

被災者生活再建支援の 制度化と課題

荏原 明則*

要 旨

被災者生活再建支援法（平成 10 年法 66 号）は、2004 年に改正、施行された。この法律は、従来の生活再建支援に係る支援金支給に居住安定支援制度を加え、総合的な居住確保支援策を制度化したものである。しかし、2004 年の新潟中越地震、各地の豪雨災害には十分な対応ができず、各地方公共団体は法律による制度を超えて各種の被災者救済事業を行った。

関西学院大学災害復興研究所は朝日新聞と共同で地方公共団体に上記のような状況をふまえ、災害への対応について全国調査を 2005 年 8 月に行った。本稿はこの調査をもとに、被災者救済制度のうち住宅の復旧・再建に注目して、（1）従来からの災害救助法、災害対策基本法等に基づく制度を概観し、（2）戦後の住宅政策の展開を参照しながら、（3）前記各地方公共団体の住宅復旧・再建に関する施策を検討する。特に法制度面から、条例、制度要綱、暫定措置に分けて検討した。災害がその時期は予測不可能であるとしても、ほぼ確実に起こることを考えると、その対策をどのようにすべきか、その法的枠組みのあり方を検討した。

キーワード：災害、住宅再建支援、要綱、法典化

1 はじめに

被災者生活再建支援法（平成 10 年法 66 号）は 1998 年に制定されたが、2004 年の夏の福井、新潟等における豪雨災害、数度の台風による豪雨災害、

* 関西学院大学

さらに最近の新潟中越地震による被害発生により、その存在意義が問われることとなった。

すなわち、同法は、2004年3月に改正されて（平成16年法13号）、改正法が4月より施行され、従来の生活再建支援に係る支援金支給に加え居住安定支援制度を創設し総合的な居住確保支援策が制度化された〔内閣府，2004：98；荏原，2004；内閣府防災担当，2006〕。しかし、その改正法による支援策であっても豪雨災害の床上浸水被害等に対して有効性が問題視され、より手厚い対策が地方公共団体により検討実施なされ、さらに、新潟県中越地震ではその大きな被害を目にした小泉首相が弾力的な適用をすべき旨の発言をするなど、その救済の範囲、内容上の限界が問題とされた。

関西学院大学災害復興研究所は朝日新聞と共同で地方公共団体に上記のような状況をふまえ、災害への対応について全国調査を2005年8月に行った〔朝日新聞，2005〕。筆者は既に簡単なコメントを朝日新聞紙上に掲載した〔荏原，2005〕が、本稿では、この全国調査をもとに被災者生活再建支援制度の内容を簡単に紹介し、その問題点について若干の検討を試みることにする。

2 被災者生活再建支援法の位置づけ

被災者生活再建支援法は、その名のとおりに「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、……被災者生活再建支援金を支給する……ことにより、その自立した生活の開始を支援すること」を目的としている¹⁾。

ここではまず、本法の内容を検討する前に住宅の再建や復興に関する法制度について歴史的展開を概観し、つぎにわが国における住宅状況、その後この法律について検討してみよう。

2.1 従来の諸法律による住宅復旧・復興施策（災害対策基本法制定前）

わが国では災害による被害に対して、災害対策基本法が総合的計画的な防

災行政の整備及び推進を図る基本法として定められ、災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興、財政金融措置関係の諸法律が制定されている [内閣府防災担当, 2004, 2005; 災害対策制度研究会編, 2003; 木幡・猿渡・前葉, 1999; 防災行政研究会編, 2002]

もっとも災害対策基本法は1960年(昭和35年)の伊勢湾台風による大規模な水害等を契機として制定されたものであり、それ以前は災害に対する法体系は貧弱であった。

わが国でも、備荒貯蓄としての屯倉をもって備えることが既に律令国家以前から存したと指摘されているが、制度化は江戸期に見られる。すなわち江戸中期以降の飢饉に際して諸侯士流への貸金、御領蝗害地への救恤、米銭義捐貸与の勧誘等や義倉米、救小屋の設置、困勑などである。明治期以降では、窮民一時救助規則(明治8年布告122号。明治13年布告31号で廃止)等規定が置かれたが、明治13年備荒儲蓄法(明治13年布告31号)が定められ、規定の整備がなされた。これは現在の災害救助法の原型とも言うべきものと評価されている [厚生省社会施設課, 1967]。この備荒儲蓄法の施行期限は20年と定められていたが、明治23年以降の大規模な風水害等を契機に罹災救助基金法(明治32年法77号)が制定された。この法律は罹災救助基金を設置して、この基金により非常災害の被災者を救済することとしていた。給付が現物給付を原則としながらも金銭給付も可能であるが、基金を支出できる項目は10種に限定されていた。

戦後まもなく制定された災害救助法は、災害直後の応急対応を主たる対象とする法律として制定された²が、同法の定める救助は「炊出しその他による食品の給与」など8種に限定しており³、住居に関するものとしては「収容施設の供与」が挙げられているもののこれは、応急的一時的な救助の一つにすぎない。この条文からは応急仮設住宅が「収容施設」に含まれるか否かは明らかではないが、昭和28年の法改正(昭和28年法166号)により、23条1項1号中「収容施設」が「収容施設(応急仮設住宅を含む)」に改められ、同項第2号中「食品の給与」の下に「及び飲料水の供給」を加え、「災害にかかった者の救出」と「災害にかかった住宅の応急修理」が追加され、

これによって、住宅の応急修理、応急仮設住宅の建設・供与が明文で認められた。この住宅の応急修理は、自力による住宅復旧の切っ掛けを提供するものと考えられ、注目に値する。また、昭和34年の政令改正⁴⁾により、災害救助法23条1項10号の委任をうけて「死体の搜索及び処理」と「災害によって住居またはその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去」が災害救助法施行令9条⁵⁾として追加された。

2.2 災害対策基本法を中心とした法制度

災害対策基本法（昭和36年法223号）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ため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資すること」を目的とし（同法1条）、災害対策に関する基本法として防災、災害予防、災害応急対策、災害復旧を含め災害に関する体系的、かつ計画的な法制度を構築するものである。これは、昭和35年の伊勢湾台風の経験を踏まえて法制度を全面的に見直した成果でもある。現行の法制度は、この災害対策基本法を中心に、幾度かの改正を経て構築されている〔防災行政研究会編，2002；災害対策制度研究会編，2003〕

現行制度では、これらのうち、災害復旧・復興に関しては災害復旧のための各種の事業（公共土木施設、農林水産業施設、文教施設等、厚生施設等を含めた各種の災害復旧事業）や激甚災害制度が予定され、復興対策としては復興計画の策定その他、本稿の検討対象である被災者生活支援対策を含め、居住対策、市街地復興対策、地域経済の復興対策等の実施が予定されている。

被災地の復旧・復興については、先の各種の災害復旧事業等が主役であった。すなわち、市街地が被災した場合には、市街地復興のための都市計画、それを具体化する都市計画事業、土地区画整理事業といった各種の公共事業

表 1 「主な災害復旧事業」防災白書平成 18 年版

事項・内容	根拠法律等	関係省庁
(1) 公共土木施設災害復旧事業 (河川、海岸、砂防設備、林地荒廃防止施設、地すべり防止施設、急傾斜地崩壊防止施設、道路、港湾、漁港、下水道、公園)	公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法	国土交通省 農林水産省
(2) 農林水産業施設等災害復旧事業 (農地、農業用施設、林業用施設、漁業用施設、共同利用施設)	農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律	農林水産省
(3) 文教施設等災害復旧事業 ①公立学校施設災害復旧事業 ②その他(国立学校、文化財)	公立学校施設災害復旧費国庫負担法	文部科学省
(4) 厚生施設等災害復旧事業 ①社会福祉施設等災害復旧事業 (生活保護施設、児童福祉施設、老人福祉施設、身体障害者更生援護施設、知的障害者援護施設等) ②環境衛生施設等災害復旧事業 ③医療施設等災害復旧事業 ④その他(水道施設、感染症指定医療機関)	生活保護法、児童福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法等	厚生労働省 環境省
(5) その他の施設に係る災害復旧事業 ①都市災害復旧事業 (街路、都市排水施設等) ②公営住宅災害復旧事業 ③空港災害復旧事業 ④鉄道災害復旧事業	公営住宅法 空港整備法 鉄道軌道整備法	国土交通省

