

# 被災者生活再建支援法成立の意義と課題

## 伊賀興一

### 一 はじめに——法成立をどう見るか

#### 1 被災者支援法の成立

一九九八年五月十五日、参議院での議決を受けて開かれた衆議院本会議において、被災者生活再建支援法が共産党を除くその余の会派の賛成により、可決し成立した。この法律により、わが国でははじめて、自然災害による生活基盤の破壊という生活事故に対する直接給付制度が誕生したといえる。

阪神・淡路大震災発生から三年四カ月余の時間を要したことは、後述するように、内容における不十分きの要因ともなった、予算配分（これは結局政策決定を意味する）は（大蔵）官僚の専権である、との思想と構造が、この国においていまだ根深いものであることを示すものである。

自助努力の土台を破壊された自然災害被災者の前に

立ちはだかっていた『壁』（我が国は私有財産制であり、個人の損失に公費導入はできない）という政府見解）にくじけず、市民主導の立法要求が展開され、新法制定という形で『壁』が打ち破られたことは大いに評価されるべきものである。

「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者」を対象とし、「自立した生活の開始を支援することを目的」（法一条）とし、「被災者生活再建支援金の支給を行う」（法三条）という新制度ができたことは、市民立法運動が国民的論議を興し、政府（大蔵省）・自民党をして、被災者の破壊された生活基盤（これぞまさしく自助努力の土台）回復に公共性を認めさせ、公費導入の必要性にコンセンサスを得た結果といえよう。まさに、被災者・市民が『壁』を動かし、たものとして、画期的なことであったと評してよいだろう。

#### 2 衆・参両院の付帯決議について

この支援法は、直接的財源を都道府県が本法に基づき設立する基金に求め、間接的には国費から基金支出の半額に相当する額を補助するとされたため、基金創設前に発生した阪神・淡路大震災の被災者に対する支給については、本法は適用できず、行政措置をもってなされることとなった。

付帯決議には法的拘束力はないとはいえ、阪神・淡路大震災被災者への（行政的）支援措置について、「復興基金事業として実施している生活再建支援金などを含めて」としている点には問題がある。これまでの復興基金での「弱者限定」で「小出し」というほかない給付を、新たな支援法制定を受けてなされる行政措置に際して算数的に「含める」とすると、本法制定を余儀なくした大震災発生後の三年余にわたる現行災害援助法による援助の実情と、行政措置の不備・不十分さを覆い隠し、その故に、今なお、自助努力の土台回復ができず、生活破綻に直面する多くの被災者について、その要求を封じ込める行政側の口実とされかねない。

それだけに、納得しかねるのである。

### 二 被災者生活再建支援法成立の意義

#### 1 生活基盤回復支援の公共性

(1) 阪神・淡路大震災の規模はM7.2であり、それほど大規模な地震とはいえなかったが、大都市神戸をはじめ深刻な被害をもたらしたことが今回の支援法成立を導いた最大の要因である。

六四〇〇人を超える死者を出し、約四五万世帯が住

家の全・半壊被害を受けたことは、その被害の程度と質を示している。

こうした被害をどう見るのか。これがこの国の災害救助法システムを検討するうえで避けて通れない課題であったことはいうまでもない。

(2) 自立した生活者にとって、住家が全・半壊するという事態は、大変なことである。自らのすまいと日常家財を一瞬にして失うことにより、その日から、自立した生活を運営することが不可能な状況に追いやられてしまうのである。

この国の生活者が自然災害に基因し、既述のような規模で生活基盤が破壊され、自立した生活を営みしえなくなった状況が現出した時、政府は先のとおりの見解を表明したのである。

しかしながら、この政府見解は、雲仙普賢岳噴火の際に行われた「食事供与事業」の例や、アメリカ災害救助法による「連邦援助金支給制度」の例をあげるまでもなく、全く誤った議論であったことが、今回の支援法制定によって明らかに示されたといえよう。

個人の生活基盤は一面において私的財産として形成され、存在している。しかしながら、私的に見える生活基盤は同時に、生活者が社会的・経済的生活を自立して運営する基盤でもあり、その土台として機能していることを見逃してはならない。

