

# 被災者生活再建支援対策の展開と課題

宮 入 興 一

## Abstract

Japanese government have ever declared; as the socioeconomic system of Japan is capitalism and natural disaster is our destiny, the government can not support restoration of individual assets which have been destroyed by disaster, and can not allow victims of natural disaster living expenses. But this government assertion is gradually being overthrown by theory as well as by practice.

In this paper, we investigate into the developing process and problems of individual relief system from natural disaster in Japan. We would find finally prospective scheme of the system.

## 目 次

### はじめに

- 1 被災者生活再建支援対策の根拠としくみ
- 2 被災者生活再建支援対策の新しい展開  
— 雲仙火山災害から阪神・淡路大震災へ
- 3 阪神・淡路大震災と被災者生活再建支援法
- 4 大震災後の生活・住宅再建支援対策の新しい動向

### おわりに

## はじめに

阪神・淡路大震災（大震災）から丸6年が過ぎた。被災地の復興は一見すると目覚ましく、震災の傷痕は外からは見えにくくなっている。しかし、神

戸市のまとめでは、市営の復興住宅に移っても独り暮らしの高齢者を中心に被災者の自殺や孤独死は相つぎ、2000年末までの3年間で、すでに累計で79人、一般公営住宅の場合の2.6倍にのぼる。また、中小工商业者や住宅自力再建者には震災に不況が追いつちをかけ、借金や二重ローンの重い負担が復興格差を拡げている<sup>1)</sup>。さらに、大震災後も、災害は全国で頻発している。2000年中だけでさえ、有珠山噴火災害(3月)、三宅島噴火災害(6月)、東海地方豪雨災害(9月)、鳥取県西部地震災害(10月)と、自然災害はたて続けに発生した。

これら一連の災害をとおして改めて明らかになったことは、災害からの復興の土台は、なによりもまず、被災者の生活再建にこそあるという事実である。しかし、大震災後、被災者の生活再建への公的支援を求める世論と運動に押されて1998年5月によりやく成立した被災者生活再建支援法も、これら被災者の生活・住宅再建の現実からは余りにもかけ離れていることが明らかとなってきた。

これに対して、中央では、超党派の、自然災害から国民を守る国会議員の会(「災害議連」)が2000年10月、共済方式の住宅再建支援法案を決めた。また、国土庁の検討委員会も、2000年12月、住宅再建支援のあり方について、不十分ながら最終報告をとりまとめた。一方、地方では、北海道が有珠山噴火の被災者に対して道単独で生活費の助成を行う生活支援事業に乗り出した。また、鳥取県は、鳥取県西部地震の被災住宅の再建に一律300万円を助成することを柱とする住宅復興支援策に全国で初めて踏みきった。これを受けて、同県溝口町では県の支援策にさらに100万円を上限に上乘せし、また日野町では県制度の被災者負担分を町が肩代わりするなどの独自策をうち出している。分権と自治に根ざした被災者生活・住宅再建支援策が、国ではなく、地方自治体の側から提起されてきたことの意義は極めて大きい。

本稿の目的は、大震災を契機に災害復興の要諦であることが改めて明白となった被災者生活再建支援対策について、従来の諸制度や政策提起の展開の

内容、意義、問題点等を検討し、それらを踏まえて、あるべき生活再建支援対策の課題を展望することである。

そのために、第1節では、自然災害における被災者への生活再建支援の政策的根拠とこれと関わる現行支援制度の意味と問題点を明らかにする。第2節では、近年において被災者生活再建支援の新しい展開への端緒を開いた1991年からの雲仙火山災害における諸対策、とりわけユニークな対策として注目される「食事供与事業」と「災害対策基金」について、その内容評価と限界について究明する。ついで、第3節では、1995年の阪神・淡路大震災において、被災者と被災地の復興の困難の中からその生活再建に向けて提起されてきた諸提案の展開をふまえて、98年11月から施行された「被災者生活再建支援法」の評価と問題点について解明する。さらに、第4節では、こうした生活再建支援法の矛盾と限界をついて、地方レベルから、とくに北海道と鳥取県で提起された新しい生活・住宅再建支援対策の実験的試みについて、中央の議会及び行政レベルでの動きや政策提起と対比しながら、その意義と効果について検討する。以上をふまえて、最後に、被災者生活再建支援制度のあるべき改革課題について提起したい。

(注)

- 1) 阪神・淡路大震災の復興対策については、被災から5年目を契機にさまざまな検証や総括が行われてきた。主なものとしては、①神戸大学<震災研究会>編『大震災5年の歳月 — 阪神大震災研究4』神戸新聞総合出版センター、1999年、②震災復興総括・検証研究会『神戸市震災復興総括・検証報告』神戸市、2000年、③神戸市『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』同市、2000年、④震災対策国際総合検証会議『震災対策国際総合検証報告書』、兵庫県、2000年、⑤『季刊 都市政策 (特集：震災復興の都市政策的検証と提言)』神戸都市問題研究所、2000年4月、⑥兵庫県震災復興研究センター編『大震災いまだ終わらず』同センター、2000年、などがある。これらの検証をふまえて、国の震災復興対策と神戸市の行政対応を総括した拙稿として、宮入興一「震災復興における国の行政対応と神戸市財政」『経営と経済』(長崎大学)、80巻2号、2000年9月、を参照されたい。

## 1 被災者生活再建支援対策の根拠としくみ

日本は、世界でも有数の災害列島である。頻発する震災・風水害・火山災害などの自然災害は、人びとの住居や生活財、また生業の資本を破壊するなど、生活と生業の土台を奪い、地域経済社会に致命的なダメージを与える。しかし、こうした状況の放置は、国家と社会にとっては著しく公益に反する。なぜなら、それは、被災者の生活や生業の再建を不可能にし、ひいては被災地の経済社会の再生にとって重大な障害を生みだしかねないからである。被災者の生活再建支援は、国家の存在理由に関わる重大問題といってよい<sup>2)</sup>。

にもかかわらず、わが国では、被災者の生活再建を明確に視座に据えた公的支援システムは、大震災後まで、実質的には存在しなかった。1998年に成立した被災者生活再建支援法は、法制的にはこうした閉塞状態に1つの風穴をあけた。しかし、後述のように、その内容はいまだ不十分といってよい。なぜ、こうした状態から脱することができないのか。それは、政府・官僚の見解が、「自然災害は天災であるから誰にも責任はなく、国も責任は負わない。生活再建は自助努力（自己責任）が原則」、とする論理に貫かれてきたからである<sup>3)</sup>。しかし、この論理は正しくない。なぜなら、大部分の自然災害は人間の力のまったく及ばぬ不可抗力の純粋な「天災」というより、天災的要素と人災的要素とが重なりあって生じるからである。また、国に、仮に災害の原因者責任がないとしても（もちろん防災の最大の責務は国にある）、結果責任までないとはいえないからである<sup>4)</sup>。「何のために税金を納めてきたのか」、「何のための政府か」という声が、被災者の共通の叫びとなったのは理由のないことではない。しかし、従来は、被災者の生活再建支援の色彩をもつ施策は、政策レベルではともかく、制度としては大きな限界があり、生活再建支援の実をあげてきたとはいいがたい。

本節では、以下、この被災者生活再建に関わる現行支援制度の内容と問題点について検討しよう。

第1に、災害対策の一般法である「災害対策基本法」には、被災者の生活再建支援について特段の具体的な規定はない。わずかに激甚災害について定めた条文（97～99条）中に、別に制定する法律で、激甚災害の応急措置・災害復旧・地方団体の経費負担の適正を図るとともに、「被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずる」（97条）とし、その法律には、「激甚災害の発生に伴う被災者に対する特別の助成」（99条）についても規定することとしている<sup>5)</sup>。しかし、この規定を受け、1962年に制定された激甚災害法は、その主眼が、激甚災害指定をうけた地方公共団体等の災害復旧公共事業を中心とする特別の財政援助に置かれ、被災者個人に対する助成はないに等しい。そこでは、例えば、中小企業の災害融資の特例や利子補給等の間接的支援策などは追加されているものの、被災者個人への直接的な生活再建助成はない。この点は、基本法制に、「住民の責務」は規定されていても、「住民の権利」が規定されていないこととも無関係ではないと思われる。

