提案するとなると、理念的には、①アイデア・発想・ニーズの把握(立案の動機)→②関連事実の収集と整理(立法事実)→③政策・対策の形成→④法政策の選択・形成、関連法規の検討・調査〔広義の立法技術〕→⑤法令案骨子の作成→⑥法令案要綱の構成〔狭義の立法技術〕→条文化というステップを踏むことになる [6]。このように、法令の提案者は被災者支援法制について何らかの問題意識をもち、問題解決案を法形式という形にして……というステップを踏んでいるはずである。そして、これまでに提案されてきた法案の中には、被災者支援法制上の問題の解決の糸口が見いだされているものも少なくない。

そこで、今後もきちんとした法令の提案をしていくにあたっての準備作業として、これまでに提案されてきた法令の整理付けという作業が必要不可欠となる。詳細な整理付けは今後の課題としたいが、整理付けを行うにあたって、こういった分類方法が考えられるであろうか。さしずめ、①提案時期による区別〔支援法



## 6. むすび

本稿は、なるべく最近の議論をできるだけ広範に紹介しようとしたために、ある種、学界回顧的な構成になってしまった。とはいえ、被災者支援法制論に関するいくつかの課題・方向性を提示することで、支援法の第二次改正が被災者支援法制論の「あがり」では決してなく、一通過点に過ぎないということを明らかにすることができた。今後、被災者支援法制の担い手は、立法過程へのアクセスを意識したアクションがより一層求められると思われる。

## 参考文献

- [1] 山崎栄一「被災者支援法制の将来像」日本公共政策学会 2007 年度研究大会報告論文集 366～376 頁
- [2] 『被災者生活再建支援制度—事務の手引き— [平成 20 年 4 月]』財団法人都道府県会館被災者生活再建支援基金部
- [3] 内閣府「被災者生活再建支援制度に関する検討会」（第 6 回）2007 年 11 月 12 日 別途資料 1－2 意見募集の結果（意見提出者別の意見）
- [4] 内閣府「被災者生活再建支援制度に関する検討会」（第 6 回）2007 年 11 月 12 日 委員提供資料 田近栄治 財政の抱えるリスクについて—「被災者生活再建支援法」に伴う財政リスク
- [5] 永井幸寿「災害救助法」日本災害復興学会法制度部会／兵庫県震災復興研究センター合同研究会 2008 年 6 月 29 日報告レジュメ
- [6] 大島稔彦編『法令起案マニュアル』ぎょうせい（2004 年）
- [7] 山崎栄一「自治体による被災者への独自施策」先端社会研究 5 号（2006 年）71～100 頁
- [8] 山崎栄一「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（2007 年）126～129 頁
- [9] 津久井進「復興基本法のデザイン—法制度案のラフ・スケッチ」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（2006 年）
- [10] 津久井進「災害復興憲章私案（Vol.2）」日本災害復興学会法制度部会／兵庫県震災復興研究センター合同研究会 2008 年 3 月 15 日報告レジュメ
- [11] 「公的援助法」実現ネットワーク被災者支援センター HP <http://www6.ocn.ne.jp/~kouteki/>
- [12] 『災害対策法政策の総合的研究』平成 16 年度～平成 18 年度科学研究費補助金（基盤研究（B））課題番号 16330006 研究成果報告書 研究代表者：稲葉馨（2007 年）
- [13] 山崎栄一「被災者総合支援法」関西学院大学災害復興制度研究所ワーキンググループ研究会 2008 年 6 月 21 日報告レジュメ
- [14] 社会安全研究所「3. 3. 6 大都市大震災を対象とした生活再建支援の政策立案プログラムの構築」『大都市大震災軽減化特別プロジェクトIV 耐震研究の地震防災対策への反映（平成 17 年度）成果報告書』（2006 年）523～547 頁
- [15] 立木茂雄「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）
- [16] 宮原浩二郎『「復興」とは何か』先端社会研究 5 号（2006 年）5～40 頁
- [17] 山崎栄一「被災者台帳システム構築に関する政策法務上の課題—新潟県柏崎市における現状を踏まえて—」地域安全学会論文集 No.10（2008 年）（予定）
- [18] 内閣府『大規模災害時における住家被害認定業務の実施体制整備のあり方について—事例と例示—』（2008 年）