

2 復興に関わる諸問題

生活再建支援法の再改正の意義と課題

はじめに

昨年末の国会で、「被災者生活再建支援法」（以降、再建支援法）が再改正され、国費による住宅再建支援の抜本的な改善がはかられた。ここでは、改めて被災後の住宅再建に対する公的支援の必要性や方向性を確認しつつ、今回の法改正のもつ意義と今後の課題について論究することにする。

しかし、そうした部分的な改善あるいは応急的な措置では、大規模化する災害あるいは慢性化する災害に抗しきれないことを、「再建難民の大量発生」という事実によって明らかにしたのが、阪神・淡路大震災であった。そこで、被災者の住宅再建めぐる深刻な事態が、行政の姿勢や制度の運用の不味さに起因しているのではなく、被災者救援の制度そのものあるいはトータルな復興システムの欠陥に起因していることを、強く認識するに至ったのである。

1 法改正の経緯と背景

そこでまず、今回の再改正に至るまでの経緯を簡単に振り返っておこう。

(1) 制度疲労としての住宅再建問題

わが国において、被災者の住宅再建に対する公的支援の必要性が強く認識され、災害救助法等の制度改正の動きが本格化したのは、13年前の阪神・淡路大震災後の復旧復興の過程であった。もっともそれまでの災害においても、被災住宅再建については深刻な問題が繰り返し発生していたが、地震保険などの制度整備、義援金などの財源活用、さらには自治体の独自施策などの支援補完によって、曲がりなりに問題の解決をはかっていた。例えば、91年の雲仙普賢岳災害では、義援金を活用した基金制度によって再建支援がはかられ、93年の鹿児島豪雨災害では、自己敷地に仮設住宅を建設する自治体の独自施策によって再建支援がはかられている。

(2) 国民的運動と再建支援法の成立

それゆえにこそ、阪神・淡路大震災後に、住宅再建の公的支援を求める運動、救援救助法制の抜本改善を求める運動が、国民的運動として大きな広がりを見せることになる。その運動は、被災地の市民やボランティア、連合などの組合、生協連や全労災などの団体、超党派の国会議員連盟、さらには兵庫県や静岡県の知事を先頭とする全国知事会など、広範な市民や組織が担うことになる。この世論をバックにした運動の広がりが、1998年の被災者住宅再建支援法を成立させる力となっている。しかし、それは家財道具の調達など身の回りの生活用具に用途が限定されていたことに加え、支給限度額が100万円と極めて低額であったこと、さらには全壊世帯のみを対象としていたことなど、被災者のニーズとは大きくかけ離れていた。そこで、①用途を住宅本体にまで広げること、②支給限度額を大幅に引き上げること、③支給対象世帯の範囲を広げることによって焦点を絞った形で、その後の運動が再展開、再構築されることに

なる。

(3) 再建支援法の改正と公共性論議

この再構築の運動の中で特に大きな力となったのが、鳥取県西部地震で鳥取県が独自に実施した公的再建支援策（2000年10月）、旧国土庁の「被災者住宅再建支援検討会」（委員長 廣井脩東大教授）の報告（2000年12月）、中央防災会議専門委員会の「防災体制の強化に対する提言」（2002年7月）であった。とりわけ、旧国土庁の廣井委員会の報告については、「住宅は単体としては個人資産であるが、地域社会の復興と深く結びついているために、ある種の公共性を有している」と、住宅再建の公共性を認める方向性を明確に打ちだしており、住宅本体への公費投入に向けての理論的根拠を示したものとして評価できる。こうした理論的あるいは実践的運動の追い風を受けて、2004年4月に再建支援法の一部改正がはかられることになる。そこでは、再建支援法に「居住安定支援制度」を付加することにより、①大規模半壊世帯にまで対象を広げる、②支給限度額を300万円までに引き上げる、③使途を住宅再建に関連する諸経費（建替えや補修に関わる解体費や整地費あるいは借入金や家賃等）にまで拡大する、といった改善がはかられた。この改正では、住宅本体への支給は認められなかったものの、住宅再建に関連する諸経費に使途が拡大されたことで、その後の被災者の住宅再建に弾みがつくものと、当初は期待された。

(4) 再建支援法の問題点と支援制度検討会

しかしながら、その後の展開のなかで明らかになったことは、2004年改正再建支援法では、被災者の住宅再建支援を促進することにはつながらない、ということであった。それは、以下の二つの明白な事実によって実証されることになる。その一つは、新たに創設された居住関係経費が、被災者にとって制約条件が厳しい、あるいは使い勝手が悪いということで、有効に機能していないという事実である。それは、支給率（支給限度額に対する実際の支給額の割合）が、28%という数字に具体的に示されている。もう一つは、多くの被災自治体が「横出し」「上乗せ」といわれる独