第2に、個人に直接現金支給を行う制度としては、「災害弔慰金の支給等に関する法律」（弔慰金法）がある。弔慰金法は、自然災害により死亡した生計維持者の遺族に対する上限500万円の災害弔慰金の支給と、被災による身体障害者に対する上限250万円の災害見舞金の支給を規定している。しかし、これは生命・身体等の非財産的被害に対する一種の補償ではあるが、個人一般の財産被害に対する直接補償を規定した法律は存在しない<sup>6)</sup>。

第3に、災害に際し、応急的な救助によって「被災者の保護と社会秩序の保全」を目的とする「災害救助法」がある。同法は、「災害にかかった住宅の応急修理」、「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」など、同法施行令を含め合計11種の救助の種類を規定している（23条1項）。これらの救助は原則として現物給付であるが、「都道府県知事が必要があると認めた場合には金銭を支給して」救助できるとしている（23条2項）。災害救助は、必要があれば現金支給により実施可能であることは注目されてよい。しかも、「救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、命令でこれを定める」（23

条3項)として、被害状況等の多様性にてらして柔軟に対応できるしくみとなっている。この規定に基づき、厚生省は、事務次官通知で救助の種類ごとに「一般基準」を設定し、特別の事情のある時はその都度厚生大臣と協議し、「特別基準」を設定することができるとしている。この規定は、被害状況等に依じて相当柔軟な運用を許すしくみになっているから、被災自治体にとっては、救助を迅速かつ適切に実施する可能性が高まる<sup>7)</sup>。だが、地方からみて柔軟な適用が可能であるということは、逆に国からみても、柔軟性が高いということに他ならない。しかも、最終的に救助の程度・方法・期間等を決定する権限は、地方の側にはなく、国の側にあるのである。

1947年制定の災害救助法は、災害時の被災者の応急救助を目的とし、新憲法の国民主権や基本的人権、地方自治などの理念を体現した、日本の災害制度史上でも画期的な法律であったことは間違いない。しかし同時に、国の行政裁量を大幅に許すことによって、救助の内容と水準は、厚生行政の方針にそい、生活保護水準さえ下回る貧困性と一時性を特徴とする限定的なものに押し下げられてきた。先述の「生業資金の給与」やその他の金銭支給を含む裁量的現金給付形態も、法に明文の定めがあるにもかかわらず、行政はその運用を怠り、死文化させてきたのである。また、「住宅の応急修理」についても、「みずからの資力では応急修理することができない者」との資力要件や、修理対象の居室・炊事場・便所など最小限への限定、上限30.8万円の現物による少額公費修理などの一般基準は、住家の全半壊45万世帯にも及ぶ大震災においてさえ一切見直されず、特定基準も設定されなかった。こうした措置は、災害救助の性格を一時的、応急的なものに狭く限定し、それを理由に通常時を下回る貧困な水準でもよしとするものに他ならない。しかし、これは、災害被害者に主権者としての市民的人権を認めようとし、救済的、官僚的な制度運用と言われても仕方がないであろう<sup>8)</sup>。

以上からも明らかなように、日本の現行災害対策制度には、理念としてはともかく、実際には、被災者の人間としての尊厳や人権を尊重し、災害のた

めに破壊された被災住民の生活・生業の基盤、すなわち自助努力の土台の回復を援助すべき公的支援システムが欠落していたのである。いまや、被災者の、救貧対策ではなく防貧対策、一時的応急救助だけでなく恒久的生活再建の新しい支援システムの構築こそが、焦眉の最重要課題となっているといえよう。

(注)

- 2) 池田 恒男「震災対策・復興法制の展開軸と震災法学の課題」(甲斐道太郎編著『大震災と法』同文館, 2000年), 12-17ページ。
- 3) 吉開正治郎「雲仙岳噴火災害対策」『ジュリスト』987号, 1991年10月1日, 9ページ。
- 4) この点について, 詳しくは, 宮入興一「震災復興と公的支援-『災害保障』の提起にむけて」『経営と経済』, 77巻2号, 1997年9月, 245-307ページ, を参照されたい。
- 5) 防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法(改訂版)』ぎょうせい, 1994年, 400-407ページ。
- 6) 大浜啓吉「震災復興とまちづくり」(同編『都市復興の法と財政』勁草書房, 1997年), 35-36ページ。
- 7) 伊賀興一「被災者の生活再建援助法案について」『法律時報』69巻6号, 1997年5月, 65-67ページ, 同「災害救助法と災害被災者支援法案」『法律時報』69巻12号, 1997年11月, 15-18ページ。
- 8) 阪神・淡路大震災においては, 災害救助法に基づく災害救助の程度, 方法, 期間, 手続, 費用負担などについて, それが, 被災者の視点からでなく, 行政の視点から, 画一的, 一時的, 救貧的な運用がなされてきたことが各方面から批判された。これに対して, 厚生省も, 災害救助の実施過程の見直しを余儀なくされ, 「災害救助研究会」(厚生事務次官の私的諮問機関)を設けた。同研究会は96年5月, 「大規模災害における応急救助のあり方」を答申した。この答申は, 大震災の反省と教訓をふまえ, 災害救助の内容を, 大規模型・大都市型・長期型・複合型災害と, 豊かな社会・高齢社会における災害に対応したものに改善すべきことを提唱した。この基本認識は, 決して間違っていない。むしろ, 遅きに失したくらいである。しかし, この答申は, 災害救助法による救助の対象を, 相変わず応急的・一時的なものに狭く限定し, 被災者の生活再建や生業の土台の回復に継がる支援策の重要性を見落とすという大きな難点を抱えていた。この答申をうけ, 97年6月, 厚生省は, 次官通知, 局長通知等によって救助の一般基準をかなり大幅に底上げし, また大規模災害を想定した応急救助の運用指針を初めて示す改善策を講

じた（中川和之『『毛布とおにぎり』から『間仕切り，風呂付き』へ』『近代消防』，1998年2月臨時増刊，83-94ページ，参照。）。この改善策は，従来の貧困な内容からすれば，一歩前進であったことは認められよう。しかし，例えば，救助における食費が，ようやく生活保護基準の食費単価に追いついて横並びとなったように，その水準や内容は依然として十分なものではない。むしろ，従来の制度と運用の枠組みの下では，被災者の生活や生業の土台の再建を保障することができないことを，この一連の改善策は明らかにしたといえよう。被災者の生活・生業の再建に向けて，従来の対策からのパラダイム・シフトが必要となっているのである。

## 2 被災者生活再建支援対策の新しい展開

### 一 雲仙火山災害から阪神・淡路大震災へ

1991年から始まった長崎県の雲仙火山災害は，災害による被災者生活再建のあり方にとって重大な転機となった。噴火が数年にわたり，火砕流・土石流を含む大規模災害が長期化するなかで，短期・中規模災害を想定した従来型の災害対策の制度や運用は，被災者の破壊された生活・生業の土台の回復にとって，対応不能の事態に直面したからである。本節では，被災者生活再建支援の，近年の新しい展開への端緒を開いた雲仙火山災害と，そこで実施された2つのユニークな対策，すなわち「食事供与事業」と「災害対策基金」について，その内容を評価し，問題点を指摘しよう。

