

被災者生活再建支援制度に関する論点メモ

検討会での議論の論点整理を行うために、各方面からの意見も含めて、この制度に関する議論を大まかに区分すると以下のように整理することができるのではないかと。

以下の1～3の区分は概ねの考え方を示すものであり、例えば1の改善項目が大幅な変更を伴う内容になれば2、3に該当することもあり得る。

1 現行制度の見直し

被災者生活再建支援制度（以下「本制度」という。）については、全壊と判定された住宅の補修も支援対象とすべき、住宅を再建しない場合の被災住宅の解体・撤去も支援対象とすべきなど、現行の制度を基本的に前提とする様々な意見が寄せられている。

特に居住関連経費については、申請期間満了前という要素はあるが、受給者が実際に受給した金額の支給限度額に対する割合が半分程度（生活関連経費のみを受給している者を含めると3割弱）となっているという実績が出ている。

また、第2回検討会でのヒアリング（以下「ヒアリング」という。）では、「使い勝手の悪さ」のみならず、被災者間の「不公平感」の問題、真に支援が必要な被災者に支援が届かないとの問題も指摘された。具体的には、住宅本体支援や再建しない場合の解体・撤去費の問題のほか、

- ・ 大家族が不利（3世代同居の農業世帯が収入基準を超えてしまう）
- ・ 地盤被害が対象にならない
- ・ 被害区分が4段階しかなく支援金の差が大きいため、境界線近くでトラブルになる
- ・ 同じような被害を受けた同級生が誕生日の違いで支援に差が出た
- ・ 退職金でアパートを建てた家主が支援を受けられず、入居していた学生が支援を受けた

などの例が示された。特に、被災者に納得してもらおうという点での他者と比較しての「不公平感」の問題の重要性が指摘された。

他方では、税金を使う以上、納税者たる一般国民の理解を得られるよう何らかの基準、要件は必要であり、基準等を設ける以上は必ず境界線上の問題

は生じることから、割り切りにはやむを得ないところがあるし、使途についても全く自由というわけにはいかないという問題もある。

また地域性に由来する問題であれば、地方自治体による上乘せ、横出し措置で対応すべき部分もあると考えられる。

そこで、この支給実績を踏まえ、ヒアリングなどで指摘された現行制度の「使い勝手の悪さ」や被災者間の「不公平感」を少しでも緩和することに関し、現行制度について見直すべき点を検討することをどう考えるか。

例えば、検討会では、特に大規模な災害時には補修できる住宅は補修して使うべきであり、全壊判定は構造的なものでなく経済的なものであるから、全壊判定の住宅でもその補修について支援を行う必要があるとの意見があった。

検討会の場では、数多くの詳細な改善点のひとつひとつについて、方向性を示すほどの時間的余裕はなく、また、必ずしもその任にはないと考えられるが、現行制度を基本的に前提とする場合の改善の在り方について、どのような点を指摘できるのか。

また、いわゆる耐震偽装マンションの問題に関して地域住宅交付金を活用した様々な支援措置が実施されているが、これら本制度の制定後に実施、設定された各種の措置、制度における支援の考え方には、自然災害の被災者支援を検討するに当たって参考とすべきところはあるか。

2 支援金の使途の再構成

全国知事会を始め、支援金を住宅本体の建設、購入、補修に使用できるようにすべきとの意見は根強い。また使途の限定が「使い勝手の悪さ」の一因という指摘もある。

ヒアリングの場でも、

- ・ 住宅本体への支援の被災者ニーズがある
- ・ 住宅の再建が進まないと、まちの復興も、地域の復興も進まない、「暮らし」は復興できない
- ・ 本制度と住宅本体を含む自治体の制度を比較しても、実効性に大きな差が出ている。自治体制度の実績から見れば、住宅本体を対象としていない

ことが本制度の上限に対する実支給額の割合を低いものとしているとの指摘がなされた。

また、ヒアリングの場では、支援対象となる経費の範囲が狭く、支給条件も厳しいため、被災者の理解を得るのにも膨大な時間を要するとの意見、被災者の生活再建の後押しというのであれば被災者と被災自治体に対して支援の気持ちがストレートに伝わる制度として欲しいとの意見も表明された。

被災者にとっては元の生活を取り戻すことが重要であり、農業で何とか暮らしていた人が公営住宅に入り、生活保護を受けるということになると、被災者自身の問題のみならず、結局は公費負担を増大させることになるとの見方も示された。

中越地震や宮城県沖地震、また、水害復興対策としても福井県、三重県、新潟県、兵庫県などで、住宅本体への支援を含む自治体独自の制度が実施されている。先般の能登半島地震に際しても、本制度に住宅本体への支援を含む県・市町の単独措置が上乘せされた。自治体の独自制度の方がより利用されているとの指摘もある。