自の追加的な支援策を、実施せざるを得ない状況に追い込まれたという事実である。このことが、再建支援法の再度の改正を促す誘因となっている。その再度の見直しのために設置されたのが、「被災者生活支援制度に関する検討会」（委員長 伊藤滋早稲田大学特認教授）である。そこでは、被災自治体などの関係者からの意見聴取を行う、被災地で被災の実情や支援制度の施行状況を調査する、さらに中間報告案に対してのパブリックコメントを求めるなど、現実に即したオープンな検討を積み重ねて、被災者のニーズに応えとともに実効性のある制度に向けての課題の整理がはかられている。

ここでは、今までの再建支援法が抱えている問題点が、様々な角度から明らかにされている。それは第一に、住宅本体部分に支援しない限り被災者の再建も被災地の再建も進まないということ、第二に、制度や手続きの複雑さや条件設定が、被災者や行政の負担を大きくしていること、第三に、民間の再建エネルギーや被災者の自発性や自立性を引き出すものになっていないこと、などである。こうした問題点の把握を踏まえて、三つのS(Simple 明解、Speedy 迅速、Sympathetic 共感)が、新しい制度には必要だとの共通の理解に達している。昨年末の国会における再建支援法の再改正は、この検討会における討議内容や課題整理が下敷きになっている。

なお、この支援制度検討会の中間報告は、見舞金制度など住宅再建支援をめぐる重要な論点がすべて提示されており、再建支援法に興味のある方には一読を勧めたい。

2 再建支援法再改正の内容と論点

今回の支援法再改正の主な内容と論点を整理しておこう。

(1) 再建支援法再改正の内容と意義

第一の点は、使途を限定しない見舞金方式とすることによって、住宅本体への再建支援に道を開いたこと、第二の点は、今までの積算積み上げ方式から定額渡し切り方式に変更することにより、

領収書を集めるなどの被災者に労苦を強いる煩雑さを解消したこと、第三の点は、生活関係経費と居住関係経費の区分を撤廃し、使用用途の自由度や融通性を高めたこと。第四の点は、被害程度に応じて支給される基礎支援金と、再建方法に応じて支給される加算支援金とを加算する方式を採用することによって、住宅再建支援のもっている二つの性格、すなわち被災の救援という側面と再建の促進という側面のバランス化をはかったこと。第五の点は、収入要件と年齢要件を撤廃することにより、線引きによる不公平や障壁を取り除いたこと、第六の点は、敷地に被害が生じて住宅の解体にいたった世帯にも対象をひろげ、被災者再建ニーズの実態に即したものとしたこと、である。なお、以上の改善内容に加えて、能登半島や中越沖地震などの被災に対しての遡及適用がはかられたことを指摘しておきたい。寺田寅彦が指摘したように災害は常に進化する。その進化についていけないという法の後追いの宿命をカバーするうえでは、遡及適用的な対応が不可避となる。遡及適用への道を開いた英断として評価したい。

この改正により、わが国の災害救援制度が持っていた「古い考え方」の一掃がはかられたと、私は考えている。ここで古い考え方というのは、現行の災害救助法が、戦前の罹災者救助法をたたき台にし、戦後まもなくの社会状況を反映した形で1947年に制定された経緯から生みだされたもので、①現金を渡さずに現物で支援をはかるという「現物主義」、②極貧の状態にある者だけを救うという「救貧主義」、③住宅などの個人資産には公費を投入しないという「自責主義」などをいう。いままでの、支援対象を極貧者に限定する、支援メニューを仮設住宅および公営住宅に限定する形態は、こうした考え方を反映したものであった。しかし、時代が変わり、多様な生活スタイルが定着し、国民の生活レベルが大きく向上し、高齢化社会が進展するなどの社会の変化の中では、こうした古い考え方はもはや通用しない。住宅再建をめぐる阪神・淡路大震災後の運動は、まさにこうした古い考え方を克服する戦いであったといえよう。

