

澁谷報告を受けて 被災者生活再建支援制度の制定過程と理念—居住安定支援制度を中心として

大分大学教育福祉科学部 講師 山崎栄一

■澁谷報告ならびに議論に関する感想

第一の印象としては、政策過程の裏側を伺うことができたことが大きな収穫であった。一つの法制度を新設するにあたって、多くの政策の担い手の了承を得ていく作業の中で、内閣府にとっては、財務省が国是としている「個人補償否定論」をどれだけかわしていくのかで苦心をしていたようである。

居住安定支援制度を説明する際に用いられた概念図は、あまりにも、公助が自然災害のリスクの相当部分をカバーしているような印象を持たせるが、いってみれば「過大広告」ではないだろうか。

澁谷氏の報告において、被災者支援の公共性について議論がなされた。このような議論を積み重ねることで、どこまで国・自治体による支援が可能なのかという、いわゆる「公助の守備範囲」の確定が行われていくことを期待したい。

■なぜ、被災者支援を行うのか—憲法上の根拠

そもそも論として、なぜ、被災者に支援を行うのかという根拠付けというものが憲法レベルでは消極的であった。すなわち、憲法 29 条の私有財産制から派生する「個人補償否定論」に制度が抵触しているかいないかという議論に終始していたきらいがある。

被災者支援制度を憲法上積極的に位置づけるのであれば、どのような根拠規定がありそうかという、まず、憲法 25 条の生存権である。被災者支援は其中でも 2 項の「防貧施策」に該当すると思われるが、25 条 2 項の規定自体が漠然とした規定で、どこまで根拠付けに役立つかは分からない。

ついで、憲法 29 条の財産権である。先では、消極的な根拠付けとしてしか位置づけがなされていなかったが、私有財産制を堅持する、自助努力を促進するという大義名分はつけられるのではないか。財産権の保護という側面を強調するならば、強制加入を前提とした共済制度も政策のオプションとして取り上げてもいいのではないか。

さらに、様々な生活困窮が存在する中で、「なぜ、被災者を支援するのか」という憲法 14 条の公平性の議論も、憲法上の根拠付けを強化する上では不可欠だ。

■被災者支援制度のこれまでの理念

基本的には国（中央）は何もしないのが原則である。支援法ができた現在もそれは変わらない。自治体は、見舞金程度の支給にとどまるところもあるが、最近は独自の支援策を打ち出している。とはいえ、義援金だよりのところが多い。

自然災害のリスク対策について、国民全体の十分なコンセンサスもなく、訳が変わらないうちに被災者が自然災害のリスクを甘受してしまっているのが現状だと思う。まず、国と自治体がどこま

で支援をすることができるのかを明確に示すことが必要である。地震保険なりの保険に加入しておかないと、損害はすべて被災者が被らなければならないのが現状。ここで、自助としての民間保険の加入状況や加入促進策を真っ正面に検討する必要性がある。

被災者支援に関する包括的なビジョンがないため、理念というものが果たして存在するのか自体が疑問視される。

■被災者支援と市民的公共性

市民レベルでは、被災者支援というものが、実際に被害を受けた被災者だけが議論しているような感じがする。被災者支援を政策の課題と考えている人はむしろ少数派であって、多くの人々は、被災者支援の問題を公共の問題としては自覚しきれていないのではないか。

16年4月から施行された、居住安定支援制度があまりにも国民に難解かつ複雑、そして救済範囲が狭いことから、国民に失望感をもたらしている。これも、市民的公共性の欠如がもたらしたものではないか。居住安定支援制度に関する議論も、国民不在のまま終わっている。

これまでは、公助—共助—自助についての守備範囲の議論がなされてこなかった。これは、被災者支援領域における公共性の欠如といってもかまわないのではないだろうか。個々の政策の担い手には、「グランドデザイン」があるかも知れないが、それを公の場で議論しあうことが重要だ。

これは、被災者支援制度のこれまでの理念に関するコメントともかみ合う議論である。

■居住安定支援制度の問題点

澁谷氏の報告後の2004年4月に居住安定支援制度が発足した。しかし、以下のような問題点を指摘することができる。

①発動要件

被災者生活再建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 2 10以上の世帯の住宅が全壊した市町村における自然災害 3 100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（施行令第1条）となっている。そして、今回の制度改正により、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10万人未満のものに限る）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。仮に、全壊世帯が発動要件に満たなかった場合は、どうするのか。

②支援対象

家屋の被害については、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、大規模半壊が追加されたが、年齢・所得要件についてはなんの変化もない。「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どこ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。

③支援メニューの拡充？

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。ここにいる居住関係経費とは、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。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、制度化したものにはすぎない。また、家屋自体の補修には支援が出来ない。これは、いまだに個人補償論が被災者支援制度の中核にあるからである。

④支援対象の把握

これは、従来の支援法でも指摘されてきた事柄であるが、収入の把握の仕方については被災以前の収入を基準としているので、被災後の生活困窮度を反映していない。また、被災後の世帯変動（離婚・世帯員の独立等）についても対応ができていない。

⑤制度の不便さ

全壊の場合では、補修をしたとしても、建て替えではないので支援の対象外とされる。また、大規模半壊の場合には、従来支給されてきた生活再建支援金が支給されない。大規模半壊の場合でも、家財に対して損害が出ているはずである。そのため、制度の初適用となった佐賀県突風被害（2004年6月27日に発生）において、「補修をしたいので全壊判定ではなくて大規模半壊判定にして欲しい」という住民もいた。