雲仙火山災害では，市街地への警戒区域の設定は5年10カ月に及び，避難者は最大で約3,000世帯，1.1万人に達した<sup>9)</sup>。人口稠密な市街地に，しかもこれだけ長期間，法的拘束力の強大な警戒区域（災害対策基本法63条）が設定されたことは，わが国災害史上空前のことであった<sup>10)</sup>。避難区域への立入は禁止され，そのため，住居はもちろん，工場，事業所，商店，田畑，家畜など，住民の生活・生業の土台が，突然根こそぎ奪われた。しかも，噴火災害はいつ終息するか将来の見通しがまったく立たない中で，被災者は日々の暮らしと生活再建を余儀なくされたのである。これは，今日の三宅島島民の現状と基本的には同一であろう<sup>11)</sup>。



住民は、法律に基づいて避難区域外に強制的に出され、立入も禁止され、そのため住宅や工場、ホテル、家畜などに多大の損害が発生したにもかかわらず、災害対策基本法にはこれによる損失補償の規定がない。そのため、被災者からは、法制度の不備を突く「法害」という言葉さえ生まれた<sup>12)</sup>。被災者らは40を越す住民団体を組織し、政府に特別立法と復興基金の創設を求めて、全国1,000万人署名を集めるなどの運動を展開した<sup>13)</sup>。これを契機に、全国の世論と支援運動が高まり、国会でも、衆参両院で雲仙災害に対し「特別の支援策を政府が実施すべきこと」を要請する決議が全会一致で採択された。これらの支援策は、その後、「21分野100項目」の救済対策として整理されていくが、ここでは、生活再建支援に関わる2つの対策についてだけふれておきたい<sup>14)</sup>。

1つは、「食事供与事業」である<sup>15)</sup>。この事業は、警戒区域等の設定により生業の途絶えた仮設住宅などの避難世帯に対し、6カ月（その後さらに6ヵ月延長）を限度に1人1日1,000円（4人世帯で月12万円）の現物または現金の支給を行うもので、さらに生活雑費として月3万円が一般基金から支給された（後掲表4、参照）。この事業には特定の根拠法がなく、国土庁の要綱に基づく予算補助事業として臨時的に実施され、制度面では弱点もっていた。しかし、後に国土庁の委託調査報告書が述べたように、この事業の背景にある考え方は、「被災者が災害の長期化によって生活や生業の本拠に立ち戻ることができず、自助努力の基礎が失われ、それを放置することが著しく公益に反するといった場合に、自ら生計の手段が得られるよう行政がその支援をしたもの」<sup>16)</sup>、と評価されよう。

この事業は、災害によって突如失われた被災者の生活や生業の土台回復までの中間的な橋渡し対策であり、食事供与だけでなく、生活基盤全般の再建と自立への中間ステップとしてより発展的、恒久的に制度化される必要があった。しかし、そうした制度改革が遅れたまま大震災をむかえた。こうして、大震災では、震災後遺症が長びくなかで、生活再建の手がかりを得られない

多数の災害難民を生みだしてしまっただのである。この事業は、やがて、理念としては被災者生活再建支援法にも受け継がれていくが、後述のように、同法への継承は、理念的にも内容的にも未だ非常に不十分であった。このことが、その後の有珠山災害では自治体に追加的対応を、また三宅島災害では多くの被災者の不安と困難を増す要因ともなっているのである。

もう1つは、「(財)雲仙岳災害対策基金」(基金)の創設である<sup>17)</sup>。この基金は、政府が当初口約束した特別立法の代償措置として設けられ、①警戒区域等の設定に対する「形を変えた補填」、②被災者の生活再建にむけた「自立支援」の2つを目的としていた。財源は全額県債の起債により、その償還利息の95%が普通交付税算入となる。財源は全額基金として積立て、その運用益(利子)で事業を行うもので、その基本的しくみは阪神・淡路の復興基金にも引き継がれた。雲仙の基金は現在1,030億円、その他に義援金を財源とする取崩可能の義援金基金40億円を擁している。なお、島原市と深江町にも、市・町独自の義援金基金44億円、28億円が設けられた。県基金による事業費は、義援金基金分の30億円を含めて、1999年度までの約9年間の累計で193億円に達する。うち44%は被災者の生活・生業の自立復興支援にあてられたが、その1/3は義援金を財源とするものであった<sup>18)</sup>。

災害対策基金が、長期化する大災害に対し、現行制度では欠落した被災者の生活・生業再建支援を含めて、被災状況に柔軟かつ迅速に対応し、相当の効果を発揮したことは積極的に評価されてよい。また、長崎県という自治体レベルで運営されたことは、災害の地域性に対応するキメ細かい対策を可能にした。反面、かなりの事業が現行事業の上乗せ、横出し、利子補給など、国等の事業の補完役にとどまった。財源の地方交付税措置とも関わって、国(自治省)との協議をとおした政府の介入が直接・間接に厳然と存在したからである。その結果、生活や生業の再建支援に関わる直接助成事業などの大半が、公的資金を財源とする本体の一般基金事業から排除され、義援金の直接配分か、義援金基金による事業に回されてしまうといった弱点も残された。

阪神・淡路大震災においては、政府支援の手薄さに対して、「雲仙・奥尻なみの公的支援を」、が多数の被災者らの合言葉となった。大震災における政府の生活再建支援対策が、その対応の著しい遅れに加えて、相対的にかなり手薄なものであったことは否めない。だが、雲仙、奥尻についても、政府の公的な生活再建支援対策が例外的に突出して高かったかといえ、必ずしもそうはいえないであろう。なぜなら、生活再建支援対策に関する限り、阪神と雲仙・奥尻との決定的な格差は、公的支援の差というより、むしろ被災規模に比べた、国民からよせられた義援金金額の格差に大きく依存していたからである。例えば、表1のように、全壊住宅の再建助成額における3つの災害間の著しい格差も、その実態は、ほとんどが義援金の格差に起因している。雲仙と奥尻の義援金は、むしろ例外的に巨額であった。そのことが、こうした支援策を可能にした根底にある。通例の災害義援金の集まり具合であれば、これらの対策が不可能であったことは間違いない。国民の善意とはいえ、不確実な義援金頼みではない、確固とした本格的な公的生活再建システムの構築が強く求められていたのである<sup>19)</sup>。

表1 全壊住宅の再建助成措置と義援金額との比較

	雲仙火山災害	北海道南西沖震災	阪神・淡路大震災
国の補助金	—	—	一部利子補給
義援金(直接配分)	150万円	—	一部利子補給
〃(基金)	450万円	400万円	55万円
	550万円	950万円	—
合計	1,150万円	1,350万円	55万円+利子補給
義援金総額	234億円	260億円	1,790億円
義援金全半壊住宅1棟当り	2,943万円	2,577万円	70万円

(資料) 国土庁資料等より作成。

(注)