先の政府見解は、この側面を全く否定する、もしくは、意に介さない、という立場の表明としか見られない。

自然災害による被害に対し、政府は責任がない、ということがこうした議論の出発点であった。これは、国家賠償法や公的補償を念頭に置いた議論であったと

いわねばならない。問題はこうした面での国家責任が問われたのではなく、自然災害によって破壊された生活基盤の回復に公共性を認めるか否か、にあった。

ここにいう生活基盤とは、いわゆる「住家」(所有・賃借の別を問わない)、「住い」としての空間であり、そこで日常生活を運営するに足りる生活資財のことをいう。そのレベルはその社会の到達している文化によっても異なるもので決して固定したものではない。いわゆる「住い」は、その家族が日常生活を営むに足りる空間として確保されることを意味し、賠償や補償の概念でとらえられる「資産」としてのものの状態の回復」を意味するものではない。

この国と社会は、個人の尊厳確立を目的とし、自立した生活者の生活を礎に成り立っているのだから、生活者が自然災害に帰因した生活基盤の破壊という状況に遇い、自立した生活ができない状況にある場合、この国にとって放置できないほど、国の社会・経済秩序に多大な影響を与えることは多言を要さない。

(3) ところで今回の支援法は、支給の対象要件として、「住家の全壊その他これと同等の被害を受けたと認められるもの」と定め、生活基盤に著しい被害を受けた者の「自立した生活の開始を支援」することとした。まさしく、個人に幸福追求権を認め、健康的文化的生存権を認める日本国憲法の下において、自然災害により破壊された生活基盤回復への公費支援に、個人の尊厳の基礎であるスタートラインを確保する公共性が認められたと理解される。この点で、今回の支援法制定の意義ははかり知れないほど大きいと考えるのである。

(4) しかしながら今回成立した支援法は、その支援

内容において、日常生活資財購入費を積算して、最高一〇〇万円の支給にとどめた。これは完全な論理矛盾である。

この支給レベルを設定したことを合理化するには、破壊された生活基盤のうち、生活資財回復の支援は直接給付をもってするが、「住い」としての空間については、いまだ避難所―仮設住宅―公営住宅の提供による回復を前提とするといわねばならない。この路線は、「住い」回復の多様性を認めず、硬直した「収用」的発想によるもの、との批判をさけることはできないであろう。この支給レベルの問題は、住まい回復の援助方法とともに、今後の改善課題の一つである。

## 2 社会保障と個人補償

(1) 被災者に対する公的支援制度の創設をめぐっては、「個人補償」用語との関連で、どのような根拠・理念の制度化をめざすのかが議論されてきていた。

私はこれまで、被災者団体が「個人補償」要求を掲げていても、それは「もとの資産回復」の意味を持って生活基盤回復を求めているのであれば正しくないし、各人において当然資産価値に差があった被害そのものの回復を本気で国に要求しているとすれば、およそ合理性のない、実現不可能な要求だと指摘してきた。

一部には、今回の支援法成立をもって「個人補償」の一部実現である、との論調も見受けられる。しかしながら、生活基盤とはいえ、それが私的資産の公費による一部補填の側面を持つという結果自体否定するものではないが、その(つまり個人の資産の回復のために公費が出た)ことを成果のようにいうことにどれだけの意味があるのか、私には全く理解できない。

(2) 今回の支援法に有意性が認められるとすれば、憲法二五条の生存権保障の具体的枠組に新たな制度が加えられた、という点にあるのではないか。

すなわち、これまで憲法二五条の生存権保障は制定後五一年経った今日においても、すべての市民にとっていかなる意味を持つのか、具体化されてきたとはいえない状況である。それどころか、経済生活の保障としては、生活保護法の運用実態が示すように、その保護対象者は生活破綻をきたし、その資力・能力を活用してもなお、生活困窮していることを要するとされているのである。その保護手続もレベルの低さも、ともに屈辱的であるとさえ指摘されている。

