

被災地の真の復興に資する制度に

～被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案～

国土交通委員会調査室 さとう やすし
佐藤 靖

1. はじめに

被災者の生活再建を支援するため、我が国では、被災者自身の能力に応じて、様々な制度が整備されている。自らの資力で生活再建が可能な場合には、災害復興住宅融資等の融資を中心とした支援や、政府による再保険を基盤とする地震保険も整備されている。一方、自らの資力で生活再建を果たすことができない場合には、公営住宅等の公的住宅の提供、災害援護資金の貸付けや各種公共料金の減免も行われる。また、税の減免なども多くの被災者を対象に行われている。

このように多様な支援制度が整備されている状況にもかかわらず、阪神・淡路大震災では自宅を再建できない被災者や住み慣れた街から離れた公営住宅にしか住まいを確保できない被災者が多く発生したことなどから、被災者個人に対する公的な現金支給制度の創設を求める声が高まり、被災者生活再建支援制度が整備された。

各種の被災者支援のための制度がある中で、本制度はその中心的というよりは、むしろ下支的な役割を果たしている。被災直後のぼう然自失の状態から立ち直り、自らの生活を再建しようとする意欲はあるが、経済的状況から踏み出せないでいる被災者を支援によって後押しし、自助努力や各制度の活用による生活再建への呼び水となることを目的としている（制度の全体像について図表1参照）。

本制度は、住家が全壊した世帯の家財道具調達等に対し、最大100万円を支援する制度として平成10年に創設され、平成16年には被災者の居住の安定確保を支援するため、支援金の限度額が100万円から300万円に引き上げられた。第168回国会においては、平成16年度以降に発生した災害の状況等を踏まえ、真に支援を必要とする被災者の生活再建をより一層促進するものとなるよう、与党案、民主案がそれぞれ国会に提出され、「ねじれ国会」という特殊な政治情勢の下で、各会派の緊密なる協議・歩み寄りにより成案を得たものである。本稿では、本制度の制定経緯から第168回国会における法案成立の過程に至るまでを概観することとした。

2. 被災者生活再建支援法の制定経緯

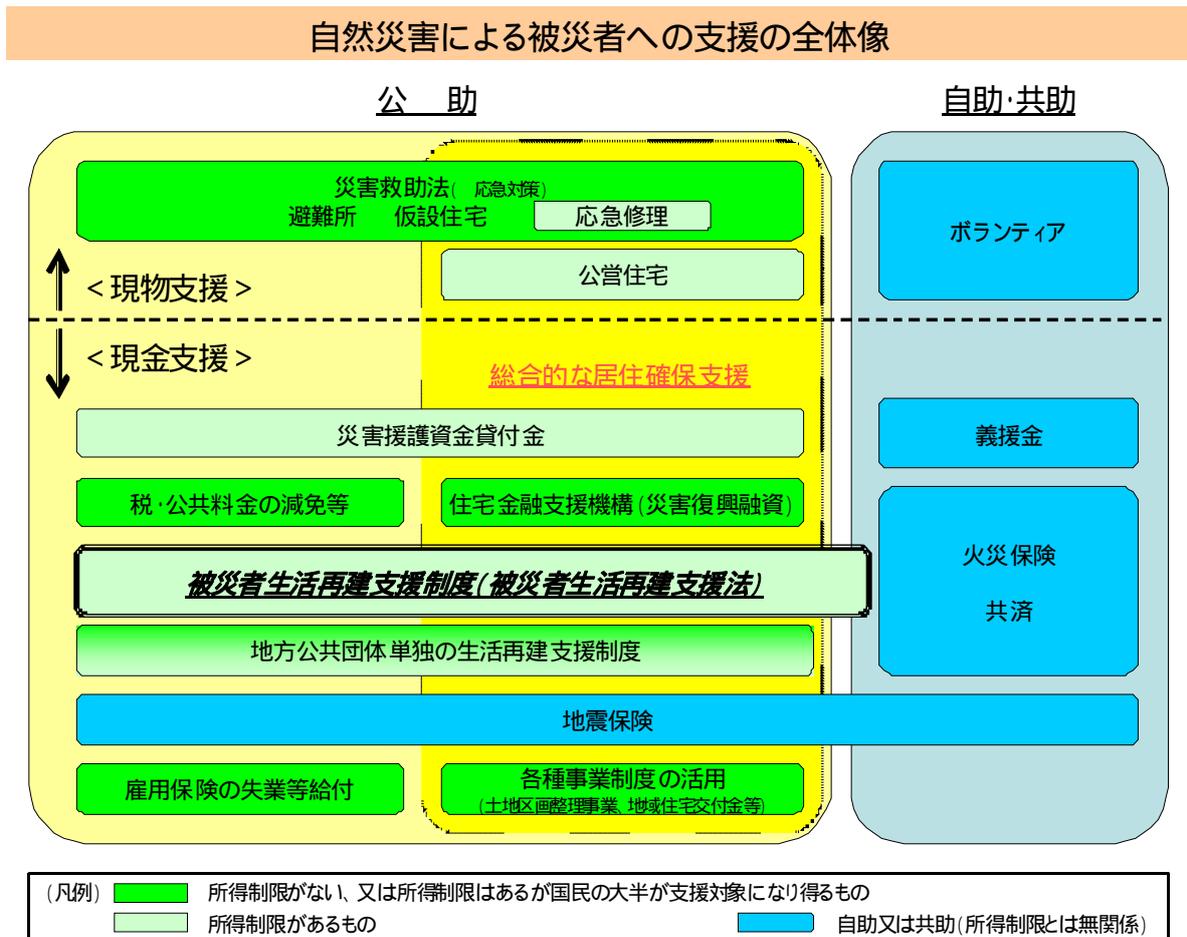
これまで、災害予防から復旧・復興に至る各段階を通じて災害対策に関する諸制度の整備が図られてきたほか、被災者個人に対する公的支援についても多様な支援が講じられ、一定の効果を発揮してきた。しかしながら、社会経済情勢の変化や阪神・淡路大震災の発生は、被災者が自力のみでは自立した生活を開始することが極めて困難であることを如実