- 9) 長崎県『雲仙・普賢岳噴火災害誌』同県総務部, 1998年, 114-128ページ。
- 10) 鐘ヶ江管一『普賢, 鳴りやまず』集英社, 1993年, 85-102ページ。
- 11) 今日の三宅島噴火災害における被災者の状況は, 次の点では, かつての雲仙火山災害の被災者の状況と比べてもはるかに深刻であろう — ①全島離村を余儀なくされていること(雲仙の避難は大変なことであったが, まだ陸続きであった), ②火山科学的にも未曾有の全く予測のつかない長期化災害が想定されること(高濃度の有毒火山ガスの継続的な噴出など), ③3,800人の避難住民が, 東京都内だけでなく, 全国的に分離避難を余儀なくされ, コミュニティの崩壊と村の自治機能の劣化が進んでいること。三宅島の災害の場合には, こうした深刻な事態をふまえて, 生活再建支援, 就業対策, 既存債務の減免, 教育・保育対策, コミュニティ機能の再建など, 火山災害などの「長期化災害特別措置法」の制定を含むより抜本的な支援策を講じることが緊急に求められている。
- 12) 神戸金史『雲仙記者日記』ジャストシステム, 1995年, 48ページ。
- 13) 山下祐介「被災者団体と住民運動」(鈴木 広編『災害都市の研究 — 島原市と普賢岳』九州大学出版会, 1998年), 125-164ページ。
- 14) 「21分野100項目」の救済対策については, 宮入興一「自然災害における被災者災害保障と財源問題 — 雲仙火山災害と阪神淡路大震災との比較視点から」『経営と経済』79巻2号, 1999年9月, 115-166ページ, 同「長期化大規模災害下の災害対策の動向と行財政」(雲仙火山災害長崎大学社会経済研究グループ『雲仙火山災害の社会経済的研究』同グループ, 1994年), 31-76ページ, 参照。
- 15) 宮入, 同上論文〔1999〕, 147-151ページ。
- 16) (財)都市防災研究所『初動期災害対策に関する調査報告書』(国土庁委託調査), 1992年, 29ページ。
- 17) 宮入興一「災害対策と地方財政運営」『経営と経済』74巻3号, 1994年12月, 36-48ページ。
- 18) (財)雲仙岳災害対策基金『たくましく — 基金事業助成実績8』, 2000年, 6-11ページ。
- 19) 宮入, 前掲論文〔注14, 1999〕, 155-160ページ。

### 3 阪神・淡路大震災と被災者生活再建支援法

1995年の阪神・淡路大震災は大量の被災者と、被災地の復旧復興の困難を生みだした。これに対して、各方面から被災者の生活再建にむけ提言や政策案、法案が相ついで提起され、様々な展開をへて、結果として、98年5月には、被災者生活再建支援法の成立をみた。本節の課題は、こうした大震災後の被災者生活再建支援の諸提起の展開過程をたどり、これを踏まえて、最終的に成立した被災者生活再建支援法の評価と問題点を解明することにある。

大震災の発災から1年余りたっても、被災者はまだ8万人近くが仮設住宅で暮らしていた。被災から立ち直れる人々が出てくる反面、多くの被災者は、失業、住宅問題、多重ローン、売上不振など、被災生活の困難を一層深め、被災地には二極分解が拡大してきた。一方、雲仙に似せて設立された阪神の復興基金も、当初の被災者生活対策事業は数%にすぎず<sup>20)</sup>、有効な対策が講じられないまま、被災者の生活・生業基盤の回復困難は長期化、慢性化した。

これに対し、多くのボランティア団体や組織から、金銭給付を含む被災者生活再建支援対策が相次いで提起された。詳論のゆとりはないが、その最初の提起は、復興県民会議等による「生活再建緊急六項目提言」(96年3月)であろう<sup>21)</sup>。そこでは、「個人住宅再建に500万円の公費助成」、「生活困窮者に350万円の生活支援金の支給」を行うなどの具体策が提起された。また、作家の小田実らは、市民発議による「市民立法」として「生活再建援助法案」を公表した(96年5月)。全壊世帯に500万円等の生活基盤回復援助金の支給、住宅再建や中小企業経営再建のための低利融資、低所得者への生活安定援助金200万円の支給などが主な内容であった<sup>22)</sup>。

こうした市民レベルの動きと世論の支持をうけて、被災者への金銭給付による支援を内容とする野党法案の国会提出が相次ぐようになった。上述の市民法案は、趣旨に賛同する100名を越す超党派の国会議員との共同研究会を

表2 生活再建支援関係法案の対比

法律案等  (提案)	被災者生活再建支援法  (自民・社民・さきがけ ・民主・公明・自由党)	阪神・淡路大震災の被災者に関する法律案  (新進・民主・太陽党)	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 〔市民法案〕 (個人参加の超党派議員)
対象災害	災害救助法適用規模の自然災害(政令で定める)	阪神・淡路大震災のみ	災害救助法による救助が行われる災害, その他政令で定める災害
支援金の使途	自立した生活を開始するのに必要な経費(政令で規程)	制限なし	制限なし
支援金の内容及び支援対象者	・被災者生活再建支援金 ・住宅の全壊世帯(半壊解体世帯, 長期避難の見込まれる世帯を含む)	①特別支援金 ・1996年度の所得が94年度に比し3分の2未満になった世帯で, 所得額が, 1人世帯150万円, 2人270万円, 3人400万円, 4人460万円(5人以上20万円ずつ加算)以下の世帯 ②生活再建支援手当 世帯主が65歳以上の要援護世帯(上記①, ②のいずれか)	・生活基盤回復支援金 ・全壊・半壊の全世帯(前年度所得2,000万円未満)
支給金額	①年収500万円以下で上限100万円②500～700万円以下, 世帯主45～65歳未満で上限50万円, ③500～800万円以下, 世帯主65歳以上または要援護世帯で上限50万円	①特別支援金 50万円×世帯人数(上限250万円) ②生活再建支援手当 月額1.5～2万円(最長4年間)	全壊 上限500万円 半壊 上限250万円
財源負担	・全都道府県が資金を拠出し基金を設立 ・給付金は基金の運用益を充て, 国がその1/2を補助	・給付金は全額国庫負担	・阪神大震災波及分は全額国庫負担 ・将来の災害は, 国, 都道府県, 市町村が2:1:1の割合で負担
阪神・淡路大震災への波及適用	・波及しない ・震災復興基金の事業でほぼ同等の支援金支給により代替	・阪神・淡路大震災にのみ適用	・大震災に波及して適用 ・将来の災害に適用

(資料)国土庁「第1回被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会資料」(1999年2月)及び各法律(案)より作成。

重ね、弔慰金法の一部改正という形をとり「災害被災者支援法案」として修正され、97年5月には参議院に提出された。これは、表2の右欄のように、前年度所得2,000万円未満の全・半壊世帯に各500万円、250万円を支給し、大震災にも遡及適用することを柱としていた<sup>23)</sup>。他方、衆議院では、保守系三野党によって「阪神・淡路大震災の被災者に関する法律案」が共同提出された。これは、表2の中欄にみられるように、大震災に限り、96年度所得が94年度所得の2/3未満となり、一定の所得限度額（4人世帯で年460万円）未満の世帯を対象に、特別支援金（50万円×世帯人数、上限250万円）と生活再建支援手当て（月額1.5～2万円、最長4年間）のいずれかを支給するというものであった。

こうした流れに促迫され、政府・与党でも、将来の災害にむけた基金制度の検討が始まった。内閣総理大臣が設置した「防災問題懇談会」が、まず、95年9月、全国地方公共団体の抛出による基金制度の創設につき検討の必要性を提言した。また、全国知事会も、97年7月、国と府県が基金を抛出し、その運用益により被災者に生活必需品の購入資金の支給を行う「災害相互支援基金」の創設について決議した。この知事会案に自民党は機敏に反応した。党地震対策特別委員会・地震保険共済等に関する小委員会等において検討の末、98年2月には、法案の内容の骨格を概ね固めた。これが、現行の「被災者生活再建支援法」の原案（自民党案）である。これらの動きは4月には、参議院で野党の二法案と自民党案をめぐる与野党の協議へと進み、与党が、「自民党案か、それとも全部廃案か」と迫るもついで、自民党案は最終的に自民・民主・公明・社民・自由・新党さきがけの共同提案となり、98年5月に議決成立した<sup>24)</sup>。一方、市民法案は、二度の継続審議後も実質審議をはばまれ、審議未了のまま廃案となった。

成立した生活再建支援法は、表2の左欄のように、災害救助法適用規模の自然災害で住宅が全壊した世帯（半壊解体世帯を含む）を対象に、年収500万円以下の世帯には上限100万円、また年収500～700万円で世帯主が45歳以

上か、700～800万円以下で世帯主が60歳以上の世帯には上限50万円、さらに年収800万円以下の要援護世帯には上限50万円を、自立した生活を開始するために必要な、政令で定める生活必需品等に限定して支給するというものである<sup>25)</sup>。