(2) 再改正を阻もうとした二つの懸念

ところで、再改正にいたる過程で戦わされた二つの論争について、言及しておきたい。その一つは「再建支援制度の制定が国民のモラルハザードを引き起こす」という懸念についての論争である。他の一つは「首都直下など巨大災害では再建支援制度が財政破綻する」という懸念に対する論争である。前者の懸念は、再建支援制度が制定されると、何もしないでも見舞金もらえるということで、耐震補強や保険加入などの国民の自助努力によるリスク回避が疎かになる、というものである。まさにこの懸念に関わって、公助としての支援金の限度額の論争がある、と理解している。少なすぎてもいけないが、多すぎてもいけない、というのが私の意見である。とはいえ、病気になると保険金もらえるからといって、自助努力としての健康管理を怠る人がいないのと同じように、再建支援金もらえるからといって、住宅を危険なままに放置する人が増えるとは考えられない。危険なまま放置するということは、人命の危険を身代わりにすることに等しいからである。兵庫県の住宅共済制度の加入者の調査をしたことがある。安全な住宅に住んでいる人ほど、また防災対策に熱心な人ほど、共済制度への加入率が高いことがわかった。自助と公助あるいは共助は、背反の関係にあるのではなく相乗の関係にあるのである。再建支援も耐震補強も同時に進めるという視点からの自助努力の啓発に心がけて、この懸念を乗り越えていく必要がある。

後者の懸念は、巨大災害では無数の被害があるので、支払い能力を超えての支援金の支給がなくなる、というものである。確かに、首都直下地震の被害想定を根拠に、支援金を算出すると数千万円から1兆円が必要となる。がしかし、何十万户が全壊することを前提にするということは、1万人もの尊い生命が奪われることを許容することと同義である。だからこそ私たちは、その人的被害を軽減すべく耐震補強や出火防止に取り組んでいるのであって、計画通り耐震化の必要な住宅が10%以内になれば、倒壊被害も1/2に軽減されると考えられ、それによる支援金負担は大幅に軽減できるはずである。ここでは、宿命的に考えるのではなく、戦略的に考えなければならな

と思う。この戦略ということでは、再建復興に要するトータルコストに思いを馳せることも欠かせない。膨大な戸数の仮設住宅や公営住宅を建設するコストを考えると、それに代わっての自力再建を促す支援金を支給した方が、再建支援金の出費が嵩んでも、住宅再建のトータルコストとしては安上がりになるはずである。とはいえ、万一に備える視点は不可欠で、基金の積み立てなど再建支援制度の安定化のための措置を今から講じて、この懸念の払拭することも忘れてならない。

3 再建支援法再改正の評価と当面の課題

今回の法改正の内容が適及適用された能登半島地震や中越沖地震の被災地においては、改正された再建支援法の適用による住宅再建が一挙に進んで、被災地と被災者の復興が加速化されたと聞いている。この結果からも明らかなように、被災者のニーズに合致した法改正がなされたことにより、自力で再建しようとする意欲やエネルギーを引きだすものとなっている。先に述べたように「私有財産自己責任」などの古い考え方が実質的に撤廃され、現代の社会の状況と被災の現実に見合った画期的な改正がなされたと、高く評価している。とはいえ、問題が全て解決されたわけではない。今回の大きな改善点に比較すると小さな未改善点であるために、目くじらを立てて問題視する必要がないのかもしれないが、再建支援の更なる発展のためには無視できないと思うので、制度理念に関わるもの、制度設計に関わるもの、制度運用に関わるもの、の三つにわけてその問題点を指摘しておきたい。

(1) 制度理念に関わる問題

理念の問題というのは、再建支援制度の確立をはかる運動が求めてきた「住宅再建には公共性がある、それゆえに住宅本体の再建にも公的資金を投入すべきである」という理念もしくは主張を、全面的に認めたものになっていないということである。支援のための公的資金の支出を見舞金という形にすることによって使途を限定せず、結果として住宅本体への公金の投入を拒否しないとい

う、消極的な決着になっている。それゆえに、理念に裏打ちされた制度とする取り組みは、引き続き求められよう。

(2) 制度設計に関わる問題

設計の問題というのは、制度設計上の線引きによるギャップが生まれ、支援が必要であるにもかかわらず十分な支援が受けられない階層や対象が残されている、という問題である。今回の改正で、収入要件や年齢要件が撤廃されて「適用対象の隙間」が小さくなったものの、そのすべてが解消されたわけではない。後述する長期的課題とも関わることであるが、災害救助法など他の支援制度と整合のとれていない部分があって、半壊や一部損壊と認定された世帯では、補修などにより住宅再建をはかろうとすると、災害救助法による支援しか受けられない。その場合、現物主義や救済主義による古い考え方による支援となり、複雑な手続きや厳しい要件が強要されることになる。大規模半壊と半壊との間に、支給金額面でも手続き面でも大きなギャップが生まれることになり、このギャップの解消を急いではからねばならない。