今回の震災でも、政府や一部識者から、被災者に対しては、「生活保護法が受け皿である」と公言されていた<sup>(3)</sup>。このような生活保護法を自然災害被災者の受け皿にする、ということは、要保護状態（原則的に無資力で生活破綻をきたすこと）となるまで被災者を放置する、ということにはかならない。

こうした議論に対置したのが、市民立法案の理念である憲法二五条の生存権に根拠を置く生活基盤回復支援による自助努力援助制度の創設であった。こうした制度の理念は、現行災害救助法がその趣旨・規定をも没却するというほかならない事務次官通知により運用された結果、被災者の前で立つ「壁」のような役割を現に果し、災害救助法の目的は応急的・一時的救助に限られ、被災者の生活基盤回復は法の目的外だという現行救助行政<sup>(4)</sup>の根本的変革を求めたものであった。社会保障制度としての、しかも要保護者に限定しない、救済ではなく、防貧対策として早期のまとまりをもった一定額の直接給付制度が、少なくとも自然災害に基因し

た生活事故場面における生存権の具体化と考えたのである。

市民立法案<sup>(5)</sup>が発表された当初、実現不可能と多くの人から見られたのは、実はこれまでの憲法二五条の生存権の位置づけや解釈から、夢物語、と受け止められていたからといつても的はずれではないであろう。

こうした理念は、今回の支援法においても明確化された。これは、この国の社会保障制度の、少なくとも自然災害に基因する生活事故に対する新たな枠組みが創設されたという点で画期的なのである。

(3) 成立した支援法は、資産調査は行わず、収入制限も上限八〇〇万円とする等、生活保護法の保護基準と質的に異なる基準を置いた点は、その上限額の妥当性はともかく、新規性を示すものである。しかしながら、収入と年齢の制限を数段階設定し、それに連動して支給金額に差をもうける、という点は、立法の理念からすると、改善を要する不十分さであることは否めないところであろう。

### 3 市民立法運動と主権者

(1) 今回の支援法成立に既述の市民立法運動が大きな影響を与えたことは間違いない。この国の主権者である市民達が四五万世帯もの規模で生活基盤を失い生活自助が不能となり避難生活を余儀なくされた被害者<sup>(6)</sup>のものが深刻な立法事実ではあったが、この国ではそれが直接国会を動かし、新規の制度を創設することは、現状では不可能というほかない状況を見ておかなばならない。

紙幅の関係で市民立法運動の経過は省くとして、今回の支援法が成立したとはいえ、阪神・淡路大震災発

生から三年四カ月も経過した後の成立であり、市民立法案提唱後でも二年の年月を要した要因は何か、を明らかにする必要があるだろう。

(2) この国の国会には、市民が直接法案を提案するシステムはない。内閣が提案するいわゆる閣法と、議員が提案する議員立法の二種類のみである。本件の場合でいえば、内閣は既述のような見解を公言していたのであるから、市民提起の法案が国会で審議されるためには議員立法のルートに乗ることが必要だった。その際に最大の問題は政党間のヘゲモニー争いや宣伝の具に用いられないことであった。何故なら、市民立法案を今後も何らかの課題で提起したとしても、とりわけ予算を伴う立法要求の場合、与党がそれを支持するならいざ知らず、一部野党のバックアップを受けるのみでは到底実現がおぼつかないからである。

今回、市民立法運動が運動的に成果を納めた要因の一つあげるとするならば、強弱はあったとしても、全政党所属議員から支持、賛同が寄せられ、その議員連と協力・共同で国会法上の手続をすすめることができたことを挙げたい。

(3) 確かに今回の支援法は、成立直前に与党自民党が「大蔵省も了解の範囲内では成立させることはできない」と強行に主張し、成立したものである。いわば「自民案」に乗るなら支援法は成立させることはできるが、そうでなければ相打ちで何の新制度も実現しない、という状況が作り出されたことは否定しえない。

その意味では今回の支援法は、市民立法案とは、社会保障制度の枠内での自然災害に帰因する生活事故を対象とし、要保護者に限定しない直接支給制度という

面では同一性が維持されつつも、国の責任の明確化や支給レベルの点で相当に異質なものとしてしか成立しなかったことも事実として見ておく必要がある。このことをして、今回の支援法の成立自体に反対し、もしくは否定的評価をするむきもある。こうした評価は別としても、被災実態を踏まえ、現行法システムの隙間を埋める必要性を法案の形で示し、全国規模で議論を興した今回の市民立法運動の評価はしすぎてもしすぎることにはならない、と確信するのである。