出典：防災白書平成 18 年版 101 頁

によるインフラ整備が地方公共団体によって行われる。この地方公共団体が主体として復旧・復興事業を行い(表 1)、この支出が被災地域への投資として地域での資金の循環を発生・展開させた。このインフラ整備と資金循環が、住民による生活再建・復興を促すに誘因となった。また、先に挙げた災害救助法による、被災直後の応急対策としての避難所設置による生命や安全の最低限度の確保、次いで仮設住宅の提供、その後の被災者復興公営住宅建設により、住宅の提供を行い、また自力で復旧をするための支援のための資金貸し付け、利子補給、税の減免等で救済策を展開してきた。

また、産業復旧施策がそれぞれの被災地に対応する形でとして、例えば、農業被害であれば、農地、農業用施設災害復旧事業が、被害を受けた農地(耕作の目的に供される土地)及び農業用施設(かんがい排水施設、農業用

道路及び農地又は農作物の災害を防止するため必要な施設)についての復旧事業としておこなわれる。この農地、農業用施設災害復旧事業は、農林水産省所管の災害復旧事業のうち最も大きなものであって、「農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律」(通称「暫定法」、昭和25年法169号)に基づき国庫補助がなされる。このように産業の復旧のための事業は種類も多様であり、このような補助が生活再建の有力な支えとなる。現行制度では被災者救済のためのしくみは少なくないようにも見える(表2)。

またこれらの財政的支援に関しては、激甚災害に対処するための特別の財政援助に関する法律(いわゆる激甚災害法、昭和37年法150号)による国の支援にも触れる必要がある。すなわち同法は、「災害対策基本法に規定する著しく激甚である災害が発生した場合における国の地方公共団体に対する特別の財政援助又は被災者に対する特別の助成措置について規定する」(同法1条)のものであり、「国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、当該災害による地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成を行なうことが特に必要と認められる災害が発生した場合には、当該災害を激甚災害として政令で指定する」(2条1項)とされる。この激甚災害に指定されると国からの補助率が上がり(3条、5条、12条等参照)大きな財政援助となる[内閣府, 2005]

しかし、度重なる災害の発生や生活水準の向上等により、被災者にとって生活の基盤としての住宅の復旧・復興に多大な費用が要求され回復が困難であることが大きな問題となった。とりわけ阪神・淡路大震災では、従来にない大規模での被害発生があり、これが顕在化した。従来の災害であってもこの問題は指摘されてきたところではあったが、例えば、阪神・淡路大震災の前に起きた北海道西部沖地震では義援金の分配によって注目を集めることが少なかった。

被災者生活再建支援法は、前述のように阪神・淡路大震災での被害を踏まえ、特に被災者や被災地の地方公共団体からの自立再建の支援措置の立法要求に応えたものであった[市民=議員立法実現推進本部・山村, 1999; 和

表2 「主な被災者支援措置」 防災白書平成18年版

事項・内容	実施主体等	関係省庁
(1) 生活再建支援 ①災害援護資金貸付 ②生活福祉資金貸付 ③母子寡婦福祉資金貸付 ④被災者生活再建支援金の支給	市町村（国及び都道府県の貸付） 社会福祉協議会（国及び都道府県の補助） 都道府県、指定都市、中核市（国の貸付） 都道府県（被災者生活再建支援基金に委託して支給・国の補助）	厚生労働省 " " 内閣府
(2) 住宅支援 災害復興住宅融資	住宅金融公庫 沖縄振興開発金融公庫	国土交通省 内閣府
(3) 事業・生業支援 ①農林漁業者に対する支援 経営資金等の融資 天災融資制度 農林水産業関係災害補償制度 ②中小企業者に対する支援 災害復旧資金の貸付 災害復旧高度化資金 （既往の高度化事業に係るもの） 中小企業信用保証 小規模企業者等設備導入資金貸付の償還免除	農林漁業金融公庫等 沖縄振興開発金融公庫 農協、銀行等の融資機関（国・地方公共団体による利子補給補助等） 各種共済組合等（国の補助等） 中小企業金融公庫 国民生活金融公庫 商工組合中央金庫（国の利子補給） 沖縄振興開発金融公庫 都道府県・中小企業総合事業団の貸付 都道府県等の信用保証協会（中小企業総合事業団が再保険） 都道府県（国の援助）	農林水産省 内閣府 農林水産省 " 経済産業省 財務省 経済産業省 内閣府 経済産業省 " "
(4) 税の減免等 ①国税の軽減・納税の猶予等 （申告・納付等の期限の延長、納税の猶予、租税の軽減免除等） ②地方税の減免・徴収猶予等 （申告・納付等の期限の延長、徴収の猶予、地方税の減免等）	国 地方公共団体	財務省 総務省

出典：防災白書平成18年版108頁

久，2001；伊賀，1997a, 1997b, 1998]

2.3 わが国の住宅政策制度

前述のように、戦後わが国の住宅政策は、戦争によって住宅の大量が喪失されたためその確保が重要な国家的課題であった。即ち、国民が自力で住宅

を再建することが困難である状況を前に、住宅困窮者対策として低所得者向けの賃貸の公営住宅（公営住宅法〔昭和26年法193号〕）、日本住宅公団（日本住宅公団法〔昭和30年法53号〕）による賃貸及び分譲住宅の供給（日本住宅公団は、後、住宅・都市整備公団に改編され、さらに都市基盤整備公団、現在、都市再生機構）、住宅金融公庫による住宅建設資金の低利融資制度（住宅金融公庫法〔昭和25年法156号〕）により、住宅の整備を進めてきた。これらの政策のうちでは、国民による持家を進める形で進められてきたが、この他民間による賃貸住宅や自力で持家の建設があったことはいうまでもない。戦後の民間による賃貸住宅は劣悪なものも多かったが、ともかく住宅困窮者の解消という面から住宅戸数確保が最大の課題であった。

住宅問題が量的確保から質的確保へと変化するのは、昭和40年以降である。昭和38年の住宅統計調査⁶⁾までは総世帯数が総住宅戸数を上まわっていたが、昭和43年の住宅統計調査で総住宅数が総世帯数を上まわった（図1）。

また、平成15年の住宅・土地統計調査によれば、持家住宅率は61.2%で、借家が36.6%（内訳は、民間借家26.8%、公営の借家4.7%、給与住宅

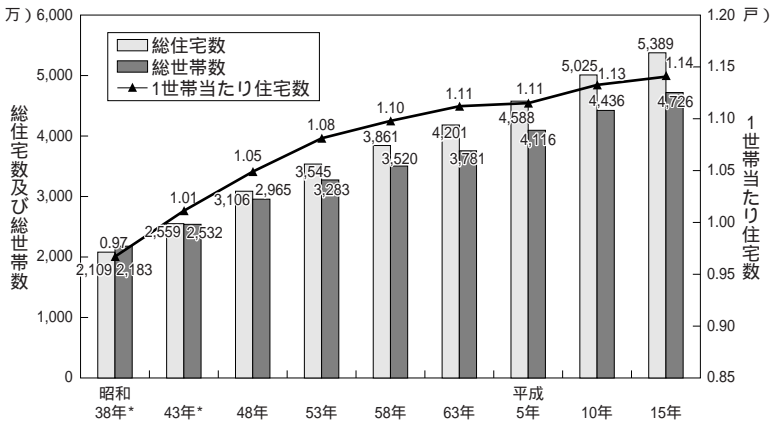


図1 総住宅数、総世帯数及び1世帯あたり住宅数の推移

出典：住宅・土地統計調査平成15年

(<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2003/pdf/15-1.pdf>)