他方では、典型的な個人資産である住宅に税金を使うべきではない、税金による助成は有効に使われるべきで用途限定は当然という考え方もある。

さらに、過大な事後給付は、生命と財産を守るうえで不可欠な事前の自助努力（安全な土地の選択、耐震改修、火災保険・地震保険等への加入など）を阻害するのではないかととの指摘や、首都直下地震等極めて大規模な災害が発生した場合のフィージビリティ（実現可能性）に対する懸念の指摘がある。

本制度だけで生活が再建できるわけではない、本制度が「後押し」のためのものであることは、検討会の議論やヒアリングで表明された意見でもほぼ共通の理解となっている。従って、現行の支援金額（最高300万円）の範囲なら自助努力の問題、フィージビリティの問題はさほど大きくないとの評価であれば、この金額を維持しつつ、用途を弾力化する余地はあるか。

そこで、現行の基金方式などを一応の前提としつつ、現行の生活関連経費（家財道具等）、居住関連経費（被災住宅の解体・撤去費等）の区分を改めるなど、被災者の視点で用途を抜本的に見直すべく、支援金の用途について、税金の使い方を巡る議論との調和を図りつつ検討することをどう考えるか。

また、ヒアリングの際に明らかとなった被災自治体における本制度による支援金受給のための住民の事務負担（自治体側からは職員の事務量ということになる）も要件を簡素化することで緩和されることにも留意が必要ではないか。

（住宅本体）

住宅本体を支援対象とすべきとの考え方は、まちの復興、地域の復興には公共性があり、そのための前提である被災住宅の再建には公費による支援も正当化されるというものである。旧国土庁の「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書（平成12年）においては、「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」とされている。

被災者生活再建支援法の平成16年改正の前提となった中央防災会議防災基本計画専門調査会報告（平成14年）では、個人住宅が全半壊した場合の公費による損失補てんには問題があるとしており、その理由としては、持家世帯と借家世帯の公平性、財産保全のための自助努力の阻害が挙げられている。

また、そもそも私有財産は自由に排他的に処分できるものであり、極論すれば再建された住宅も直ちに売却できないことはない。こうした私有財産の形成に国は関与すべきではなく、公費を使つての助成に国民の理解が得られるのかという指摘もある。

中央防災会議専門調査会の報告は公費による「損失補てん」には問題があるとしているが、「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」としたものであり、本制度による現行の支援も生活再建の支援であって、損失補てんではない。本制度において住宅本体への支援を認めた場合に、問題はないか。

被災者生活再建支援法の制定時には法附則・附帯決議で、16年改正時には付帯決議でそれぞれ5年後、4年後の見直し検討が求められたが、これは住宅本体への支援を巡る議論が結局のところ収束していないことが大きな要因ではないか。この問題について、今日改めてどのように考えるのか。

(見舞金又は使途を限定しない個人向け給付)

本制度は、複雑な制度となっており、ヒアリングでも示された通り、被災者や被災自治体の事務負担が増えるという、意図せざる現象をもたらしている。支給限度額に対する支給実績の低さの一因でもあろう。

しかしながら、公費による支援は善意の義捐金とは異なるものであり、単純に使途を自由とすることは困難であろう。既存の公費による見舞金制度等と比較しつつ、上記のような問題点の指摘に応える方途はあるのだろうか。

3 制度全体の見直し検討

現行制度については、首都直下地震などの大規模な都市災害に対応できない、高齢化の進んだ過疎地では自力再建自体が困難な者が多いといった構造的な問題、事後の救済は事前の自助努力を阻害するといった問題の指摘もある。

ヒアリングでは、全国一律の給付であることで、地域において真に支援を必要としている被災者に支援が届かず、かえって公営住宅などの公費支出を増やすことになっている場合があるとの意見も表明された。

このため、制度の目的や枠組みを含め、制度全体のあるべき姿について検討することについてどう考えるか。

(大規模都市災害)

現行制度は首都直下地震などの大規模な都市災害にも適用される。現在、現行制度運営のために47都道府県から600億円が拠出されているが、現行法の構成は、国費を加えて1,200億円の範囲内に給付を留めるというものではない。一定規模以上の自然災害が発生すれば、都道府県は支援法人を通じて支援金を支給し、国はその2分の1を補助することとなる。(都道府県や支援法人は借金をしてでも給付を行い、国も2分の1を補助する義務がある。)大規模都市災害時には、インフラの復旧等に莫大な資金が必要となるが、限られたものとなるであろう復興のための財源をどこに優先的に振り向けるかが問題となるため、現行法を前提とした支援を行うことでよいのかが、問題となる。