に示すものであった。

これらの状況を踏まえて、被災者個人に対する生活支援の在り方について活発な議論が行われ、国会においても各会派による様々な議員立法が模索され、法案が提出される中で従来の制度の運用では対応が困難な分野を補完し、被災者が自立した生活を開始できるよう、被災者の生活再建を公的に支援するための恒久的な法制度を確立することが必要であるとの認識が醸成された。かかる観点に立って、与野党の協議の結果、自然災害により著しい被害を受け、経済的理由等により自立して生活を再建することが困難な被災者に対し、その自立した生活の開始を支援するため、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制度を創設するものとして、平成 10 年に「被災者生活再建支援法」が参議院提出の議員立法により制定され、同年 11 月に施行された。

同法は、住家が全壊した世帯の家財道具調達等に対し、最大 100 万円を支援するものであったが、住宅の再建に係る支援については今後の検討課題とされ、同法附則第二条において、「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。」とされたほか、衆議院災害対策特別委員会における附帯決議において、「この法律の施行

図表 1 被災者支援制度の全体像



(出所 内閣府資料)

後5年を目途として、この法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。」とされた。

3. 居住安定支援制度の創設

前述のとおり、被災者生活再建支援法制定後も、住宅再建支援について検討課題となっていた。同法附則や附帯決議の趣旨を踏まえて、国土庁に設置された「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」は、平成12年12月に行った報告において、「住宅は単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる。」とし、住宅再建に公共性を認めたものの、公的支援の当否や具体的方策について明確な結論を得るに至らなかった。

その後、中央防災会議防災基本計画専門調査会が平成14年7月に行った提言においては、住宅再建について「行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要である。国は、都道府県や関係機関と調整の上、生活再建に当たって必要となる家財道具の調達等に対する現行の支援に加えて、安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである。」旨言及し、自助努力を基本とし対象者を限定した上で何らかの施策の必要性を認めた。

他方、全国知事会は、平成15年7月、都道府県が新たに資金を拠出する住宅再建支援制度の創設を求める緊急決議を採択した。内閣府は、同決議を踏まえて、平成16年度予算編成過程を通じて必要な措置をとるとして、同年8月、一定の被災世帯に最大200万円を支給する居住安定支援制度の創設等に係る概算要求を行った。その結果、同年12月居住安定支援制度の創設を含めた被災者生活再建支援制度の拡充を図ることが認められ、国費3億円が予算計上されることとなった。ただし、その支援対象は、被災住宅の建て替え、補修経費そのものではなく、解体撤去費等周辺経費にとどまるものとされた。

以上の経緯を踏まえて、平成16年2月、被災者の居住の安定の確保による自立した生活の開始を支援するため、被災者生活再建支援金の限度額について100万円から300万円に引き上げる等の措置を講ずることを内容とする「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案」が、内閣から予算関連法案として提出された。

同法案の審議では、住宅本体経費が対象外であることが主な論点となった。衆議院災害対策特別委員会では、野党共同提案による住宅本体経費を対象とする修正案に対し、「個人の住宅については、自由かつ排他的に処分し得る代わりに、個人の責任の下に維持することが原則になっている。今回の改正案は、被災した個人住宅への支援について様々な議論がある中で、可能な限り公助としての支援の充実を図るものである。」との内閣の見解が述べられている。同法は、平成16年3月に可決・成立し、併せて改正された同法施行令、施行規則とともに、同年4月から施行された。

なお、同法施行直後の平成 16 年度に発生した災害の状況を踏まえ、運用の改善による機動的な制度活用が図られている。具体的には、(1)水害による住宅の被害認定に関する弾力的運用、(2)支援の手続における領収書の提出の廃止、(3)政令改正等による運用改善（経費区分等の廃止、概算支給の拡大）である。

4．地方公共団体独自の支援措置の実施

被災者生活再建支援法の適用が開始された後、平成 12 年 10 月に鳥取県西部地震が発生し、住宅などに大きな被害をもたらした。片山鳥取県知事（当時）は、被災者の居住の安定を図り、地域への定住と被災地の復興に寄与することを目的として、居住する住宅が被害を受けた被災者に対して、市町村と共に住宅建設に上限 300 万円、補修等に上限 150 万円を支給する「住宅復興補助金」を鳥取県独自の制度として実施した。そして、翌 13 年には、鳥取県被災者住宅再建支援条例による恒久的な支援制度を導入している。また、平成 15 年 7 月の宮城県北部を震源とする地震においても、宮城県が、市町村と共に被災者に対して住宅の建設 100 万円、補修 50 万円を上限として支給する「被災住宅再建支援金」制度を実施している。