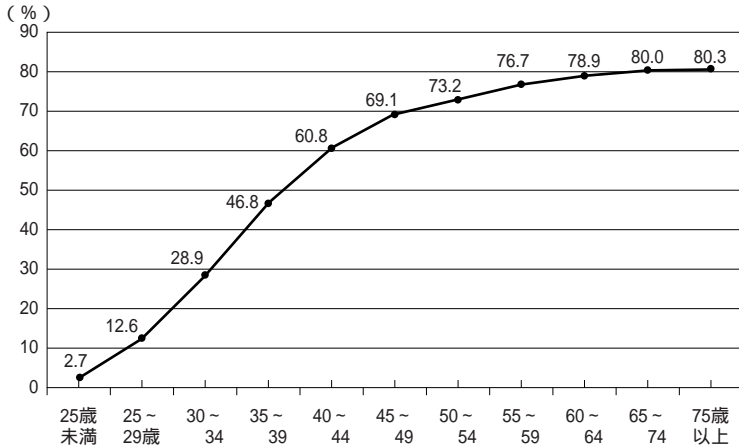


図2 家計主の年齢別持家世帯率
 出典：住宅・土地統計調査平成15年
 (<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2003/pdf/15-4.pdf>)

3.2%、公団・公社の借家2.0%)である。持家住宅率は最近25年間では59.8%(平成5年)から62.4%(昭和58年)の間にある。家計を主に支える者の年齢階層別の持家居住の割合は30歳代前半で30%前後、30歳代後半50%前後と上昇し、60歳代以上では80%台となり、30歳代での持家取得が盛んである(図2)。さらに、世帯人員が4人以上である夫婦と18歳未満及び65歳以上の者の世帯が住む住宅は持家率が9割を超える(表3)。

2.4 被災者生活再建支援法の制定と改正

1) 被災者生活再建支援法の制定

被災者生活再建支援法は、従来の自力再建を前提とする法制度から一歩進めて、生活再建のための資金給付を認めた法律である。本法はその目的にあるように都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金から被災者生活再建支援金支給制度であり、国はその支給額の2分の1相当額を補助することとしている(同法18条)。

もっともその内容は、「生活再建支援」という名称ではあるが、以下のように家財道具等の最低限の経費補助にすぎなかった。すなわち、適用される

表3 世帯の型、世帯の種類、住宅の所有の関係別普通世帯数 - 全国(平成10年)

世帯の種類、 住宅の所有の関係	総数 1)	世帯の型								
		65歳 未満 の 単身	65歳 以上 の 単身	夫婦 のみ	夫婦と 6歳未 満の者	夫婦と 6~17 歳の者	夫婦と 18~24 歳の者	夫婦と 25歳以 上の者	夫婦と 18歳未 満及び 65歳以 上の者	その他
実数(1,000世帯)										
総数	44,134	8,213	2,429	8,270	2,447	4,712	3,359	6,331	1,298	6,287
主世帯 ²⁾	43,922	8,207	2,425	8,214	2,420	4,655	3,342	6,317	1,296	6,260
持ち家	26,468	1,290	1,584	5,641	769	2,929	2,626	5,606	1,232	4,592
借家	16,730	6,673	838	2,559	1,650	1,724	715	704	64	1,661
公営の借家	2,087	237	224	378	186	308	157	158	13	412
公団・公社の借家	864	164	51	186	85	110	76	77	4	102
民間借家(木造)	5,426	2,124	412	809	402	483	240	291	29	590
民間借家(非木造)	6,624	3,496	142	914	703	509	149	132	13	502
給与住宅	1,729	652	9	271	275	314	94	46	6	56
同居世帯	157	-	-	38	26	52	14	6	0	18
割合(%)										
総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
主世帯 ²⁾	99.5	99.9	99.8	99.3	98.9	98.8	99.5	99.8	99.8	99.6
持ち家	60.0	15.7	65.2	68.2	31.4	62.2	78.2	88.6	94.9	73.0
借家	37.9	81.2	34.5	30.9	67.4	36.6	21.3	11.1	4.9	26.4
公営の借家	4.7	2.9	9.2	4.6	7.6	6.5	4.7	2.5	1.0	6.5
公団・公社の借家	2.0	2.0	2.1	2.3	3.5	2.3	2.2	1.2	0.3	1.6
民間借家(木造)	12.3	25.9	17.0	9.8	16.4	10.2	7.2	4.6	2.2	9.4
民間借家(非木造)	15.0	42.6	5.8	11.1	28.7	10.8	4.4	2.1	1.0	8.0
給与住宅	3.9	7.9	0.4	3.3	11.2	6.7	2.8	0.7	0.5	0.9
同居世帯	0.4	-	-	0.5	1.1	1.1	0.4	0.1	0.0	0.3

1) 世帯の型「不詳」を含む。

2) 住宅の所有の関係「不詳」を含む。

出典：住宅・土地統計調査平成10年 (<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/1998/pdf/10-4.pdf>)

自然災害は、「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる被害」としており(同法2条1号)、ほぼ全ての自然現象に起因する損害を対象とするものの、自然災害により市町村内全壊10世帯以上の場合等に適用され(同法施行令1条)対象も全壊(全部解体)世帯であり(同法2条2号、同法施行令2条)その支給内容としては家財道具調達費⁷⁾の支援を対象としていたにすぎない⁸⁾。

2) 法改正

被災者生活再建支援法の附則2条では「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする」とされ、また

衆議院災害対策特別委員会の附帯決議では、法律の施行後5年を目途として総合的な検討を加え、必要な措置を講ずることとされていた。これらを根拠とし、実質的には同法施行後の災害発生とそれに対する各地方公共団体の対応、及び全国知事会議や地方公共団体の要請を受けて改正法が2004年3月に成立し、同年4月1日より施行された（平成16年法13号）。

その概略は、図3および図4の通りであるが、支援の内容範囲とも拡大したものである。図3左下の部分が被災者生活再建支援法の制定時に整備された制度であり、中央下の部分が改正により整備された制度である。

すなわち、適用に関する要件を隣接市町村で全壊5世帯以上と緩和し、全壊世帯に加え大規模半壊も対象とした。また、支援の内容を従来の生活再建支援金（家財等の調達費用〔上限100万円、所得制限、年齢制限付き〕を対象）に加え、居住安定支援制度（建替、補修に係る解体撤去費用、敷地及び借入金関係経費、家賃等経費、さらに長期避難世帯については移転費用等も対象とし、上限を200万円〔但し一定の年収、年齢制限付き〕）として合計最高300万円までの支給とした（実際の運用については、表5参照）。