#### 4 主権者の自信と責任

被災地では被災者を中心に実に多様な団体、組織が結成され、被災者支援活動や公的支援要求運動が取組まれた。そうした運動は多くの場合、主権者として被災の実状を訴え、その改善を求める運動としていづれも貴重な主権者の運動である。

しかし、こうした主権者の運動として今後にも教訓化されるべき内容を市民立法運動が持ちえたことは特筆に価する。それは、陳情のみに走ったり、抗議、批難を繰り返すことでは、真の意味でこの国を動かさないのではないか、ということである。官僚や議員達の中には未だ、「市民は実情を訴え、要望するもの」、「政策や法案づくりは官僚が行うもの」との発想にとらわれているのが現実である。現実政治を動かすためには、政策の転換、新政策の創設という重大問題にも主権者として自信と責任をもった提案をすることが不可欠だといえるのではないか。それは憲法秩序や現行法システムを十分に理解し、同時に現実の政治勢力の力関係や動向をも見極めて、それを見極めたうえで実現させよう、という展望と具体的政策・法案を持つ

て運動をすすめる、ということではないだろうか。

こうした意味において、今回の市民立法運動が今後の市民運動に残した教訓は大きいと考えている。

### 三 災害救助・復興法システムと行政の課題

最後に今回の支援法の成立を受けて今後の課題を項目的にあげておきたい。

#### (1) 阪神・淡路大震災被災者への有効かつ適切な新行政措置実施

今回の支援法は成立後の自然災害に適用されるもので、阪神・淡路大震災被災者には直接適用されない。

その意味で、これから策定し実施される行政措置による支援策は、被災者側が提起するであろう行政措置案を十分に反映させた、有効かつ適切なものとされなければならぬ。特に、住まい回復に対し直接給付金額を算定しなかった今回の支援法のレベルからすると、仮設住宅の提供と今回の支援法の相当の支援とは矛盾するどころか、併存させるべきものであるから、仮設住宅提供を理由に支援拒否は許されない。

#### (2) 災害救助法を含めた総合的災害救助法システムの構築

今回の支援法成立によって、被災者の生活基盤回復の公共性が法的に認められ、そのために公費が直接給付される制度が新設された。

この意義は既にふれたが、問題は現行災害弔慰金法や災害救助法等を統一的総合的に再構築し、総合的災害救助法システムをこの国で造り上げることが必要な

のではないか。

こうした議論が開始されることにより、自然災害被害とは何か、自然災害における国の責任と被災者の権利がどう体系的に確立するか、そもそも災害救助行政の質をどうとらえるか、等の論点が深められることになる、と考える。

#### (3) 常設機関の設置

阪神・淡路大震災では、この国の縦割行政の弊害が随所で露呈した。また、一方で交通管制や情報規制等、人権規制の側面をのみ強調する「危機管理体制」の必要が叫ばれたことも記憶に新しい。

しかし、被災者の自助努力土台回復という行政目的が確立されたというべき状況を迎えて、この目的を中心的任務とし、縦割機関の調整にとどまらず、独自の予算と人員を持ち、各省庁・機関をも統合しうるような災害救助のための常設機関の設置を展望する必要がある。

(1) 平成四年度国土庁委託調査「初期期災害対策に関する調査報告書」。

(2) 「外国の立法」(国立国会図書館調査立法考査局)一九五号、一九六号、拙稿「被災者支援と自助努力——アメリカ FEMA から何を学ぶか」ジャスティス(システムフアイブ刊)。

(3) 「深層／石原信雄に聞く」毎日新聞九七・六・一三。

(4) 拙稿「災害救助法と災害被災者等支援法案」本誌一九九七年一月号。

(5) 拙稿「被災者の生活再建援助法案について」本誌一九九七年五月号。

(いが・おきかず 弁護士)