平成 16 年改正で、居住安定支援制度が創設されたものの、必ずしも十分とは言えず、国の制度を補完するために、独自の支援制度を設ける自治体が増えている。その数は 23 以上の都道府県に及び、新潟県中越地震を始めとする各地の災害で適用されている。この自治体の独自施策における支援制度の拡充は、(1)対象災害・対象地域の拡大、(2)年齢・年収要件の緩和、(3)被害要件の緩和（半壊、一部損壊、床上浸水）、(4)対象経費の拡大（住宅本体の建設・補修費等）、(5)支援金額の上乗せなどにより行われている。

5．被災者生活再建支援金の支給状況

被災者生活再建支援金については、制度開始から平成 19 年 9 月末現在で、31 災害に適用され、累計 13,305 世帯、135 億 1,363 万円の支給を行っている（図表 2）。そのうち、平成 16 年改正後について見ると、三宅島帰島関連分を含め 19 災害に適用されており、10,137 世帯、110 億 3,730 万円の支給を行っている。

平成 16 年度から 18 年度に発生した 15 災害については、支給状況の内訳が明らかになっている（図表 3）。まだ申請期間中の災害もあるものの、支給率（支給限度額の総額に対する実際の支給額の割合）は、生活関連経費が約 93 %であるのに対し、居住関係経費は約 28 %である。また、居住関係経費を受給した世帯のみについて見れば、支給率は約 55 %である。支給率が低い理由として、支給対象経費の大半を占める解体費・撤去費やローン関係経費の申請が少なかったことによると考えられ、住宅本体の建築・補修費が対象でないことや、再建しない人の解体・撤去費は対象とならないことが、問題として指摘されている。

図表2 被災者生活再建支援金支給状況
被災者生活再建支援制度に係る支援金の支給について

(平成19年9月30日現在)

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)
H11	6/29	6月末豪雨災害	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、大島町、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	177,349	
10/28	10月末豪雨災害	岩手県	軽米町	21	17,600	
H12	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	名古屋市長久手市、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	
H13	3/24	芸予地震	広島県	呉市	52	42,508
	9/8・11	台風第16号等豪雨	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	
H14	7/10	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	
H15	7/18	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	宮城県北部を露源とする地震	宮城県	全域適用	516	397,907
9/26	十勝沖地震	北海道	全域適用	56	30,477	
H16	6/27	佐賀県突風災害	佐賀県	佐賀市	13	14,622
	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	315	401,655
	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	30	24,579
	8/17	台風第15号豪雨	愛媛県	新居浜市	29	32,508
			愛媛県	大洲市	0	0
	8/30	台風第16号豪雨等	岡山県	倉敷市、笠岡市、玉野市、寄島町、岡山市	38	32,872
			香川県	坂出市、観音寺市	2	2,298
				合 計	40	35,170
	9/7	台風第18号豪雨等	広島県	呉市、倉橋町	12	20,448
	9/29	台風第21号豪雨	三重県	津市、紀伊長島町、海山町、宮川村	17	27,840
			愛媛県	新居浜市、西条市、四国中央市、小松町	80	75,172
			兵庫県	赤穂市、上郡町、上月町	18	21,948
				合 計	115	124,959
10/9	台風第22号豪雨	静岡県	全域適用	107	110,783	
10/20	台風第23号豪雨	岐阜県	高山市	0	0	
		京都府	舞鶴市、宮津市、大江町、加悦町、伊根町、京丹後市、福知山市	26	31,557	
		兵庫県	全域適用	1,214	720,360	
		香川県	高松市、坂出市、さぬき市、東かがわ市、三木町、綾上町、綾南町、園分寺町、飯山町	52	64,269	
		岡山県	玉野市	6	12,090	
		徳島県	徳島市、鳴門市、小松島市、吉野川市	0	0	
			合 計	1,298	828,276	
10/23	新潟県中越地震	新潟県	全域適用	4,894	6,673,731	
H17	2/1	三宅島噴火災害(帰島関連分)	東京都	三宅村	1,078	662,001
	3/20	福岡県西方沖地震	福岡県	全域適用	213	235,948
	9/4・9/6	台風第14号豪雨	鹿児島県	垂水市、錦江町	43	40,053
			高知県	四万十市	5	4,750
			山口県	美川町、岩国市	8	9,350
		宮崎県	全域適用	1,191	1,091,304	
			合 計	1,247	1,145,457	
H18	6/12	平成18年梅雨期豪雨	沖縄県	那覇市	8	7,548
	長野県		岡谷市、諏訪市、塩尻市、下諏訪町、辰野町	17	23,235	
	宮崎県		えびの市	1	204	
	鹿児島県		全域適用	219	238,923	
				合 計	245	269,910
9/17	台風第13号豪雨等	宮崎県	全域適用	102	91,728	
沖縄県		石垣市、竹富町	32	47,756		
			合 計	134	139,484	
11/7	佐呂間町竜巻災害	北海道	佐呂間町	5	4,746	
H19	3/25	平成19年(2007年)能登半島地震	石川県	全域適用	357	307,432
	7/16	平成19年(2007年)新潟県中越沖地震	新潟県	全域適用	5	5,595
	9/14・9/17	台風第11号及び前線による大雨災害	沖縄県	久米島町	0	0
秋田県			北秋田市	0	0	
			合 計	0	0	
制度開始時からの総合計					13,305	13,513,635