生活再建支援法は、以上のような複雑な経過をへて成立したが、次の点では評価できよう。

第1に、生活基盤に著しい被害をうけた被災者に金銭給付という新たな公的支援の仕組みを設けたことである。これは、たんに現物給付か金銭給付かという給付形態の差異にとどまらない。なぜなら、政府がこれまで金銭給付を拒否してきた最大の理由が、「私的財産の補償になる」という点にあったからである。被災者の生活再建への金銭給付の承認は、政府の従来の私有財産制を口実とする生活再建支援拒否についての論拠を自ら覆す道につながるものとなった。

第2に、自然災害による被害という事実在即してのみ、被災者への生活再建の立ち上がり資金の給付を実現したことである。平時の社会保障制度における要援護要件や生活保護の際の資産調査のような制限なしに、被災者に対する直接支給制度を創設したことは、年収（所得）や年齢による制限は依然付されているものの、福祉の救貧型から市民型への半歩前進となった。

その反面、同法の内容には、見落としえない多くの重大な問題点が残されている。

第1に、なによりも同法が、生活の再建が遅れ、立法運動の中心ともなった阪神・淡路大震災の被災者に遡及しないことである。もっとも、国会は、附帯決議で、同法と同じ程度の支援策を求め、政府は、震災復興基金の積み増しによる「被災者自立支援金」の新設を決めた<sup>26)</sup>。しかし、これは既成の基金支援策を少し改善した程度で、しかも仮設住宅居住者を対象外とするなど、被災者の人権を無視した救貧法的なアメとムチの政策手段として利用されるという汚点をも残した<sup>27)</sup>。



第2に、同法では、支援金の支給に対する国の責任が後退し、曖昧なものとなっている。支援金の事業主体は国ではなく都道府県とされ、そのため都道府県は必要資金を基金として積立て運用する義務を負ったからである。国は、この基金からの支援金支給に際し、半額補助を行うだけで、事業の責任主体ではない<sup>28)</sup>。

第3に、支援金の支給にさまざまな厳しい制約条件が設けられたことである。同法の適用対象は、災害救助法適用規模の比較的大きな災害に限られ、さらに住宅が全壊ないし半壊解体の世帯に限定されている。しかも、年収500万円超では所得制限に年齢制限が加えられ、それも中所得層の入口に当たる年収800万円以上で上限が画される。その結果、表3のように、1999～2000年度（2000年12月31日現在）の同法適用7災害（12道県28市65町7村）にお

表3 被災者生活再建支援法による支援金の支給状況

(2000年12月31日現在)

法適用 年月日	対象災害	都道府県	住宅被害世帯数		支援金の支給状況		
			A全壊	B半壊	C既支給 世帯数	$\frac{C}{A+B}$	平均支給 金額
1999. 6.29 9.24	6月末豪雨災害	広島県	106	78	65	35.3%	82.6万円
	台風18号災害	熊本・山口 愛知・福岡	306	3,459	238	6.3	73.9
	10.28	10月末豪雨災害	岩手県	25	5	21	70.0
2000. 3.31 6.25 9.11 10.15	有珠山噴火災害	北海道	368	165	204	38.3	70.9
	三宅島噴火災害	東京都	1,972	0	1,021	51.8	61.0
	東海地方豪雨災害	愛知県	20	169	4	2.1	62.1
		岐阜県	11	12	0	—	—
		鳥取県西部地震	鳥取県 島根県	377 28	2,373 432	103 10	3.7 2.2
合計		12都道府県	3,213	6,693	1,666	16.8	65.6

- (注) (1) 申請期間が発生後13カ月間であるため、今後新たな支給申請が見込まれるものがある。  
 (2) 有珠山噴火災害の虻田町、三宅島噴火災害の三宅村の全壊世帯数には長期避難世帯を含む。  
 (3) 東海地方豪雨災害の愛知県は、全半壊世帯のある市町のみ掲載。  
 (4) 支援金支給額の合計は、1,094百万円である。

(資料) 国土庁防災局復興対策課資料、より作成。

いて、全半壊9,906世帯に占める既支給世帯数はわずか1,666世帯、全半壊世帯の16.8%（1世帯当り平均65.6万円）にすぎない。こうして、生活再建の困難な多数の被災者が事業の対象外へと追いやられている。

しかも、第4に、支給額が余りにも少額である。厳格な給付要件をようやくクリアしたわずかな被災者にさえ、支給される最高額はわずか100万円か50万円、せいぜい見舞金程度で、生活の土台の回復には遠く及ばない。その上、この少額の支援金さえ、注25で示したように、使い途が政令により日用品購入等に狭く限定されている<sup>29)</sup>。

第5に、被災者の生活再建と被災地の社会経済の回復にとって最も重要な土台である、住宅の再建と中小業者の生活再建への支援策が、同法ではいまだ完全に欠落したままとなっている。

以上から明らかなように、被災者生活再建支援法は、ようやく災害被災者の生活再建に対する公的支援について公共的な意義と人権を認める端緒を開いたけれども、その内容は、依然として従来型の救済的、官僚的な性格を色濃く残しており、抜本的改革を不可欠としているといえよう。

(注)

- 20) 出口俊一『『復興基金』の5年と今後の課題』（兵庫県震災復興研究センター編『大震災いまだ終わらず — 5年間の国と自治体の復旧・復興対策を問う』同センター，2000年），235-249ページ。
- 21) 被災者生活再建支援対策の動向と経緯については、出口俊一「大整理・激甚災害と個人補償」(1)~(3)，『賃金と社会保障』1235号，1237号，1239号，1998年10月~12月，に詳しい。
- 22) 山村雅治『自録「市民立法」 — 阪神・淡路大震災，市民が動いた』藤原書店，1999年，110-141ページ。
- 23) 伊賀，前掲論文〔注7，1997.5〕，67-70ページ。
- 24) 奥津 伸「被災者生活再建支援法について」『ジュリスト』1138号，1998年7月15日，39ページ。

- 25) 被災者生活再建支援法は、政令の定めによって、支援金の支給内容が限定されている。支給限度額100万円の場合、①通常経費（a.自動炊飯器、電子レンジ、電気冷蔵庫、電気掃除機、電気洗濯機など被災生活に通常必要な物資の購入費、b.被災世帯が日常生活の本拠として使用する住宅への引越に必要な運送代、レンタカー代、運送人件費など）、②特別経費（a.被災地または被災世帯の特別の事情により生活に必要な物品の購入費・修繕費、エアコン、ストーブ、電気ごたつ、防寒服、ベビーカー、ベビーベッド、学生服、学生机、眼鏡、補聴器等、b.本拠となる住宅への引越に必要な鉄道、バス、航空機、タクシーなどの運賃、c.借家の礼金等）に2分され、このうち①に70万円、②に30万円と、さらに限度額の配分が細かく規定されている。①と②の区分にどれ程の実質的意味があるか理解し難いが、②はさらに、申請時または清算時に領収証の提出が要件となっており、わずかな支給額でありながら、その使途は極めて厳しく限定され、ここにも従来型の救済的・官僚的性格が色濃く残されているといえよう。
- 26) 国会の附帯決議では、被災者生活再建支援法を阪神・淡路大震災に遡及適用しない代わりに、「一日も早く生活再建できるよう、被災地の復興基金事業として実施されている生活再建支援金などを含め、本法の生活支援金に相当する程度の支援措置が講じられるよう国は必要な措置を講ずること」、を政府に求めている。
- 27) 池田、前掲論文（注2）、73ページ。
- 28) この点では、「市民法案」も、国、都道府県、市町村の負担割合を2：1：1としているものの、責任の所在が不明確で、国が第一の責任を持つべきことを軽視していた点では、なお不徹底であったといえよう。
- 29) 政府の三宅島噴火などに関する非常災害対策本部は、2000年11月30日、全島避難生活が3ヵ月近くに及び、一層の長期化が予想されていた三宅島に被災者生活再建支援法を適用し、年内に同法による支援金を支給することを決めた。しかし、聞きとりによれば、公営住宅などに避難した被災者には、日常生活に通常必要な物品や電気製品、暖房具などは東京都からかなり支給されており、支援金の使途の限定は被災者にとって大きな足枷の1つとなっている。三宅島の場合には、雲仙災害の「食事供与事業」や、次節で述べる北海道有珠山災害の「生活支援事業」のような、食費を含む生活全般の支援と、そこから、次のステップである就労保障などの本格的な生活再建に繋がる施策が必要なのではないだろうか。