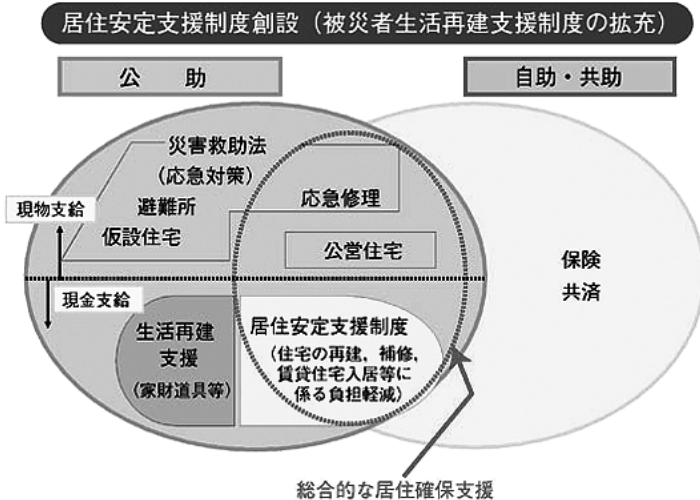


図3 被災者生活再建支援制度概念図
出典：防災白書平成16年版102頁

制度拡充の内容

★の部分が発律事項

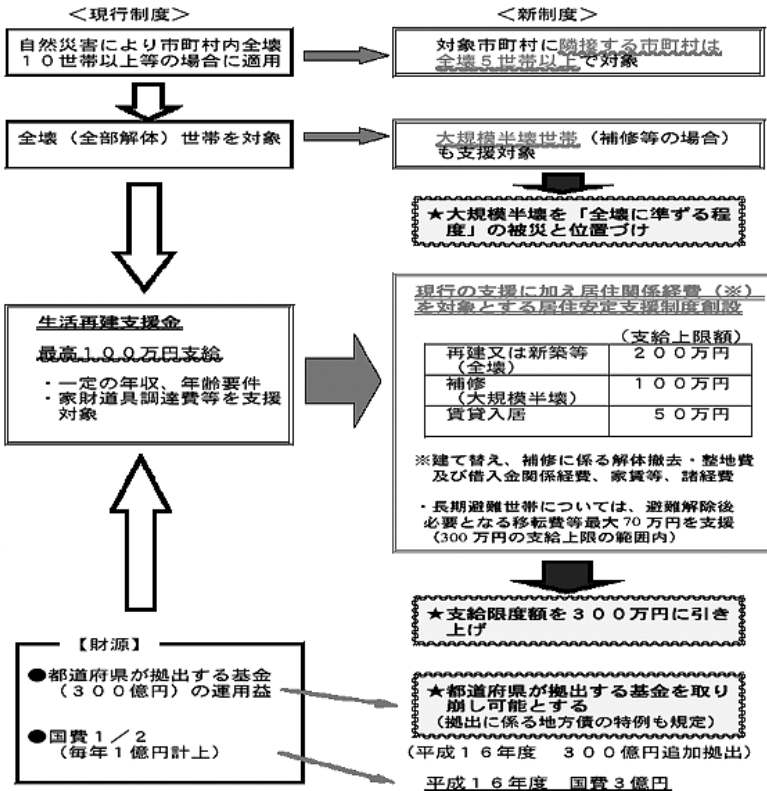


図4 被災者生活再建支援制度拡充の概要

出典：防災白書平成16年版104頁

ここでも住宅本体の再建のための支出をその対象としていないことには注目して良い。

2.5 被災者生活再建支援制度の理論的根拠

被災者生活再建支援法の制定で問題となった点は、その対象範囲や支給内容とともに、その理論的根拠であった。すなわち、このような支援制度は個人の財産形成に対する援助であり、憲法上、許容されるかとの問題があった。これは、従来国が国民に対して金銭を直接給付するのは、憲法29条3

項による公用収用によって個人が他の国民とは異なる特別の犠牲を強いられた場合に行われる損失補償の場合、公務員の違法行為に起因する国家賠償の場合（憲法 17 条、国家賠償法）憲法 25 条の具体化としての生活保護給付等の社会保障行政による給付に限定されるとされてきた。この議論からすると、災害による被害は、国には法的責任はなく、その被害を填補する制度は必要ないこととなる。阿部泰隆教授の言葉を借りると「賠償・補償の天災への不適用」である〔阿部，1995：80, 321〕。もっともこの議論は、全ての場合に支給を禁止するものとは考えられず、従来の法的権利として構成されてきた損失補償、国家賠償の制度には乗りにくいということを述べたにすぎないと考えられる。阿部泰隆教授は、生活再建支援は憲法から直接請求権が出てくるわけではないが、失ったものの補償ではなく、立ち上がりの支援であるとして制度化を肯定する〔阿部，1995; 1999〕。学説の対応も、阪神・淡路大震災直後の政府の見解のようにこのような生活再建制度を認めないとするものではなく、憲法上とするか立法政策上のものとするかは分かれるが、このような制度の確立については肯定する〔工藤，1999；西谷，1999；棟居，1999；横山，1995〕。棟居教授は、自由というものはそれを支える物理的条件を伴ってはじめて実現可能であることから、災害からの復旧・復興は自由権（財産権を含む）の補償でカバーされ、経済的困窮という社会権発動の一般的要件を備えている必要はないと指摘し、住宅再建補助もそれなりに正当化されると説く〔棟居，1999〕。このように考えれば、生活再建制度の確立は当然許容されることとなる。

3 制度の問題点と地方公共団体の対応

3.1 被災者生活再建支援法による制度の問題点

先の法改正の際に議論されたように被災者生活再建支援法による生活再建制度は、実際の適用に際し、極めて利用しにくい制度であった。佐藤・伊藤〔佐藤・伊藤，2003〕の指摘のように、改正前の制度では、一回限りの給付で三宅島の火山災害のような長期にわたる災害には対応が不十分であるこ

と、床上浸水のように建物の構造からいえば半壊にも該当しないが、その回復には多大の費用がかかる場合に適用がないこと、竜巻のように極めて限定された地域での被害にも適用がないことが指摘されていた。これ以外にも、生活再建支援金の用途が家財等の調達に限定され、かつその家財も限定列挙されており、被害の実情に適合しない場合が少なくないことが指摘できる。

改正後の制度であっても、例えば福井県は、国の制度の適用範囲が限定されており、水害には十分な支援できないと指摘した上で、福井県内での豪雨被害について、改正後の生活再建・居住安定支援制度を上回る支援制度を実施した。

3.2 地方公共団体の対応

前項で見たように被災者生活再建支援法による被災者生活再建支援金の支給は、適用例はかなりの数に上るものの（表4）、必ずしも被災地域の住民、地方公共団体の要求を満足するものではなかった。このため、地方公共団体のなかには法律による支援策を前提としてそれ以上の支援策を実施した例も少なくないし、今回の調査で明らかになったように具体策を定めた地方公共団体もかなりの数に上る。

以下では、特徴的な例を数例挙げて紹介し、次いで全国調査の結果を基に簡単な紹介と検討をしよう。

3.2.1 具体例の検討

1) 鳥取県

鳥取県は、鳥取県西部地震後、独自に鳥取県被災者住宅再建支援条例（平成13年鳥取県条例第40号、改正平成14年条例30号）を定めて住宅再建の支援を行った。すわなち、鳥取県は、「自然災害により住宅に著しい被害を受けた地域において、被災者が生活基盤として中核をなす住宅の再建を速やかに行き、地域の活力を失うことなく、力強い復興を推進して被災前の活力を取り戻し、地域の維持・再生に資するため」（鳥取県被災者住宅再建支援条例1条）にこの制度を設計しており、住宅再建が、単に個人の財産の再建という側面だけでなく、地域の維持・再生に必要ということを指摘して制度

表4 法の適用例

年	法適用年月日	対象災害	対象都道府県名	市町村名	支援金の支給状況	
					既支給世帯数	支援金支給額(千円)
H 11	6/29	6月未豪雨災害	広島県	全域適用	65	53,685
	9/24	台風第18号災害	熊本県	全域適用	106	80,375
			山口県	下関市、宇部市、山口市、防府市、小野田市、大畠町、秋穂町、阿知須町、山陽町	83	61,571
			愛知県	豊橋市	37	28,545
			福岡県	北九州市	12	6,857
			合 計	238	177,348	
10/28	10月未豪雨災害	岩手県	軽米町	21	17,600	
H 12	3/31	有珠山噴火災害	北海道	全域適用	262	213,549
	6/26	三宅島噴火災害	東京都	三宅村	1,484	1,178,659
	9/11	東海地方豪雨災害	愛知県	名古屋市、半田市、東海市、大府市、豊明市、阿久比町、東浦町、美浜町、稲武町	9	6,212
			岐阜県	上矢作町	9	7,261
			合 計	18	13,472	
10/6	鳥取県西部地震	鳥取県	全域適用	366	280,971	
		島根県	安来市、伯太町	20	17,278	
		合 計	386	298,249		
H 13	3/24	芸予地震	広島県	呉市	52	42,508
	9/6 9/8・11	台風第16号豪雨	高知県	土佐清水市、大月町	30	24,252
			沖縄県	沖縄市、渡名喜村	10	6,665
			合 計	40	30,916	
H 14	7/10 7/11	台風第6号豪雨	岐阜県	大垣市	0	0
			岩手県	釜石市、東山町	0	0
			合 計	0	0	
H 15	7/18 7/20	7月梅雨前線豪雨	福岡県	福岡市、飯塚市、太宰府市、志面町、穂波町	15	11,713
			熊本県	水俣市	15	10,247
			合 計	30	21,960	
	7/26	宮城県北部を震源とする地震	宮城県	全域適用	513	395,447
	9/26	十勝沖地震	北海道	全域適用	56	30,477
H 16	6/27	佐賀県突風災害	佐賀県	佐賀市	13	11,254
	7/13	新潟県豪雨災害	新潟県	長岡市、三条市、見附市、栃尾市、中之島町、三島町、和島村	57	26,229
	7/18	福井県豪雨災害	福井県	福井市、鯖江市、美山町、今立町、池田町	28	20,581
	8/17	台風第15号豪雨	愛媛県	新居浜市	22	15,669
	8/30	台風第16号豪雨	愛媛県	大洲市	0	0
			岡山県	倉敷市、笠岡市、玉野市、寄島町	10	4,295
香川県			坂出市、観音寺市	0	0	
合 計	10	4,295				