(3) 制度運用に関わる問題

大規模半壊と半壊とのギャップに関わって、その被害認定の精度あるいはシステムのあり方が問われることになる。被害認定の結果の違いによって、受けられる支援の内容が大きく違ってくるからである。つまり、運用面において被害認定の正確性や公平性が厳しく問われるということである。ところで、現在の被害認定では、保健士など建築構造に知識をあまり持たない職員が従事するケースが多く、それゆえのミスジャジが多い。さらには、行政の労力を省くということで、建物の中を見ないなど簡便な判定に走る傾向も生まれている。そうした曖昧な判定を容認している限りは、判定と支給をめぐるトラブルの大量発生が不可避である。となると、専門家を登用した判定システムの構築など、被害認定の正確度をあげる取り組みを急がねばならない。

4 長期的課題としての三つの総合化

最後に、長期的課題として取り組むべき抜本的解決策について、提言しておきたい。それは、既存の災害対策基本法や災害救助法を住宅再建あるいは住宅減災の視点から見直して、総合性あるいは戦略性のある法制度の構築整備が欠かせない、ということである。ここでは、住宅再建に関わる重要な課題ということで、以下の三つの総合化を提案しておきたい。

(1) 予防、応急、復興の総合化

第一に、住宅減災の時系列的なサイクルの確立という課題を指摘しておきたい。住宅の倒壊を防止する予防的対策、倒壊直後のガレキ撤去や応急修理をはかる応急対策、そして住宅のスムーズな再建をはかる復興対策の三つの対策を有機的に組み合わせ、住宅減災のトータルなシステムをつくるということである。

住宅再建をスムーズに遂行するためには、再建の需要量そのものを小さくする取り組み、すなわち倒壊防止策の強化が欠かせない。先に指摘したように、耐震補強等により倒壊する住宅が少なくなれば、再建支援の必要な住宅戸数も少なくなり、財源面でも資材面でも再建の負担は小さくなる。首都直下などでは大量の住宅が倒壊するので、今回の再建支援法は早晩に破綻するという意見があるが、予防的対策の強化をはかることによってこうした不安を拭い去ることができる。そのためには、車検制度にならった「家検制度」の導入が考えられる。10年ごとに家検を受けて耐震性能を確認し、必要な性能がなければ補強を義務づけるのである。家検を受け耐震性能のあることが確認された住宅については、災害で倒壊しても自己責任がないということで、有利な再建支援が受けられるようにする。さらには、家検で性能確認を受けた住宅について地震料率や固定資産税の軽減をはかる。となると、耐震補強などの予防策にインセンティブを与えられ、耐震補強はもとより日常的なメンテナンスが進むことになる。

(2) 自助、公助、共助の総合化

第二に、住宅再建における自助、公助、共助の役割分担の確立という課題がある。住宅再建の公共性の所で触れたように、住宅再建には公的な部分と私的な部分とがある。それゆえに、予防においても再建においても、自己責任と公的支援の両方が求められることになる。再建においては、自助として再建資金を計画的に積み立てておくことや地震保険に加入しておくこと、共助として国や自治体からの再建支援金などの支援制度を確立しておくことが、共に求められることになる。

ところで、その自助と公助だけで住宅再建が保障されるかという点、必ずしもそうではない。公助の必要なことは繰り返し述べてきたところであるが、だからといって無限大に支援をはかれるかという点そうではない。そこで自助と公助で不足する部分を、義援金などの共助のシステムで補完することが必要となる。そこでここでは、この共助のシステムとしての住宅再建共済制度の確立を今後の課題として指摘しておくことにする。私は、この共済制度を「義援金の前払いシステム」と位置づけているが、災害によって義援金の額が大きく異なるという不公平の解消をはかるうえでも、あらかじめ義援金的な浄財を掛け金として積み立てておくこのシステムは、極めて有効と私は考えている。それに加え、先に述べた予防と復興あるいは耐震補強と住宅再建とのリンケージに関わって、突発的な大災害による共済制度の財政破綻の危惧を回避するためにも、耐震補強の推進が欠かせないということになる。ということで、共済制度で積み立てられた基金を、耐震補強の支援に回し、予防対策の共助化につなげることも考えられる。

(3) 点と面の総合化

第三に、住宅再建を街並みの再建や地域社会の再建につなげる視点も欠かせない。阪神・淡路大震災などの最近の震災復興の過程においては、仮に住宅が再建されてもコミュニティが再建されない、あるいは地域経済が再建されないという状況が見られる。商店街の復興や地場産業の復興など、住宅の再建に連動させる形での地域の再建を促す支援プログラムの充実や整備が欠かせないの

である。そこで、国の支援に加えて自治体の支援を上乗せして、地場資源を活用した場合や街並み景観に配慮した場合、さらには商店街復興にリンクした場合などにおいて、支援金の増額をはかる仕組みを取り入れて、コミュニティや経済の復興につながるようにする配慮が求められる。