(注1)対象災害中 印は申請期間の終了した災害を示す

(注2)千円未満を四捨五入した数値である

(注3)H17三宅島噴火災害(帰島関連分)は長期避難解除世帯特別経費等(平成17年2月1日以降支給分)である

(出所 内閣府資料)

図表3 被災者生活再建支援金の支給率

【支援金支給率】

年度	対象災害	合計							
		生活関係経費				居住関係経費			
		支給限度額	支給額	1世帯あたり	支給率	支給限度額	支給額	1世帯あたり	支給率
H16年度	佐賀県突風災害	8,000,000	8,000,000	800,000	100.0%	9,375,000	6,622,427	509,417	70.6%
	新潟県豪雨災害	218,500,000	213,887,743	816,365	97.9%	4,196,250,000	167,593,611	560,514	39.9%
	福井県豪雨災害	26,250,000	19,668,066	655,602	74.9%	41,125,000	4,910,490	163,683	11.9%
	台風第15号豪雨	22,750,000	19,128,041	735,694	84.1%	40,500,000	13,380,065	461,382	33.0%
	台風第16号豪雨等	21,500,000	18,566,108	742,644	86.4%	50,500,000	16,603,658	415,091	32.9%
	台風第18号豪雨等	10,250,000	9,643,980	803,665	94.1%	20,500,000	10,803,700	900,308	52.7%
	台風第21号豪雨	84,500,000	74,421,362	744,214	88.1%	161,875,000	47,132,929	417,106	29.1%
	台風第22号豪雨	82,625,000	58,840,908	588,409	71.2%	122,875,000	49,403,690	470,511	40.2%
	台風第23号豪雨	628,000,000	565,012,206	770,822	90.0%	1,444,000,000	246,467,524	194,836	17.1%
	新潟県中越地震	3,573,750,000	3,280,847,552	782,458	91.8%	6,689,875,000	2,379,317,023	543,844	35.6%
福岡県西方沖地震	168,125,000	163,821,615	831,582	97.4%	325,500,000	49,586,912	250,439	15.2%	
H17年度	台風第14号豪雨	936,250,000	930,445,712	863,122	99.4%	1,765,750,000	204,270,363	164,073	11.6%
H18年度	平成18年梅雨期豪雨	168,000,000	164,704,170	827,659	98.0%	2,955,000,000	39,550,089	196,767	13.4%
	台風第13号豪雨等	28,750,000	28,750,000	845,588	100.0%	46,250,000	2,432,000	65,730	5.3%
	佐呂間町竜巻災害	0	0			0	0		
合計		5,977,250,000	5,555,737,463	793,790	92.9%	11,433,250,000	3,238,074,481	406,691	28.3%

- 1 平成16年度以降に発生した災害における支援金支給世帯を対象とする（但し、三宅島噴火災害を除く）
- 2 支給率は、支給限度額の総額に対する実際の支給額の割合
- 3 調査時点は、平成18年12月末現在

（出所 内閣府資料）

6. 制度見直しに向けた議論

被災者生活再建支援法が平成16年に改正された際、衆参両院の災害対策特別委員会において「居住安定支援制度等の充実を図るため、本法の施行後4年を目途として、制度の施行状況等を勘案し、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること」などを内容とする附帯決議が行われた。内閣府は、平成16年の法改正から3年を経過するまで間に、新潟県中越地震等の大きな自然災害が発生していることにもかんがみ、被災者生活再建支援制度の施行状況を分析し、総合的な検討を行うため、平成19年3月に有識者や自治体関係者から成る「被災者生活再建支援制度に関する検討会」（以下「検討会」という。）を設置した。

検討会は、被災自治体関係者等から意見聴取を行うとともに、能登半島地震の被災地の現地調査を行うなどの検討を重ね、現状の問題点を整理して、目指すべき制度改正の基本的な方向を示すとともに、改善方策としての制度改正の選択肢とその問題点を併せて示した中間報告「被災者生活再建支援制度見直しの方向性について」を平成19年7月に取りまとめた。同報告においては、制度改正の目指すべき方向として、(1)被災者から見て分かりやすく、被災者の自立意識、生活再建意欲を高める制度、(2)非常体制となってい

る被災自治体に過重な事務負担を掛けない制度、(3)全体としての公費負担低減に寄与する制度が挙げられたほか、留意点として、(1)制度のフィージビリティの問題(巨大災害でも破たんしない制度か?)の整理、(2)自助努力の妨げにならないことへの留意が挙げられた。

他方、全国知事会は被災地の復興のためには、被災した個人住宅の再建を促進し、地域コミュニティの再生と地域経済の活性化を実現することが不可欠とし、平成19年7月に「被災者生活再建支援制度の見直しに関する緊急要望」を発表した。同要望においては、(1)住宅本体の建設・補修費の支給、(2)全壊世帯の補修費の支給対象化、(3)同一災害の全被災区域への法適用、(4)年齢・年収要件等の緩和、(5)大規模半壊世帯への生活関係経費の支給、(6)自宅を再建しない場合や敷地外で再建する場合の解体撤去費・整地費の支給、(7)地盤復旧が必要となる世帯への支援、(8)生活関係経費の物品制限の緩和、(9)大規模災害発生時の国の所要措置、(10)法改正4年後を目途とした制度の再検討、などが掲げられた。このほか、日本弁護士連合会等の各種団体からも多数の要望事項が提示されている。