#### 4 大震災後の生活・住宅再建支援対策の新しい動向

生活再建支援法の矛盾は、その後、災害が発生するたびに明白となってきた。99年6月末からの豪雨災害では、広島県や福岡県を中心に死者39名、全半壊225戸、床上浸水3,700戸の被害を出したが<sup>30)</sup>、支援金支給はわずか65世帯、1世帯平均86万円にすぎなかった。2000年9月の東海豪雨災害では、名古屋市を中心に愛知県で2万5千戸以上が床上浸水の被害を受けたが、被害認定が厳しく、大多数が支援金支給の対象外におかれた。こうして国の支援対策が遅れる一方、注目すべきは、むしろ地方レベルで、新たな被災者生活再建支援の実験的模索がはじまりだしたことである。本節では、国の生活再建支援対策の不備と限界が明らかとなるもとで、地方自治体のレベルで新たに提起されてきた生活・住宅再建支援対策の試みの意義と効果について、国レベルの議会や行政の最近の動きや政策提起とも対比しながら検討しよう。

一つは、2000年3月からの有珠山噴火災害における北海道の対策である。有珠山災害では、伊達市・虻田町・壮瞥町で1万6千人を超える住民が避難した。その後、噴火は終息に向かっているものの、火口周辺を中心に、未だ640世帯以上が仮設住宅で暮らしている。長期化する災害は、洞爺湖温泉街をはじめ観光業や漁業・農業などの地域産業にも大きな打撃を与え、避難指示区域の設定とも相まって、多くの住民の就業や収入の道を断った。被災住民からは、雲仙火山災害の教訓にてらして、国の食事供与事業や復興基金の創設を求める強い要望が相次いだ。しかし、北海道は国の壁は厚いと判断し、道単独で2000年6月、避難の長期化した世帯に食費を含む生活諸費を支給する「生活支援事業」に踏み切った。この事業は、表4のように、避難指示などにより仮設住宅等で避難を強いられ、収入が一定基準に満たない世帯に対し、1人当たり月3万円の現金支給に加え、1世帯当たり月3万円を生活諸費として補助するもので、雲仙での食事供与事業と基金事業による生活支援事業とをほぼ合体させた内容となっている<sup>31)</sup>。ただし、同じ公費による生活

再建支援補助とはいっても、雲仙では大半が国費負担であったのに対して、有珠では全額道費負担である点が異なる。北海道による生活支援事業は、国の責任の所在という点では一步後退である。その反面、被災者の生活再建に自治体が積極的に対応した点では、国の対策の不備を突き、自治体本来の役割を示したものといえよう<sup>32)</sup>。

二つ目に、さらに注目すべきは、2000年10月の鳥取県西部地震災害における鳥取県の「被災住宅復興補助制度」の創設である。この地震は、M7.3、震度6強の激震によって、全壊354棟、半壊2,060棟、一部損壊1万棟以上の甚大な住宅被害をもたらした。道路や橋のような従来型の公共施設の復旧であれば、国の財政支援は手厚く、復旧は比較的容易である。しかし、個人の住宅再建については、従来は多少の融資制度か利子補給制度程度しかない。だが、今回の被災地は、中山間地の農山村が多く、過疎化と高齢化が著しく進み、住民の資力は乏しい<sup>33)</sup>。実際、被災者からは、「道路や橋がいくら直っても、住宅がなければここから出ていかざるをえない」、という痛切な声わき上がってきた。こうした事態を放置しておくことは、過疎をさらに促進させ、コミュニティ崩壊の危機を深める。鳥取県は住民の最大の不安は住宅再建ができないことであるから、住民をつなぎとめ、地域社会を維持するためには住宅再建の支援策が最も効果的であるとして、被災者の住宅復興補助事業の創設を決断した<sup>34)</sup>。

この事業は、今回の地震で被災した住宅の再建に限度額300万円（県負担2/3）、補修に限度額150万円（50万円以下は県負担1/2、50万円超は同1/3）を補助するもので、所得制限はない。市町村の補助率は各自治体が独自に定める<sup>35)</sup>。そのため、表5のように、市町村ごとに、自治体の負担率と本人負担率とに地域の実情に応じた多少の格差が生じることになる。もっとも、住宅再建については、ほとんどが県負担分の残り1/3を市町村負担としている。一方、住宅補修については、各市町村ごとに、自治体と本人の負担率にはバラつきがある。今回の地震で全半壊570棟と最大規模の住宅被害を出した日

表4 有珠山噴火災害の生活支援事業と雲仙火山災害の食事供与事業等との比較

災害名	有珠山噴火災害	雲
事業名	道単独補助事業	国庫補助
	生活支援事業	①食事供与事業 (前期)
目的	噴火災害の継続により、本来の生活拠点での収入の途が断たれる等、本格的な生活や事業の再建活動が困難な世帯に対し、生活諸費の支給を行うことにより、生活の自立支援を図る	噴火災害により、本来の生活拠点での収入の途が断たれ、十分な生活や事業の再建活動を開始できない者にたいし食事供与を行うことにより、生活の自立支援を図る
実施主体	虻田町	長崎県
財源負担	北海道10/10	国(国土庁)1/2, 県1/2
対象者	住居が避難指示区域内にある等により3ヵ月以上の避難生活を余儀なくされている世帯で、かつ世帯収入が判定基準に満たない世帯 (判定基準) 世帯人数×3万円+3万円	警戒区域・避難勧告区域等内に居住するか住居があり、2ヵ月以上連続して避難生活をし、災害のため従来の生業による収入が途絶えている者 *対象外(年金・雇用保険受給者、パート等)は③で対応
支給方法 支給金額	基準額-収入認定額 (差額が3万円未満の場合は3万円支給)	食事の現物供与、又は1人1日当り1000円を供与 (1ヵ月3万円×供与対象者数)  *他に、一般行政基金より生活雑費月3万円を支給
対象期間	7月1日から12月31日まで、若しくは避難指示解除の日(家屋の損壊等の事情により避難が必要と認められる世帯はその終了の日)のいずれか短い期間まで	6ヵ月を経過した日まで、または避難解除の日(家屋の損壊等の事情で避難が必要と認められる世帯を除く)のいずれか早い日まで
備考	収入状況申告書により今後の収入見込みを記入させ、収入見込みの立たない者は自立支援の観点から対象外	金銭支給の場合は、食費領収証を徴収

(資料) 北海道防災消防課資料、長崎県災害対策本部『雲仙・普賢岳噴火災害の記録(平成3～2000年、等より作成。)