(出典：防災白書平成17年版)

化をはかった。同条例に基づき、財源としては県及び市町村が共同で鳥取県被災者住宅再建支援基金を設置し、被災地域の住宅再建支援を行うこととしている。

この鳥取県の例は、住宅再建支援を条例という形式で、はじめて制度化した例として、また、国の制度の上乗せをはじめてした例として有名である。ここでは、条例という法形式を取ったことに注目すべきであろう。地方自治法では補助金の交付について公益性を要求している（地方自治法 232 条の 2）が、この基金による支援金支給についても「地域の維持・再生」という公益目的を挙げたことは注目すべきである。これは実質面からも、過疎地である地域において住宅再建がなされなければ地域の崩壊につながることも考慮したものと評価できよう。

2) 福井県

福井県は、以下のように指摘して、2004 年の福井県内での豪雨被害について、改正後の生活再建・居住安定支援制度を上回る支援制度を実施した。すなわち、表 5 のように国の制度の適用範囲が限定されており、水害には十分な支援できないと指摘したのである。

福井県が指摘する問題点は次のように要約できよう。すなわち、

①現在の制度は、主に住宅の構造上や物理的な損害を対象にしており、水害における床上浸水に伴う悪臭や将来的な腐食可能性など、水害による住宅の大幅な質の劣化が考慮されていないこと（半壊、一部損壊または床上浸水

表 5 国の被災者生活再建支援制度の問題点

	全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊・ 床上浸水
改築・補修に係る 経費	× 支給対象外	× 支給対象外	× 支給対象外	× 支給対象外
解体撤去、整地、 家賃等	上限200万円	上限100万円	× 支給対象外	× 支給対象外
家財道具等	上限100万円	× 支給対象外	× 支給対象外	× 支給対象外

：国の制度で支給対象 ：所得制限あり ×：国の制度で支給対象外

表6 福井県の被災者住宅再建補助金
本県の被災者住宅再建補助金の概要

補助金支給上限額について

内は補助対象経費の負担割合を示す。

被害程度 対象経費	全 壊		半 壊			一部破損 床上浸水
			大規模半壊		大規模でない半壊	
住宅の新築・補修に係る経費	300万円	300万円 -(A)	150万円	150万円 -(B)	150万円	50万円 (補助対象経費の3/4)
うち被災者生活再建支援法の対象(解体撤去、整地等)	(補助対象経費の3/4) 県 1/2 市町村 1/4 本人 1/4	(被災者生活再建支援法を適用) 200万円 (A) 国 1/2 基金 1/2 本人 0	(補助対象経費の3/4) 県 1/2 市町村 1/4 本人 1/4	(所得制限を超えない場合、被災者生活再建支援法を適用) 100万円 国 1/2 基金 1/2 本人 0	(補助対象経費の3/4) 県 1/2 市町村 1/4 本人 1/4	
家財道具等	100万円 (補助対象経費の3/4) 県 1/2 市町村 1/4 本人 1/4	(所得制限を超えない場合、被災者生活再建支援法) 100万円 国 1/2 基金 1/2 本人 0	50万円(補助対象経費の3/4) 県 1/2 市町村 1/4 本人 1/4			県 1/2 市町村 1/4 本人 1/4
合 計	400万円		200万円		50万円	

網掛け部分について新制度

(出典：福井県平成16年度8月補正予算，2004. 8. http://info.pref.fukui.jp/zaisei/16_yosan/1608_gaiyou.pdf なお、表は筆者が一部加筆した。)

の場合でも住宅に大幅な質の劣化をもたらすばかりか、床・壁や家財道具等の被害も深刻であること)。

②現在の制度は、支給対象となる経費が解体、撤去費用や借入金利息等に限られ、住宅の建設、補修費用は対象外となっているとともに、全壊や大規模半壊のみを対象としており、被災者の生活再建の実情に合っていないこと。

③所得制限があることや全壊の場合のみ家財道具が対象とされることも、水害など自然災害による被災者のニーズを制限していること。

以上のように問題点を指摘し、住宅の新築・補修及び床上浸水被害への補助金支出を以下のように行っている。福井県の場合は、条例の制定は間に合

わなかったためか、予算上の措置で行った（表6）。

3) 兵庫県

兵庫県は、阪神・淡路大震災で大きな被害を受けたが、被災者生活再建支援法の制定前であったため、同法の適用は問題とならなかった。しかし、阪神・淡路大震災復興基金の事業として被災者自立支援金の支給が行われた。この支給についても被災者からは一定の評価とともに強い批判があることは周知の通りである。

むしろ兵庫県の場合は、被災者生活再建支援法制定の切掛けとなった制度提案をしたことが注目される。もちろん、市民による提案も大きな意味を持ったが、県による提案、知事会による提言等が法制定に大きな影響を与えたことは否定できない。

兵庫県でも、平成16年の台風災害を契機とした「居住安定支援制度補完事業」、「住宅再建等支援金制度」が設けられ、法律による支援とは別に支援が実施された。

また、阪神・淡路大震災直後から住宅再建支援策の立法提案に向けた研究がなされており、それを受けて兵庫県住宅再建共済制度が2005年9月に発足し（兵庫県住宅再建共済制度条例〔平成17年条例41号〕）、運用が開始されている〔兵庫県住宅再建共済基金，2006〕。この制度は、被災者が自立した生活の再建を図る上で、その生活の基盤である住宅再建を欠かせないものと位置づけ、共済制度による公助でも、自助でもない共助の制度として説明され、あらゆる自然災害を対象とし、財産の損失補てんの考え方にもとづく損害保険制度（地震保険など）と異なり、被災後の住宅の再建を支援する仕組みである。現在、年額5,000円の共済負担金を負担すると自然災害により半壊以上の被害を受けた加入者は、住宅を再建・購入した場合に600万円（再建等給付金）、補修した場合に50-200万円（補修給付金）、再建・購入・補修をしない場合には10万円（居住確保給付金）の共済給付金を受け取ることができる。

4) 全国調査の結果より

全国調査についての全面的検討を行う余裕はここではないが、いくつかの

特徴的な点を指摘しておこう。今回の調査では、被災者生活再建支援法の制定、改正を受けて行ったが、「はじめに」で指摘したように、改正直後に大きな災害が多発し、同法の限界が明らかになった。被災した各地方公共団体では、それぞれ法律の定める支援策以上に、支援対象者の拡大、支援策の拡充、支援内容の充実等、法の施策の上乗せ、横だし、独自策を展開した。

これらの地方公共団体による施策の展開は、被災者救援のためにやむにやまれぬ事情のもとで行われたものと推測されるが、その内容の豊富さと実施した地方公共団体の数の多さに驚かされる。少し紹介すれば、