7. 被災者生活再建支援制度をめぐる論点

平成16年の法改正後に指摘されてきた、本制度の見直しに係る主な論点について整理してみることにしたい。

(1) 住宅本体への支援

平成16年改正の被災者生活再建支援制度における居住関係経費については、住宅の解体撤去・整地費、住宅ローン利子等が支給対象とされた一方で、住宅本体の再建・補修費用については支給対象外とされていた。住宅本体への支援の必要性については、衆参両院の災害対策特別委員会の議論で度重なり指摘されており、被災自治体からも極めて強い要望が示されてきた。政府は、私有財産である住宅本体に国費を投入するのは妥当でない¹との見解に立っている。他方、個人の住宅の再建は、地域コミュニティの維持・再生につながり、個人財産の形成を超えた強い公共性があり²、住宅の持つ公共的性格に注目すべきである³との考え方が自治体関係者等から示されてきたところである。

検討会中間報告では、住宅本体への支援の趣旨・利点として、(1)大きな災害から地域社会が復興するためには被災者の住まいの再建が不可欠であり、この点に住宅再建の公共性を認め、住宅本体への支援を行うべきとの考え方、(2)既に独自に制度化している自治体の存在、が挙げられている。一方、問題点として、(1)住宅は典型的な個人財産であり、その保全も自己責任によるべきであって、税金による支援を行うべきではないとの考え方との矛盾、(2)災害発生後の支援措置を過度に充実すると、住宅耐震化、地震保険への加入等の自助努力を阻害するおそれ、(3)大規模災害発生時に、個々人の住宅本体にまで支援の手当ができるか疑問であること、が挙げられている。

(2) 年齢・年収要件の緩和

支給対象世帯は、フロー収入によって判断されるため、フロー収入は多いが、ストックが少ない中年層は、対象となりにくい。

検討会中間報告では、年齢・年収要件の緩和の趣旨・利点として、(1)住宅ローンや子育て等の負担を抱えるいわゆる中堅ファミリー層は支出も多いことから、支援を拡大する必要があるとの考え方、(2)個々の生活困窮者への支援という発想から、地域復興のため高額所得者以外は支援対象とするという発想に転換すべきとの考え方、が挙げられている。一方、問題点として、(1)生活再建は飽くまで自己責任であり、どうしても困難な場合にのみ支援するのが公費による支援の在り方、(2)既に国民の6割以上が支援対象となっていること、が挙げられている。

(3) 半壊世帯への支援

検討会中間報告では、半壊世帯への支援の趣旨・利点として、災害救助法の発動要件や応急修理では半壊世帯まで対象としており、半壊でも被災者への支援が必要との考え方を挙げている。一方、問題点として、(1)生活基盤に著しい損害を受けたものを支援するとこの制度の考え方を逸脱すること、(2)対象世帯が大幅に拡大し、拠出金及び国の予算の大幅な増額が必要となること、が挙げられている。

(4) 支援金上限額の引上げ

検討会中間報告では、支給上限額の引上げの趣旨・利点として、住宅が全壊した被災者の生活再建には300万円では足りず、住宅本体への支援を行うとともに金額も引き上げるべきとの考え方を挙げている。一方、問題点として、(1)拠出金及び国の予算の大幅増額が必要となること、(2)自助努力による事前対策への取組意欲を阻害するおそれがあること、を挙げている。

(5) 全壊住宅の補修への支援

全国知事会の調査によれば、平成16年改正以降に支援金を申請した世帯で、自己所有住宅が全壊と認定された約4,000世帯のうち、約33%の約1,300世帯が補修により住宅を再建している⁴。しかし、この場合には、補修に係る撤去費やローン利子は支給対象外である。全国知事会では、住宅ストックの有効活用を図る観点からも、全壊住宅の補修の支援には意義があるとして、補修費を支給対象とすることを求めている。

検討会中間報告では、全壊住宅の補修への支援の趣旨・利点として、全壊判定は基本的に経済的価値で行われており、構造的に補修で済む場合があり得ることを挙げている。一方、問題点として、補修で対応できる住宅を全壊と言うことが適切か疑念を生じる可能性があり、被害認定そのものの在り方に影響する可能性があることを挙げている。

(6) 大規模半壊世帯への生活関係経費の支給

検討会中間報告では、大規模半壊世帯への生活関係経費の支給の趣旨・利点として、家

財道具の被害の程度は住居の被害の程度とは必ずしも関連はなく、生活関係経費の支給を全壊世帯に限定すべきではないことを挙げている。一方、問題点として、生活関係経費は家財道具の損失補てんではなく、飽くまで生活基盤に著しい被害を受けたものの新たな生活再建を支援するものであることを挙げている。

(7) 解体撤去費の支給要件緩和

経済的理由等によって住宅を再建しない場合には、被災住宅の解体・撤去費用は支給対象外となるが、低所得世帯にとって、解体費は高額であることが指摘されている。

検討会中間報告では、住宅を再建しない場合の被災住宅の解体・撤去への支援を行う趣旨・利点として、(1)住宅再建の有無にかかわらず被災住宅は個人の責任で撤去されなければならない、生活再建の第一歩には違いないとの考え方、(2)被災住宅が撤去されないと地域の復興に支障が生じること、を挙げている。一方、問題点として、(1)解体・撤去費は解体・撤去そのものの支援が目的ではなく、住宅再建につながらない場合はその前提を欠くことになること、(2)土地売却の準備である場合には、税金による支援は不適當であること、を挙げている。