仙 火 山 災 害		
事 業	基 金 事 業	
②特別食事供与事業 (後期)	③生活支援事業 (前期)	④新生活支援事業 (後期)
噴火災害の長期化により生活の手だての確保が困難な者に対し、食事の供与を延長する。 (①の事業の要綱改正による)	県が実施する食事供与事業の対象とならない世帯で、世帯収入が一定の基準に満たない世帯に対し自立支援のために生活諸費等を支給する	県が実施する特別食事供与事業の対象外の世帯で、世帯収入が一定基準に満たない世帯に対し、自立支援のため生活諸費及び自立支援一時金を支給する
長崎県	(財) 雲仙岳災害対策基金	(財) 雲仙岳災害対策基金
国(国土庁)1/2, 県1/2	義援金基金 (取崩し)	一般行政基金運用益 (交付税措置95%)
①の事業対象世帯のうち世帯の全収入から必要経費を控除した額が、基準を超えない世帯 (認定基準) 供与対象人数×3万円+3万円	①食事供与事業の対象外世帯で世帯の収入が生活諸費判定基準に満たない世帯	②特別食事供与事業の対象外世帯で、世帯の収入が生活諸費判定基準に満たない世帯
基準額と収入認定額に応じて世帯ごとに供与人数を決定 収入0~6万円で3万円(1人分) 6~9万円で6万円(2人分) 9~12万円で9万円(3人分) 12~15万円で12万円(4人分)	世帯の収入月額-生活諸費判定基準額 (生活諸費判定基準額) 世帯人数×3万円+3万円	同左 (最低保障月額3万円)  *本事業から離脱した者には、自立支援一時金(一律15万円)を支給
①の事業の対象期間後から6ヵ月を経過した日まで、又は避難解除の日のいずれか早い日まで	91年11月1日から92年3月31日まで、又は避難解除日の月末までのいずれか短い期間	92年4月1日から92年9月30日まで若しくは避難解除日の月末までのいずれか短い期間
自立計画書の提出が要件		

4年度』1993年、(財) 雲仙岳災害対策基金『たくましく ― 基金事業助成実績8』

表5 鳥取県西部地震の被災者住宅復興補助事業の実施状況

市町名	県・市町・本人の負担割合等					市町村の独自施策	必要戸数 (概数)
	住宅復興	補助対象額	県	市・町	本人		
米子市	再 建	上限300万円	2/3	1/3	0	—	20戸
	補 修	10～50 50～60 60～150	1/2 1/3 1/3	1/4 残額 1/3	1/4 20万円 1/3	・10万円以下は全額本人負担 ・10～50万円以下は10万円控除 後の割合、高齢者世帯は10万 円控除後市1/2、本人0	1,200
境港市	再 建	上限300万円	2/3	1/3	0	—	19
	補 修	10～50 50～150	1/2 1/3	1/4 1/3	1/4 1/3	・10万円以下は全額本人負担(高 齢者を除く) ・被災者高齢者等生活支援事業 でカバー(10万円以下の部分)	737
西泊町	再 建	上限300万円	2/3	1/3	0	—	10
	補 修	～10	1/2	0	1/2	・検討中	1,000
		10～50	1/2	1/4	1/4		
50～150		1/3	1/3	1/3			
日野町	再 建	上限300万円	2/3	1/3	0	—	70
	補 修	～50 50～150	1/2 1/3	1/2 2/3	0 0	—	1,445
溝口町	再 建	上限300万円	2/3	1/3	0	・低所得世帯(年収250万円以下) に100万円補助	50
	補 修	～50 50～150	1/2 1/3	1/4 1/3	1/4 1/3	・低所得世帯に50万円以下は 1/8、50～150万円以下は1/6上 乗せ補助(10万円以上の事業 に限る)	1,000

(注) (1)鳥取県西部地震において災害救助法が適用された2市3町についてのみ掲載した。鳥取県の被災者住宅補助事業は、地震被害を受けた全2市11町1村に適用されており、必要戸数(概数)は合計で住宅建設181戸、住宅補修8,602戸と推計されている(2000年11月28日現在)。

(2)鳥取県の住宅復興補助事業には、他に石垣・擁壁補修等に対する県1/3補助事業がある。

(資料) 鳥取県住宅課及び各市町資料、より作成。



野町では、補修についても、全額町負担とし、本人負担はない。これに対して、隣接の溝口町では、補修については50万円以下で1/4、50万円超で1/3の本人負担を求める一方、再建については、県制度の300万円の補助金の上に町単独で100万円を上乗せし（ただし年収200万円以下の世帯）、限度額400万円を補助している。同町は、これに多少の本人負担を加えれば2LDKの住宅を建設することができるとし、地元の木材と建設業者を使って、希望する被災者には住宅再建をすすめている。この点では、町の上乗せ分は単なる100万円ではなく、住民が住み続けられるための「種銭」であり、また地域の経済復興の起爆剤ともなっているといえよう<sup>36)</sup>。

以上のように、鳥取県の新たな住宅復興補助制度は、個人の住宅再建支援に対し、被災後の地域再建の重要なテコとなる点に公共的意義をリアルに認め、生活支援法や国の従来の制度の限界を超えた公的支援に自治体が積極的に乗り出した点で歴史的画期をなすものである。この試みが、分権と自治の時代に相応しく、住民と自治体レベルから発せられ、また被害の実情に応じた多様な対策を可能にしたことは、国の制度に改革を迫るとともに、地域の住民自治の発展にとっても大きな意義をもつものとなった。その一方、財政的にゆとりの乏しい地方自治体による独自の住宅再建支援対策には、財源的にも越え難い限界があることも明らかとなった。

これに対して、中央の動きは、こうした地方の被災地の先進的取り組みと比べて遅れている。超党派の国会議員からなる災害議連は、2000年10月19日の総会で、自然災害で被害をうけた住宅に再建支援金を支給する「被災者住宅再建支援法案」の骨子を決めた。同案は、すべての住宅所有者の負担金と国費とで財源を折半し、全半壊住宅などに最高850万円を支給、負担金は市町村の固定資産税に上乗せ徴収し、基金を創設するとしている<sup>37)</sup>。これは、国レベルの一種の共済方式による住宅再建支援制度といってよい。しかし、この案に対しては、徴収事務が複雑で高コスト化するとして、全国市長会・町村会が早速、強い懸念を表明した<sup>38)</sup>。また、負担金の強制徴収がどこまで

広く国民の合意を得られるか、滞納の場合の支給はどうするかなど、問題点は少なくない。なにより、この案では、国の責任が曖昧であって、「自助」を口実に、支援金は全額住宅所有者の負担金に転嫁されるおそれも多い。

一方、国土庁の「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」は、昨年12月に最終報告書を出した。この委員会は、生活再建支援法の附則第2条の規定に基づき、被災者の住宅再建支援のあり方について2年近く検討を続けてきた。報告書は、阪神・淡路大震災の教訓から、被災者の住宅再建が地域社会の復興と深く結びつき、「地域にとってはある種の公共性を有している」<sup>39)</sup>とし、住民の生活安定、地域コミュニティの維持、地域社会の復興に資することから、被災者への住宅再建支援が必要であることを明言している。また、被災地の高齢社会の進行や長期失業、地域経済の崩壊に伴う世帯収入の減少などから、被災者の自力再建（自助）には限界があることをも認めている。

ところが、そのために必要な施策については、地震保険制度の拡充などを除いて積極的提案は見送られた。たしかに、今回の報告では、被災者の住宅再建に「ある種の公共性」を認め、住宅再建支援の必要性を明記せざるをえなくなった。それは、「私有財産制の下では個人への補償はできない」としてきた従来への国の頑迷な主張からは相当の前進といってよい。しかし、この報告書の決定的な弱点は、住宅再建支援について、なんの論証もなしに「公的支援にも一定の限界がある」<sup>40)</sup>として、国の「公助」を基本に制度を構想することを最初から度外視し、国民の相互扶助（共助）へ流し込んでいることである。しかも、その「共助」についてさえ、肝心の全住宅所有者に加入を義務づける住宅再建支援制度の提言については、「今後の検討が必要」であると述べているにすぎない<sup>41)</sup>。この点では、災害議連の法案の水準にさえ及ばない。国の責任を曖昧にし、むしろ後退させた住宅再建支援対策の検討の限界であろう。

(注)