- (1) 住宅の応急修理・補修について島根県、岡山県、新潟県、福岡県、
- (2) 生活再建について岩手県、福島県、栃木県、静岡県、山口県、岡山県、広島県、島根県、東京都、宮崎県、高知県、
- (3) 住宅再建について新潟県、静岡県、福井県、岐阜県、三重県、京都府、徳島県、新潟県、鳥取県、島根県、宮城県、兵庫県、東京都、愛媛県、広島県、大分県、福井市、福岡市、飛騨市、北海道平取町、
- (4) 長期避難の支援について東京都、北海道、長崎県などがある（別表参照）。

別表にあげた制度・施策等のほとんどは、大規模な災害を受けたためその被災者救援のための支援策を実施したものであり、暫定的措置で当該被災への対応に向けられたものである。このため、支援策の名称も岡山県による「鳥取県西部地震被災高齢者世帯等住宅支援所業補助金交付要綱」に基づく補助金交付（一定年齢以上、一定以下の所得者に対して災害救助法による応急修理費に上乗せして支給）、東京都による「災害被害者帰島生活再建支援金」の支給、東京都による「三宅村災害保護特別事業」による金銭支給（一定の所得以下のものを対象とした長期避難への救援策。生活保護に準じた保障）など明らかに暫定的と理解されるものもあるが、多くは（ 県）被災者住宅再建補助金、被災者生活再建支援補助金という名称である。後者の場合は、単に「 支援事業」という名称であるため、次の災害においても適用可能性がないとはいえない。いわゆる制度要綱と呼ばれるものを定めて恒久的制度を構築した例も見られる。制度要綱による補助金支出は実務上広く

用いられる手法であり、阪神・淡路大震災後の復興事業の多くが（旧）建設省の制度要綱によるものといわれている。生活再建支援で、恒久的制度であると回答した地方公共団体には、福島県（生活再建給付金要綱）、静岡県（被災者自立生活再建補助金交付要綱）、広島県（広島県被災者生活支援補助金交付要綱）、鳥根県（鳥根県被災者生活再建支援交付金要綱）があり、住宅再建では、岐阜県（岐阜県被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要綱）、鳥取県（鳥取県被災者住宅再建支援条例に基づく鳥取県被災者住宅再建支援基金）、愛媛県（愛媛県被災者生活再建緊急支援事業費補助金交付要綱）、広島県（広島県被災者生活支援補助金交付要綱）、大分県（大分県被災者住宅再建支援事業）、兵庫県（兵庫県住宅再建共済制度、居住安定支援制度補完事業、住宅再建支援金制度〔後2者は、恒久的ではあるが法制度整備までの期間限定〕）、岐阜県飛騨市（飛騨市被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要綱）などがある。ただ、これら制度要綱は条例等のような法的効力を有する規範ではなく、行政執行基準にすぎないから、国民の権利を法的に保障するシステムとは言い難い。

このような災害被災者を対象とする制度は発生時期が不確実であるものの、ほぼ確実に起こることが予想され（台風、梅雨末期の豪雨や豪雪などはほぼ確実に起こることは周知の事実である）、しかも国による法制度の整備が期待できるか否は不明であることを考えると、恒久的制度の構築が望ましいことはいうまでもない。しかも具体的に被災者がでた段階で未成熟な制度を作るのではなく、事前の整合性のある制度の構築が望ましい。

4 残された課題

本稿で検討したように被災者生活再建支援法による制度は、法的には極めて重要な意味を持つにもかかわらず、実際面から見ると適切な制度を設けたものとは言い難い。むしろ最近の地方公共団体の動向はより充実した制度の構築を要求しているように理解できる。ここでは紙数の関係もあり、本稿中で検討したものの、残された課題のいくつかを指摘してまとめに代えるこ

としたい。

現行制度を前提とすれば、兵庫県が提起した被害認定に関する独自マニュアル〔坂本，2001；宇野，2001；中埜，2001；不老，2001；岡嶋，2001〕は極めて興味深い。国の制度の運用については国が基準を定め、運用することが一般的であるが、このような独自マニュアルがどのような意味を持つか、検討の必要がある。地方分権の考え方からは、当然といえることができる余地があるが、このような解釈がどこまでの射程を持つかこれからの検討課題である。

次に立法論を含めて検討するとすれば、以下のことは指摘できよう。

第一に、被災者生活再建支援の意味である。法は支援の内容を住宅本体の再建について規定せず、撤去費用等の居住安定支援と家財の調達費支援に限定している。しかし、被災者が自立した生活再建をはかる上では生活基盤である住宅再建が欠かせないであろうし、先の住宅・土地統計調査で見たとように18歳未満、65歳以上のものを含む世帯の持家の割合が極めて高いこと、そしてこのような家族形態の世帯は地域社会でも構成員として重要な地位を占めることを考えると、鳥取県条例が規定するように住宅の再建が地域の復興の要件でもあろう。生活基盤を形成する小さな財産について、一定収入以下等の世帯への支援は今後検討課題とすべきである。

もちろんこれは、公営住宅の整備や資金貸し付け等による施策と並んで行う必要があり、複線的な制度の構築の検討が要求されることは言うまでもない。

この点と関連するが、再建費用の全てを支援対象とする必要はないであろう。費用の充実を考えるのであれば、より包括的な共済制度の検討が要求されるであろう。アメリカの洪水保険のように一定の適格性を持つ建築物が保険の対象となり、地方団体による洪水防止のための都市計画が制定されていることが加入要件であり、連邦政府が保険を引き受けるというシステム〔米國河川研究会編，1994〕は制度検討の材料として検討に値しよう。

第二に、その手続に関する問題である。支援メニューを法定することは公正性、透明性を確保することからは重要であるが、被災者にとっての支援を

受ける必要性、重要性とは必ずしも一致しない。この点は制度上再考の余地があろう。

また、支援制度について条例等の法的枠組みの整備は、全部であれ、一部であれ公金を使用する制度である以上、必要と考えるべきであろう。特に目的の明確化、支援策の内容等については明確にして住民の批判に耐え得るものを定めるべきである。これと並んで、手続的な権利の保障を含めた手続の整備も必要である。

別表 地方公共団体による主な生活再建支援

実施主体名	制度・要綱・要領名	災害名	恒久/暫定	発動要件・適用範囲	支援対象				支給内容			
					被害度	所得	年齢	その他	生活再建	住宅再建	住宅補修	
新潟県	「新潟県被災者生活再建支援事業補助金交付要綱」	新潟豪雨災害	暫定	法適用対象及びそれに準じた被害を受けて知事が特に認めた市町村	・半壊・床上浸水も含む	所得・年齢制限はなし			・支援法をベースにしているが市町村長が認めた場合には建設・補修そのものにも可能		実質	実質
静岡県	「被災者住宅再建事業費補助金交付要綱」	04年台風22号	暫定	県内被災世帯	・半壊含む	・800万円以下かつ・要援護世帯	特に制限なし	・静岡県内の建設・購入等に限る	・建設・購入・補修	x		
福井県	「被災者住宅再建補助金」	04年7月福井豪雨	暫定	県内被災世帯	・半壊・一部損壊・床上浸水含む	所得・年齢制限はなし		・借家人は対象外 ・被災市町村に住宅再建	・家財道具等 ・住宅建設・補修そのもの			
福井市	「福井市被災者住宅再建事業補助金交付要綱」	04年7月福井豪雨	暫定	全市世帯	福井県の制度準拠	福井県 D に準拠	福井県 D に準拠	福井県 D に準拠 ・ただし、借家人も対象	福井県 D に準拠			
岐阜県	「岐阜県被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要綱」	04年台風23号がきっかけ	恒久	・支援法適用災害（その他知事が特に認めた場合）における県内被災世帯 将来的には、支援法適用外の災害にも適用があるかも知れないとのこと	・半壊・床上浸水含む	支援法と同等		・支援法適用災害その他知事が特に認めた場合（将来的には、支援法適用外の災害にも適用があるかも知れないとのこと）	・支援法をベースにしているが市町村長が認めた場合には建設・補修そのものにも可能		実質	実質
岐阜県・飛騨市	「飛騨市被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要綱」		恒久	支援法が1市町村以上に適用された場合＋上記岐阜県支援法に適用された世帯	全壊・大規模半壊・半壊・床上浸水							
三重県	「三重県被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要領」	04年台風21号	暫定	①支援法適用対象の市町村 ②施行令1条2号に定める被害の2分の1以上の被害のある市町村 ③災害救助法施行令別表第3に定める住家の滅失世帯数が生じた市町村にも交付	・半壊・床上浸水含む	支援法と同等		・支援法をベースにしているが市町村長が認めた場合には建設・補修そのものにも可能			実質	実質
京都府	「地域再建被災者住宅等支援事業補助金交付要綱」		暫定	県内被災世帯	・半壊・一部損壊・床上浸水含む	所得・年齢制限はなし		・被災市町村に住宅再建	・住宅の建替・購入・補修	x		
徳島県	「徳島県住宅再建特別支援事業」	2004年台風10号・16号・18号・21号・23号	暫定	県内被災世帯	・半壊含む	所得・年齢制限はなし		・被災市町村内の再建等に限る	・住宅建設・補修 ・解体・撤去・整地等	x		