(8) 地盤災害の支援対象化

平成 16 年改正時の制度では、被災程度を住家の被害判定のみで判断するため、地盤災害が甚大であっても、支援対象とならないケースがある。

検討会中間報告では、地盤災害への支援の趣旨・利点として、住宅に直接被害がなくとも、そのままでは居住できない場合や隣接地に悪影響を及ぼす場合があり、生活再建のためには地盤災害の関係も支援対象とすべきとの考え方を挙げている。一方、問題点として、(1)地盤は私有の土地そのものであり、住宅以上に個人資産への税金投入の問題が明確になること、(2)土地被害の認定基準が未整備で認定が困難であること、を挙げている。

(9) 国庫負担割合の引上げ

検討会中間報告では、国庫負担割合の引上げの趣旨・利点として、現在の基金は取崩しが続いている⁵ことから、国庫負担割合の引上げを求める考え方を挙げている。一方、問題点として、(1)都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金による支援というのが制度の根幹であり、国庫負担が2分の1を超えるとその根幹が変質すること、(2)国の予算の大幅増額が必要であること、を挙げている。

(10) 制度の簡素化

平成 16 年改正時の制度は、年齢・年収要件や用途制限などにより、非常に複雑な制度となっているため、被災者には理解が困難であり、申請手続の負担も大きい。また、自治体にとっては、被災者への説明や申請書類の確認等、膨大な事務量が発生するため、制度の簡素化が求められている。その対策として、支援金の定額支給化や見舞金化を図るべきとの意見も存在する。

検討会中間報告では、支援金の定額支給化の趣旨・利点として、被災者・被災市町村に事務負担が掛かっている現状を改善するため、年収・年齢要件及び住まいの再建方法の確認のみで、被災者が住まいの再建のために通常必要となる金額を定額で支給するとの考え方を挙げている。一方、問題点として、(1)標準的な金額算出が困難であること、(2)現実に掛かった金額が支援金額を下回った場合などには一般国民の理解の上から問題があること、(3)用途が限定されている以上、何らかの確認が必要であり、認められていない用途に用いられた場合には返還の問題も発生すること、を挙げている。

また、支援金の見舞金化の趣旨・利点として、用途制限が不要であり、使い勝手のよい支援になるとの考え方を挙げている。一方、問題点として、(1)公費支出の目的としては不適切であること、(2)生活再建に役立たない用途（遊興費等）に用いられるおそれがあり、法の趣旨を逸脱すること、(3)傷害を負った場合の災害見舞金に比して適正な額となるべきで、300万円は過大であること、(4)見舞金であれば、年収要件はなじまないこと、を挙げている。

8 . 第 168 回国会における与党案、民主党案の提出

平成 19 年の第 21 回参議院議員通常選挙を受けて、衆参両院での与野党勢力が逆転した政治的な「ねじれ」状況の下で、初の実質的審議の場となる第 168 回国会が開会された。同国会において、まず、民主党が平成 19 年 9 月 27 日に被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案（参第 2 号）を参議院へ提出した。これを受けて、当初内閣府の最終報告を待つことも視野に入れていた与党側も 10 月 12 日に被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案（衆第 2 号）を衆議院へ提出した。

両法案はいずれも、住宅本体の建設・補修費を支援金の実質的な支援対象とするものであり、年齢要件を撤廃し、年収要件も 800 万円以下に緩める内容である。両法案の相違点は、支給方法について、民主党案が従来の用途制限のまま、実費積み上げ方式を踏襲しているのに対し、与党案が支給方式を住宅の再建の態様等に応じた定額渡しきり方式とし、煩雑な申請手続を大幅に簡素化できる内容としている点である。支援金支給上限額については、民主党案は 500 万円に引き上げ、半壊世帯を新たに支給対象化（支給額 100 万円）としているのに対し、与党案は 300 万円に据え置いている。このほか、民主党案は、国庫負担割合を 2 分の 1 から 3 分の 2 に引き上げ、法の適用期間を平成 19 年 1 月 1 日以降の災害に遡及しようとするものであった（与野党最終合意案も含め図表 4 参照）。

なお、民主党は第 162 回国会以降、同趣旨の改正案を数次にわたり提出してきたが、平成 16 年改正時にも示された私有財産である住宅本体の再建・補修に国費は投入できないとの政府見解は依然として変更されることなく、法案は審査未了のまま廃案となってきた。