- 30) 国土庁編『防災白書(平成12年版)』大蔵省印刷局, 2000年, 14-17ページ。
- 31) 有珠山災害の「生活支援事業」は, 北海道「平成12年度有珠山噴火災害生活支援事業実施要綱」, 「同実施要領」, 「同補助金交付要綱」(2000年7月1日適用)に基づき, 虻田町を事業実施主体として施行されている。
- 32) 雲仙の「食事供与事業」が, 国(国土庁)による予算補助事業としての制約から, その支給方法が建前上「食事の供与」(現金支給の場合は「食費」)に限定されていたのに対して, 有珠山の「生活支援事業」は, 食費を含む生活諸費に着目し, すべて現金支給されている。この点では, 有珠の事業は雲仙の事業の限界を超えて画期的と言ってよい(もっとも, 雲仙でも, 「食事の供与」は結果的にはすべて現物ではなく現金で支給され, 使用の限定も実質的にかなり柔軟に運用されていた)。
- 33) 人口のうち65歳以上人口が占める老年人口比率は, 1999年10月1日現在, 全国16.7%に対し, 鳥取県では21.5%と高い。特に今回被害の中心地域となった日野郡は33.9%と際立って高く, 過疎化が進み高齢化が著しい。ちなみに, 災害救助法が適用され, 最大の住宅被害をうけた日野町では高齢化率は33.0%(全県2位), 溝口町では30.2%(同6位)となっている(鳥取県統計課『鳥取県の人口』2000年3月, 28-29ページ)。
- 34) 「鳥取地震被害一住宅再建支援の論議を」『朝日新聞』(社説), 2000年11月7日, 「現場の視点で課題解決」(片山善博・鳥取県知事へのインタビュー), 『日本経済新聞』, 2000年12月18日。
- 35) 鳥取県「鳥取県西部地震被災者向け住宅復興事業費補助金交付要綱」(2000年11月14日施行, 同年10月6日から遡及適用)。
- 36) 溝口町の場合, 県の住宅復興補助制度に対する町の上乗せ分は, 実質的に住宅再建の土台資金として, 住民が住み続けられる可能性を広げるとともに, ケースによっては, 2LDK程度の小住宅を町が積極的に仲介して建設を進めるもので, 形式的にはともかく, 実質的には, 住宅の一部現物給付に近いものともいえよう。溝口町の試みは, この点で非常にユニークであるが, もう1つ, この事業を, すべて地元の杉, 檜, 松などの木材と地元の建設業者を活用して行おうとしている点が注目される。溝口町は町面積約100km<sup>2</sup>であるがその8割近くが山林と, 典型的な中山間地の自治体であり, かつて町産業の中心であった林業の衰退が過疎化の1つの要因となった。町は, 林業の元のような再生はできないまでも, 地元で, 仕事もお金も回していくことが, 波及効果により地域復興のきっかけになるとして, 当初, 町外からあった全国大手の建設業者からの工事請負の申し出をすべて断った。その方が建主にとっても, その後の改築や修繕に都合がよい

との判断もあり、また、阪神・淡路大震災において復興需要が大阪や東京など域外大手企業に流出し、震災復興を遅らせた教訓に学んだといわれる（町当局からの聞き取り）。溝口町の独自事業は、地域の社会と経済の維持可能な発展にむけてのユニークな試みの1つとして、その経過を、今後も注目していく必要があろう。

- 37) 自然災害から国民を守る国会議員の会「被災者住宅再建支援法案（仮称）骨子（案）」（2000年10月19日、同会総会で確認）。
- 38) 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年10月25日、全国市長会行政分科会「被災者住宅再建支援法（案）について（メモ）」、2000年9月27日。
- 39) 被災者の自治体再建支援の在り方に関する検討委員会『報告書』、2000年12月、5ページ。
- 40) 同上報告書、6ページ。
- 41) 同上報告書、15ページ。

## おわりに

大震災とその後の災害からの最大の教訓はなにか。それは、これまでの社会の防災力の強化や災害に強い街づくり、家づくりなどの災害予防対策が遅れていたこと、また、被災者支援の制度が社会のニーズの変化に合わず機能不全に陥っていたことが、改めて明白になったことである。とりわけ、被災者の生活と生業の再建の上で、国の責任は十分果たされてはこなかった。それが、直接被害だけでなく、被害を社会経済的に連鎖させる間接被害を肥大化させる要因の1つとなった。しかし、いまや、被災者の生活再建に、地域住民の生活安定、コミュニティの維持、地域社会復興などの社会的役割と意義（公共性）があることは、行政の委員会さえ含めて、広く認められるようになった。被災者生活再建に公共性が認められる以上、その再建支援は第一義的に国の責任と負担で果たされなければならない。その上で、地方自治体の独自の主体的な対策が必要となる。自然災害は、地域性や多様性を特徴と

し、それに対応するためには、被災した地域と住民の実情を最も的確に把握している自治体が、早急かつ自主的に対策を講じることが不可欠だからである。被災者の生活再建は、この国と自治体の責任と負担（「公助」）による生活再建の土台回復を一階とし、保険や共済などの「共助」を二階、融資などの「自助」を三階とする三層の支援制度で構築される必要がある。この点で、国土庁の委員会報告が、理念としては被災者住宅再建の「公共性」を認めながら、肝心の一階部分の「公助」をネグレクトしてしまったことは、論理の矛盾であって、誤りと言わなければならない。その意味では、最近の、鳥取県や北海道などの自治体の対応は、従来の国の制度の欠落や欠陥をつき、それを埋めようとする先進的な試みであると評価できよう。

復興政策を有効に進めるには、現行の生活再建支援対策の改革が必要である。最後に、その骨子を箇条書的に列記しておきたい。

(1)被災者生活再建の視点から、①災害救助法の救助の種類のうち、これまで無視ないしは軽視されてきた金銭給付や住宅補修費の積極的改善を行う。また、被災した住宅・家財・土砂等の除去を救助の種類に加える。②救助の程度・方法・期間の一般基準の拡充について、国と地方との協議機関を創設して見直すとともに、都道府県に相当の弾力的運用を可能にするシステムに改める。③災害救助法、弔慰金法等を含む総合災害救助システムをつくる。

(2)被災者生活再建支援法について、①支給金額を生活基盤の土台回復に見合う水準にまで大幅に引上げる。②支給対象について、災害の規模・程度・収入・年齢などによる厳しい支給条件を改め、原則としてすべての被災者を対象とする。③既存の住宅ローンの負担の軽減、一時凍結（返済・利子免除）などの措置を新設する。

(3)生活再建支援法の一部に、住宅再建支援システムを創設する。全壊だけでなく半壊、一部損壊、床上浸水等の被害も対象にいれ、最低限の生活基盤である住居の確保のために、その再建・補修・賃借等の経費への一部補助の支援金を支給する。その土台の上に、都道府県や市町村の住宅再建支援のほ

か、共済・保険などの共助、さらに自助のシステムを構築する。

(4)上記の(2), (3)については、中小業者の生活基盤をなす生業の再建も支援対象とし、また災害融資の条件緩和措置を講じる。

(5)改正後の生活再建支援法の実施主体は市町村とするが、財源については、全額国庫負担とし、そのための基金を積み立てる。この基金は、災害の予防対策とリンクさせ、平常時には、災害に強い街づくり、家づくりのための支援金、低利融資などに積極的に活用する。また予防対策には、税制、保険料などの優遇によるインセンティブ効果をもたせる。

こうした被災者生活再建支援制度の改革は、必ずしも容易ではないかも知れない。しかし、大震災とそれ以後の動向にてらせば、生活再建支援制度の改革は、紆余曲折を経ながらも、被災者はじめ全国の世論と運動をうけて確実に前進してきており、分権と自治の時代に相応しい、より具体的、飛躍的な展開が望まれるのである。なお、ここで骨子を列記した被災者生活再建支援制度の改革案の具体的内容については、続稿において展開する予定である。