10万棟を超える住家が全壊した阪神・淡路大震災の復興段階では、本制度の原型とも言える被災者自立支援金制度において約1,400億円が使われた。これは本制度の生活関連経費部分に相当するものである。他方、公営住宅の整備等には約7,200億円の国費が使われるなど、その他インフラの復旧なども含め阪神・淡路大震災に関連する国の財政負担の総額は5兆円以上を要している。

首都直下地震の被害想定で建物被害が最大となるケースでは約85万棟が全壊ないし焼失するとされている。従って、この場合の本制度による支援金は現在の拠出金ベースをはるかに超える金額となるものと予想される。本制度以外のところでも膨大な財政支出が必要となることは間違いない。

首都直下地震等の大規模な都市災害の場合には、復興の優先順位につき大きな政治判断が求められることとなる。あらかじめ国費の上限額が決められているものとしては地震保険があり、国が再保険で対応する範囲は民間の対応分と合わせて5兆円までとされているが、本制度について何らかの上限をあらかじめ設けておくべきなのか、それとも本制度を一種のナショナルミニマムと捉えて全体の額を抑えるべきではないのか。後者の場合に、現在の基金で対応可能な額を上回る支援金の部分について、手当てが可能なのか。

本制度は都道府県が相互扶助の観点から拠出した拠出金を基にした制度である。そもそも、首都直下地震など都道府県の拠出可能額を大きく超えるような給付を必要とする大規模な被害が発生した場合には、別途の特別立法等によることにについては、どのように考えるべきか。

この意味でも、本制度の基本的考え方を改めて整理しておく必要がある。

(市町村への一括給付)

第2回検討会のヒアリングでは、支援が真に必要な者は市町村などの現場でこそ的確に把握でき、国の全国一律の基準では却って被災者間の不公平感が増大するとし、国は給付すべき支援金の総額のみを決め、実際の執行は市町村に任せたらどうかとの提案も行われた。

前述のとおり、効果的な支援が行われず、元の生活に戻れないとなると、被災者自身の問題はもちろん、公営住宅に入居したり、生活保護を受給するという事となつて、結果的には公費負担の増大を招くとの指摘もあった。

高齢化の進む能登半島地震の被災地では、個々人が住宅を再建するよりもグループホームのような形態が必要な場合もあるのではないかとの声も聞かれ、本制度の居住安定支援部分は、現行のままでは、こうした場合にはあまり役立たないことになる。

この提案を巡っては、

- ・ 要するに復興基金に吸収せよとの提案ではないか
- ・ 透明性・公平性の確保という行政法的な考え方とは異なるが、ある程度は自治体の判断に任せる部分が必要かもしれない
- ・ 市町村長に任せるには前提となる復興計画・再建計画が必要になるのではないか

などの意見があった。

本制度は都道府県の拠出金と国の補助からなる独特の制度であり、被災者の受給権といったものをそもそもどう考えるかという問題があるが、配分や具体的な用途を市町村に委ねるとした場合でも、

- ・ どこまでを国・都道府県で決め、どこまでを市町村に委ねるかを整理する必要があり、
- ・ その際には、事後の評価や不服申立ての問題があり、
- ・ 市町村における基準や基になる計画の内容及び策定手続きの問題もあり、
- ・ 地域住宅交付金など法律に根拠を有する交付金や復興基金との違いを明らかにするなどの必要があろう。

このヒアリングにおける提案は本制度の抜本的改正ということになるが、この提案について、どう考えるべきか。

(耐震化促進等他施策との関係)

建物の耐震化こそ最大の震災対策であり、事前対策の重要性は他の自然災害にも当てはまる。保険等の備えはあくまで経済的なものであり、生命・身体を守るためには事前対策しかなく、これを最大限推進すべきであって、事前対策へのインセンティブが働くようにすべきとの意見がある。

これに対して、事前対策によって被害がゼロになることはなく、事前対策を講じることのできない者も存在する、事前対策には住宅の耐震化の他にも、地盤改良、不燃化、密集市街地からの移転等様々なものがあり、また、水害、風害等地震以外の様々な自然災害への備えもあるなど、現実には、被災と事

前対策の程度を明らかにできるとは限らないとの意見もある。

また、自然災害による住宅被害を完全にカバーする保険加入を義務付けることができれば、生活関連経費や賃借人のケースなどを除き、本制度へのニーズは相当に小さくなる筈であるが、現実にはそのような保険はなく、義務付けは困難であり、保険料を負担できない者も存在する。

本制度はあくまで被災時点で真に支援が必要な者に対する、いわばセーフティネットへの要請から制定された制度であるとする、被災以前の状況を考慮して支援内容に差を付けることは制度の存在意義そのものを変質させる可能性があるが、この問題についてどう考えるのか。