図表4 被災者生活再建支援法（新旧・与野党案）の概要

	改正案（与党・民主党合意案）（参第9号）	改正前	民主党案（参第2号）	与党案（衆第2号）
(1) 対象世帯 支給限度額	住宅の再建の態様等に応じて定額（渡しきり）方式で支給 以下のとの合計額（定額） 全壊 100万円 敷地被害により住宅の解体に至った世帯を支援対象に追加（大規模半壊は50万円） + 住宅を建設・購入する世帯 200万円 住宅を補修する世帯 100万円 住宅を賃借する世帯 50万円 〔例：全壊で住宅を建設・購入する世帯〕 合計300万円（定額） 単身世帯の支給額は4分の3 半壊（大規模半壊以外）支給なし	用途を限定した上で、必要額を積み上げ方式で支給 全壊 最大 300万円 〔生活関係経費 最大 100万円 居住関係経費 最大 200万円〕 大規模半壊 最大 100万円 〔居住関係経費 最大 100万円〕 半壊（大規模半壊以外）支給なし	用途を限定した上で、必要額を積み上げ方式で支給 全壊 最大 500万円 大規模半壊 最大 200万円 半壊（大規模半壊以外）最大 100万円	住宅の再建の態様等に応じて定額（渡しきり）方式で支給 以下のとの合計額（定額） 全壊 100万円 敷地被害により住宅の解体に至った世帯を支援対象に追加（大規模半壊は50万円） + 住宅を建設・購入する世帯 200万円 住宅を補修する世帯 100万円 住宅を賃借する世帯 50万円 〔例：全壊で住宅を建設・購入する世帯〕 合計300万円（定額） 半壊（大規模半壊以外）支給なし
(2) 対象経費	（用途の限定なし）	家財購入費、引越し代 解体撤去費、整地費、ローン利子等	現行の対象経費に、住宅の建築費、購入費又は補修費を加える。	（用途の限定なし）
(3) 支給要件	年齢・年収要件撤廃	年収：500万円以下 （世帯主が45歳以上の世帯については、700万円以下、世帯主が60歳以上の世帯又は要介護世帯については、800万円以下。）	年収：800万円以下 （年齢要件の撤廃）	年収：800万円以下 （年齢要件の撤廃）
(4) 国の補助	国の補助割合：2分の1	国の補助割合：2分の1	国の補助割合：3分の2	国の補助割合：2分の1
(5) 適用等	特定4災害（ ）について、特例として、改正法公布後に申請する被災者については、改正後の制度での申請をすることができる。 （ ）平成19年能登半島地震 平成19年新潟県中越沖地震 平成19年台風第11号及び前線による災害 平成19年台風第12号による災害		平成19年1月1日以後の自然災害に遡及適用	遡及適用なし 復興基金による同等措置

（出所 内閣府資料等に基づき作成）

9. 両法案の国会審議

「ねじれ」状況の国会情勢の下では、与野党それぞれが多数を占める院に独自案を提出した場合、双方が修正合意に達しない限り、一方の院が法律案を可決し、別の院に送付した段階で「一事不再議」で両案とも廃案になるおそれが指摘されてきた。

このような中で、10月30日の自民、民主の党首会談において、生活関連の法案を中心に法案成立に向けて歩み寄る方向が確認され、協調路線の気運が高まった。具体的な審議の進め方については、衆参両院に提出されている法案について、各院の災害対策特別委員会それぞれ質疑を行い、問題点を明らかにした上で、与野党間で協議を行い、共同提案による法案に一本化する方向で進めることとなった。

以下、合意形成に向けた委員会質疑を中心に内容を整理してみたい。

（1）住宅本体支援の可否

住宅は典型的な個人財産であり、その形成に税金は投入しないという政府の姿勢は災害のような危機的状況の下では位置付けが異なってくるとの認識に立って、今回の用途拡大、

対象経費拡充の理由は何であるか⁶との指摘があった。これに対し、民主党発議者による答弁では、被災地における住宅再建は、単に個人レベルの再建ではなく、迅速な地域コミュニティの復興の見地から極めて重要であり、住宅復興までに期間を要する間、公営住宅を供給するために生ずる財政負担を軽減する観点からも一定の意義を有している⁷との考え方が示された。

また、与党案における用途を限定しない定額渡しきり方式について、住宅本体への支給を可能とするものか確認したい⁸との指摘があった。これに対し、与党案発議者による答弁では、私有財産は自力で再建するとの伝統的な考え方は否定しないものの、住宅が町並みを形成している公共的な側面を有していることも事実であり、支援金を見舞金的な性格のものとして位置付け、被災者がこれを住宅本体再建に当てることを必ずしも阻むものではない⁹との考え方が示された。

(2) 支援金支給対象の緩和

与野党双方で支援金支給対象を年収800万円以下とする年収要件に関連し、申請手続簡素化の観点から更に緩和する可能性¹⁰について質疑があったのに対し、与党案発議者から災害の影響により所得が減少する世帯もあり、その確認に相当の期間を要する場合も想定され、かつ、(与党案は)見舞金的な性格であるためそもそも所得要件は必ずしもなじまない。よって、更に緩和しないし撤廃する余地がある¹¹との趣旨の答弁があった。

(3) 適正な支援金額の設定

前述の支援金支給方式に関連して、与党案について、支援金支給方式を工夫することにより、従来の法体系にもなじみ、かつ、現行の300万円という上限額を引き上げない範囲内で被災者の復興への希望や地域活性化への期待にもつながる¹²とした指摘があった一方で、民主案について、全壊と大規模半壊との間で支援額の上限が2倍半にも及ぶことの合理性を疑問視する¹³指摘があった。

(4) 申請手続の簡素化

与党案の趣旨説明において、定額渡しきり方式への変更により従来の煩雑な支援金申請手続が大幅に簡素化される制度設計であることが示されていた。一方、現行支給方式を踏襲する民主案について、支援金支給手続が簡素化されるのか¹⁴との指摘に対し、民主党発議者から申請書類提出等について政令改正によって大幅に簡素化することで対処したい¹⁵との答弁があった。