実施主体名	制度・要綱・要領名	災害名	恒久/暫定	発動要件・適用範囲	支援対象				支給内容			
					被害度	所得	年齢	その他	生活再建	住宅再建	住宅補修	
新潟県	「被災者生活再建補助金」	新潟県中越地震	暫定	支援法が適用された市町村の被災世帯（全県に支援法が適用されている）	・半壊含む	所得・年齢制限はなし			・支援法をベースにしているが市町村長が認めた場合には建設・補修そのものにも可能		実質	実質
福岡市	「地震被災住宅再建支援金」（福岡市地震被災住宅再建支援事業実施要綱）	福岡県西方沖地震	暫定	全市世帯（特定地域除く）	・住宅が半壊以上の被害を受けた世帯	支援法と同等		・玄界島及び地震被害農漁村特定地域再生支援金の対象世帯を除く ・被災市町村内の再建等に限る	・住宅の建替・補修	×		
福岡市	「地震被害農漁村特定地域再生支援金」（福岡市地震被害農漁村特定地域再生支援事業）	福岡県西方沖地震	暫定	特定地域の世帯	・住宅が一部損壊以上の被害	所得・年齢制限はなし		・北崎、志賀島、勝馬校区・同一校区内の再建等に限る	・住宅の建替・補修	×		
鳥取県	「住宅復興補助金」（鳥取県西部地震被災者向け住宅復興事業補助金交付要綱）	鳥取県西部地震	限定（独自）	県内被災者	特に制限なし			・居住していた市町村内の建設に限る	・住宅建設・補修 ・液化化復旧・石垣関連 ・被災家屋解体	×		
鳥取県	「鳥取県被災者住宅再建支援基金」（鳥取県被災住宅再建支援条例）	鳥取県西部地震	恒久（独自）	県内で10戸以上の全壊、その他被災地域の崩壊＋市町村の財政を著しく圧迫する被害のあった自然災害	・一部破損含む	所得・年齢制限はなし		・居住していた市町村内の建設に限る	・住宅建設・補修	×		
宮城県	「被災住宅再建支援金」（宮城県北部連続地震被災住宅再建支援金交付要綱）	宮城県北部連続地震	限定（独自）	県内被災世帯	特に制限なし	所得・年齢制限はなし		・賃貸住宅は対象外 ・県内再建に限る	・住宅建設・補修	×		
北海道平取町	「平取町被災者住宅再建等支援金交付要綱」	03年台風10号	限外（独自）	災害救助法が適用された自然災害 例：2003年台風10号	・半壊・一部損壊含む	所得・年齢制限はなし		・町内再建に限る	・家財道具等 ・住宅建設・補修			
兵庫県	「居住安定支援制度補完事業」	04年台風24号	独自（補完）	平成16年度中の自然災害で知事が特に定める災害で被災した世帯主（毎年更新）	・全壊・大規模（大規模・半壊でもやむを得ない理由で解体した場合は、全壊扱い）	・前年の年収800万円以下（年収制限の緩和）	特に制限なし		・住宅の再建・購入・新築・補修	×		

実施主体名	制度・要綱・要領名	災害名	恒久/暫定	発動要件・適用範囲	支援対象				支給内容			
					被害度	所得	年齢	その他	生活再建	住宅再建	住宅補修	
兵庫県	「住宅再建等支援金制度」		恒久(期間限定)	平成16年度中の自然災害で知事が特に定める災害で被災した世帯主	・半壊・床上浸水含む	・前年の年収800万円以下	特に制限なし	・被災市町村内の再建等に限る	・住宅の再建・購入・新築・補修	x		
兵庫県	「兵庫県住宅再建共済制度」	阪神・大震災	恒久	共済加入者であればあらゆる自然災害に適用	・半壊含む	・共済負担金5,000円/年(ただし新規加入年度は500円/月)			・住宅の建築・購入・補修	x		
東京都	「災害被災者帰島生活再建支援金」	三宅島噴火災害	暫定	島内被災世帯	特に制限なし	・平成15年の収入が1,000万円以下	特に制限なし	・避難指示解除日から原則6ヶ月以内に帰島 ・以前に支援等を受けていない世帯	・住宅の新築、改築、修繕及び住宅附帯設備の購入等に要するもの	x		
愛媛県	「愛媛県被災者生活再建緊急支援事業費補助金交付要綱」		恒久	支援法が適用「された」市町村世帯	住家が「全壊」「大規模半壊」「半壊」又は「床上浸水」の被害を受けた世帯	800万円以下	特に制限なし		・住宅の解体・撤去・整地費 ・家財道具等の購入・修理費	x		
広島県	「広島県被災者生活再建支援補助金交付要綱」		恒久	支援法が適用されない市町村の区域に係る自然災害	全壊(全焼・全流出含む)大規模半壊・半壊(半焼含む)	1. 複数世帯ア: 500万円以下イ: 500万円以上800万円以下で、世帯主が60歳以上500万円以上700万円以下で、世帯主が45歳以上60歳未満 2. 単身世帯ウ: 500万円以上800万円以下で、世帯主が60歳以上500万円以上700万円以下で、世帯主が45歳以上60歳未満				x		
大分県	「大分県災害被災者住宅再建支援事業」		恒久	・県内で10以上の世帯の住宅が全壊した自然災害(すべての市町村) ・市町村で5以上の世帯の住宅が全壊した自然災害(当該市町村)	全壊・半壊・床上浸水	800万円以下		引き続き同一市町村内に居住する者			全壊・半壊のみ	実質

注

1) 被災者生活再建支援法の1条は、「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を目的とする」と定めていたが、改正により「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を目的とする」(現行法の1条)と改められた。

2) 災害救助法は制定当時、

「第一条 この法律は、非常災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

第二条 この法律による救助は、一又は二以上の都道府県の全部又は一部にわたる非常災害にかかり、現に応急的な救助を必要とする者に対して、これを行う。

2 災害の範囲が前項に該当しないが、多数の者が同一の災害にかかり、現に応急的な救助を必要とするときも、また同項と同様とする」

と規定していた。

この法律の趣旨について行政解釈として、「本法による救助は、非常災害に際しての応急救助である。即ち非常災害に際しての混乱のため食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、疾病、傷病等に悩む罹災者に対して応急の一時的な救助の手を差し伸べようとするものである。従って所謂災害復旧対策とは直接の関係を持たず、また、経済上の原因によって生活が出来ない者に対する生活保護法の保護とも性格を異にする」[厚生省社会局施設課, 1967: 56]と説明されてきた。

3) (制定当時の) 災害救助法 23 条は、「一 収容施設の供与、二 炊出しその他による食品の給与、三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、四 医療及び助産、五 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、六 学用品の給与、七 埋葬、八 前各号に規定するものの外、命令で定めるもの」を挙げている。ここでは8種のを挙げてはあるが、法と同時に制定された災害救助法施行令では8号に基づく規定が未整備であり、34年の政令改正までは実質的には救済のメニューは7種であった。

4) 昭和34年7月11日政令256号、この政令が定められる前までは、授權条項はあったもののその委任をうけた行政立法の整備がなかった。

- 5) 現行・災害救助法施行令 8 条。
- 6) 住宅統計調査は、昭和 23 年より 5 年ごとに総理府統計局により実施され、平成 10 年に住宅・土地統計調査と名称が変更され、その結果については、同局の HP を参照 (<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/index.htm>、平成 10 年及び 15 年の結果が公表されている)。平成 15 年実施調査の解説が、平成 18 年 5 月に公表された。
- 7) これについては、被災者生活再建支援法施行規則 1 条で、自動炊飯器、電子レンジ、ガステーブル類、電気冷蔵庫、電気掃除機、電気洗濯機、ミシン、電気アイロン、扇風機、たんす、座卓、食堂セット、食器戸棚、照明器具、鏡台、寝具(ベッドを除く)、自転車、電話機、テレビ及びラジオが限定列举されていた。
- 8) 上記の法制度については、多くの批判がある。佐藤・伊藤 [2003] では、三宅島の火山災害を例に一回限りの支給の限界、岐阜の浸水事件を例にした床上浸水事例での無支給、群馬県での竜巻を例にした小規模被災による不適用が指摘されている。
- 9) 災害に係る住家の被害認定基準については、平成 13 年に改訂されているが、都市政策 105 号では、坂本 [2001]、宇野 [2001]、中埜 [2001]、不老 [2001]、岡嶋 [2001] の諸論考のほか、認定基準、マニュアルが掲載されている。

文献

- 阿部泰隆，1995，『大震災の法と政策』東京：日本評論社。
- ，1997，「災害被災者の生活再建支援法案(上)(下)」『ジュリスト』1119：103-112，1121：132-138。
- ，1999，「大震災対策における憲法解釈と法政策」『公法研究』61：151-172。
- 朝日新聞，2005，「自治体復興・被災者支援制度アンケート」『朝日新聞』2005年10月20日32面(大阪本社13版)。
- 米国河川研究会編，1994，『洪水とアメリカ』東京：山海堂。
- 防災行政研究会編，2002，『逐条災害対策基本法』(第二次改訂版)東京：ぎょうせい。
- 荏原明則，2004，「生活再建支援法の意義と限界」『月刊自治研』46(12)：34-41。
- ，2005，「保険や共済、組み合わせながら」『朝日新聞』2005年10月20日32面(大阪本社13版)。
- 福井県，2004，『平成16年度8月補正予算 7月福井豪雨災害対策の概要』(http://info.pref.fukui.jp/zaisei/16_yosan/1608_gaiyou.pdf)。
- 不老嘉彦，2001，「国の災害被害認定基準検討委員会に参加して」『都市政策』105：48-63。
- 兵庫県住宅再建共済基金，2006，兵庫県住宅共済基金のホームページ(<http://web>。

- pref.hyogo.jp/jutakukyosai/index.htm).
- 伊賀興一, 1997a, 「被災者の生活再建援助法案について」『法律時報』69(6): 64-70.
- 伊賀興一, 1997b, 「災害救助法と災害被災者等援助法案」『法律時報』69(12): 15-20.
- 伊賀興一, 1998, 「被災者生活再建支援法成立の意義と課題」『法律時報』70(8): 59-62.
- 木幡浩・猿渡知之・前葉泰幸, 1999, 『災害と安全』東京: ぎょうせい.
- 厚生省社会施設課監修, 1967, 『災害救助誌 災害救助20年の記録』東京: 災害救助問題研究会.
- 工藤達朗, 1999, 「自然災害からの保護を求める憲法上の権利」『公法研究』61: 206-216.
- 宮入興一, 2001, 「被災者生活再建支援対策の現状と展望」『都市問題研究』53(3): 69-83.
- 宮澤宏幸, 1999, 「被災者生活再建支援法の制定」『時の法令』1588: 6-22.
- 棟居快行, 1999, 「コメント」『公法研究』61: 257-259.
- 内閣府防災担当, 2004, 『平成16年版防災白書』東京: 国立印刷局(旧大蔵省印刷局).
- 内閣府防災担当, 2004, 『平成16年版防災白書』(<http://www.bousai.go.jp/hakusho/h16/index.htm>).
- 内閣府防災担当, 2005, 『平成17年版防災白書』東京: 国立印刷局.
- 内閣府防災担当, 2005, 『平成17年版防災白書』(<http://www.bousai.go.jp/hakusho/h17/index.htm>).
- 内閣府防災担当, 2006, 『平成18年版防災白書』東京: 国立印刷局.
- 内閣府防災担当, 2006, 『平成18年版防災白書』(<http://www.bousai.go.jp/hakusho/h18/index.htm>).
- 中埜良昭, 2001, 「非木造住家の被害認定基準」『都市政策』105: 36-47.
- 西谷剛, 1999, 「災害対策と給付行政」『公法研究』61: 250-256.
- 岡嶋守, 2001, 「災害認定事務とその課題」『都市政策』105: 64-72.
- 奥津伸, 1998, 「被災者生活再建支援法について」『ジュリスト』1138: 39-40.
- 災害対策制度研究会編, 2003, 『図解 日本の防災行政』東京: ぎょうせい.
- 坂本功, 2001, 「木造建築の被害認定基準とその背景」『都市政策』105: 13-25.
- 佐藤拓・伊藤誠, 2003, 「被災実態に即した改正を」『朝日新聞』2003年1月7日朝刊.
- 市民 = 議員立法実現推進本部・山村雅治, 1999, 『自録「市民立法」 阪神・淡路大震災 市民が動いた!』東京: 藤原書店.
- 総務省統計局, 2001, 『日本の住宅・土地 平成10年住宅・土地統計調査の解

説』(<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/1998/pdf/10-4.pdf>).

, 2006, 『日本の住宅・土地 平成15年住宅・土地統計調査の解説』

(<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2003/pdf/15-1.pdf>).

瀧澤仁唱, 1998, 「成立した被災者支援法」東京: 『法学セミナー』525: 4-7.

田中利幸, 1998, 「被災者生活再建支援法案成立」『国会月報』45: 596-58.

宇野雅憲, 2001, 「災害に係る住家の被害認定基準の改訂について」『都市政策』105: 26-35.

和久克明, 2001, 『風穴をあける 「被災者生活再建支援法」成立の軌跡』兵庫: 兵庫ジャーナル社.

山中茂樹, 1999, 「住まい復興に新制度を」『朝日新聞』1999年11月3日朝刊.

横山信二, 1995, 「震災といわゆる個人補償」『TOMORROW』10: 3-27.

Integration of Housing and Livelihood Assistance

Akinori Ebara*

Abstract

The Natural Disaster Victims Relief Law (1998, Law no. 66) was amended and went into effect with those amendments in 2004. This law adds a system for housing assistance for individuals or households to the payment for livelihood assistance, and institutionalizes comprehensive support measures to ensure housing. However, this change in the law did not constitute an adequate response to the Niigata Chuetsu Earthquake and to flooding disasters in various localities during 2004; local governments provided victim support programs exceeding these systems.

In August 2005, the Kwansei Gakuin University Institute for the Research of Disaster Area Reconstruction, working jointly with Asahi Shimbun, conducted a nation-wide survey of local governments regarding disaster response, in light of the circumstances outlined above. Based on that survey, we examined the victim relief system, focusing in particular on housing recovery and reconstruction, and we also (1) gave an overview of the system based on the previous Disaster Relief Law and Disaster Measures Basic Law etc.; (2) looked at the post-war development of housing policy; and thereby (3) reviewed the policies of the aforementioned local governments relating to housing recovery and reconstruction. From the standpoint of the legal system, the study divided responses into ordinances, administrative guidelines and temporary measures. This study considered the proper form of the legal framework – i.e., what measures should be taken –given that disasters will almost certainly occur, even if their timing is unpredictable.

Key words: disaster, housing assistance to individuals or households,
administrative guidelines, codification

*Kwansei Gakuin University