(5) 被災者生活再建支援基金に対する配慮も含めた財源確保策

民主党案では、支援金支給上限額の500万円への引上げ、半壊世帯の支給対象化等により、支援金の支出合計金額の増加が見込まれるため、基金への負担軽減のため国庫負担割合を3分の2に引き上げることとしているが、国の財政状況も厳しく、都道府県の相互扶助の観点から地方が主体となっている制度上の趣旨からも逸脱するため、国民の理解が得

られない¹⁶との指摘があったほか、制度設計自体が通年ベースで基金の運用益では賄えないため、その取崩しを前提としており、全国知事会からも納得が得にくいものではないか¹⁷との指摘があった。

(6) 遡及適用に対する考え方

民主党案に盛り込まれた遡及適用については、同案が平成 19 年に発生した災害に遡及する点について、本法の制定の直接的経緯となった阪神・淡路大震災にすら遡及されなかった制度を、今回改正時のみ遡及適用することは政治的判断として公平性の観点から妥当でない¹⁸との指摘があった。また、与党案では、改正法の適用は公布日以降としても、既に発生していた能登半島地震、新潟県中越沖地震等の特定の災害について復興基金の造成等による支援を行うことで対応できる¹⁹との見解が示された。

10. 与党・民主党合意案への一本化～成立へ

両法案の一本化に向けた与党と民主党の協議においては、支給方式について、民主党が定額渡しきり方式を住宅本体に実質支給が可能となり、大幅に手続が簡素化される点を「大きな前進」と評価し、与党案に沿ったものとする事で合意したのに対し、民主党が主張していた遡及適用について、平成 19 年に発生した能登半島地震、新潟県中越沖地震、台風・前線災害等を特定 4 災害として申請主義により遡及と同等の支給を行うことで取りまとめられた。また、所得要件については、被災後の収入激減や所得証明に時間を要する等の課題が浮上し、支給方式が見舞金的な性格となったこととの整合もあり、その撤廃に踏み込むこととなった。

かかる合意により、新たな自民、民主、公明共同提出案は、11 月 8 日に参議院に提出され、当初の会期最終日の前日となる翌 9 日、衆議院本会議で全会一致をもって可決・成立し、第 168 回国会の成立第 1 号の法律となった。

11. 結び

今次法改正については、各党派とも制度の前進と受け止めて、全会一致での成立に至ったが、衆参両院の災害対策特別委員会における附帯決議や衆議院災害対策特別委員会における各党派の意見表明では、(1)被災世帯の範囲を半壊世帯まで広げること、(2)支援金支給上限額を 500 万円まで引き上げること、(3)専門家の活用等による被害認定の適切な運用、(4)国庫負担割合の 3 分の 2 への引上げ、について検討すべきこと等が指摘されている。さらに、法改正による制度拡充は、支援金支給額を増大させる可能性がある。巨大地震等の発災時における支援金の財源確保の在り方が課題となる中で、住宅の耐震化の促進など被害軽減に資する諸施策の一層の取組が強く求められる。

また、様々な困難を乗り越えて法案成立に至った経緯にかんがみれば、国民の立場に立って、必要に応じて各派間の協議・合意形成が機動的に図られることが真に望まれる。

【参考文献】

大塚路子「被災者生活再建支援法の見直し」『国立国会図書館調査及び立法考査局調査と情報 - ISSUE BRIEF - 』No.599（平成 19 年 10 月 30 日）

-
- 1 第 161 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 11 頁（平 16.11.11）
 - 2 日本弁護士連合会、関東弁護士連合会、新潟県弁護士会、兵庫県弁護士会「被災者生活再建支援法及び関連法令改正についての要望書」（平 16.11.19）
 - 3 第 154 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 7 号 10 頁（平 14. 6 . 7 ）
 - 4 全国知事会「被災者生活再建支援制度の見直しに関する緊急要望」（平 19. 7 . 12 ）
 - 5 平成 16 法改正時点の基金追加拠出に伴って最大 600 億円まで積み立てた被災者生活再建支援金の積立総額は、同年の度重なる災害等の影響により、平成 17 年度に 35 億円の取崩しが行われ、現在 565 億円余となっている。
 - 6 第 168 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 3 頁（平 19.11. 2 ）
 - 7 第 168 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 3 頁（平 19.11. 2 ）
 - 8 第 168 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 4 頁（平 19.11. 2 ）
 - 9 第 168 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 4 頁（平 19.11. 2 ）
 - 10 第 168 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 5-6 頁（平 19.11. 2 ）
 - 11 第 168 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 6 頁（平 19.11. 2 ）
 - 12 第 168 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 9 頁（平 19.11. 2 ）
 - 13 第 168 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 13 頁（平 19.11. 2 ）
 - 14 第 168 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 9-10 頁（平 19.11. 2 ）
 - 15 第 168 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 11 頁（平 19.11. 2 ）
 - 16 第 168 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 4 頁（平 19.11. 2 ）
 - 17 第 168 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 6-7 頁（平 19.11. 2 ）
 - 18 第 168 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 9-10 頁（平 19.11. 2 ）
 - 19 第 168 回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 2 頁（平 19.11. 2 ）