

（参考）被災者生活再建支援制度の経緯等

平成10年 被災者生活再建支援法案提案理由説明

（平成10年4月22日 参議院災害対策特別委員会）

清水達雄君

ただいま議題となりました被災者生活再建支援法案につきまして、その提案の趣旨及び主な内容を御説明申し上げます。

我が国は、気象的、地形的要因により災害を受けやすく、毎年のように風水害、地震・火山災害などさまざまな自然災害が多発し、甚大な人的、物的被害が生じております。これらの災害に適切に対処するため、災害予防、災害応急対策から復旧・復興に至る各段階を通じてこれまで各般にわたる災害対策に関する制度の整備が図られてきたところであります。自然災害により被害を受けた個人に対しましても、応急的対策としての災害救助法に基づく救助、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく災害弔慰金、災害障害見舞金の支給、あるいは各種資金の貸し付け等、多様な支援が講じられております。

しかしながら、二十一世紀を目前に控えた現在、国民の生活水準が著しく向上し成熟化する一方で、本格的な高齢化社会が到来するなど、自然災害の被災者を取り巻く社会経済情勢もこれまでとは大きく変化しております。

かかる状況のもと、平成七年一月発生した阪神・淡路大震災は、大都市直下型の災害であったため、その居住する住宅が全半壊した被災者が約四十六万世帯に上るなど戦後未曾有の大災害となりましたが、被災地におきましては、生活の基盤を破壊された高齢等の被災者の方々の中には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方が少なくない現状となっております。

そのため、阪神・淡路大震災の被災者に対する生活再建支援対策あるいは住宅対策として、国及び地元地方公共団体が、被災者向け公営住宅の確保、公営住宅の家賃負担軽減等の公的な施策を行うとともに、兵庫県及び神戸市によって設立された財団法人阪神・淡路大震災復興基金が、被災高齢者世帯等への生活再建支援金の支給、被災中高年齢世帯等の中高年自立支援金の支給等各種の事業を行うなど、行政措置として多くの施策が現在講じられているところであります。

この阪神・淡路大震災の教訓にかんがみれば、現在の社会経済情勢のもとで、被災者の生活をその被災実態に応じ迅速かつ弾力的に支援することにより、一日も早い被災者の生活の立ち上がりを図ることが極めて重要な課題となっており、このための法制度の充実が求められております。

一方、阪神・淡路大震災後、内閣総理大臣により設置された防災問題懇談会は、平成七年九月、全国地方公共団体が一定額を拠出して被災地の支援を行う基金の制度を創設する

ことについての検討の必要性を提言しております。また、全国知事会におきましても、昨年七月、地震等自然災害による被災者の自立再建を支援する災害相互支援基金の創設に関する決議が行われたところであります。

これらのことを踏まえたとき、現行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、今後の自然災害を対象として、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今何よりも肝要であると考えます。

本法律案は、以上のような観点に立って、自然災害により生活基盤に著しい被害を受け、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しようとするものであります。

「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12月4日)(抜粋)

2 被災者の住宅再建を検討する意義

阪神・淡路大震災が我々に残した教訓の一つは、大都市における大規模災害に対しては、現行制度の枠内での対応には明らかに限界があるということであろう。本委員会においては、再び阪神・淡路大震災の徹を踏まないためには、従来の枠組みに捕われず、発想を転換して新たな事態に備えることが必要であるとの問題意識を持ち、次のような検討を行った。

先ず、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。実際、被災者の住宅や生活の再建が速やかに行われれば、地域の経済活動が活性化し、その復興を促進することになる。

地域社会の中核を形成する住宅所有者については、住民の生活の安定と地域コミュニティの維持、さらに地域社会の復興に資するという観点からその住宅再建に向けた努力が報われる支援を行うことが必要である。これまで、被災者の住宅再建は自助努力、公的支援、義援金によって行われてきた。しかしながら、阪神・淡路大震災においては多額の義援金が寄せられたにもかかわらず、被災者数が多く住宅再建資金としては十分ではなかった。また、高齢化社会における多数の高齢者の存在、大規模災害と地域経済力の低下に伴う長期失業者の存在、地域経済の崩壊に伴う世帯収入の減少等の要因により、被災者の自力再建(自助)には限界があり、さらに、公的支援にも一定の制限があることを考慮すると、共助の理念に基づく相互支援策を拡充することについて検討する必要があるものと考えられる。

住民の早期の生活の安定と地域社会の復興を促進するためには、被災者が早い時期に住宅再建に取り組むことができるよう多様な支援のメニューを提示するとともに既存の住宅ストックの活用を図ることが有効であり、そのことが同時に、それ以前の過程、即ち、避難所等の避難生活の段階、応急仮設住宅等の仮住まいの段階をできるだけ短縮化することにつながる。

また、これらの住宅再建支援については、迅速、公平且つ効率的に推進するとともに、被災地や被災者の状況に応じたきめ細かな配慮が必要である。

さらに、大規模災害による住宅被害を減少させ、地域社会の崩壊を防ぐという観点からは、事前に災害に強いまちづくり、住宅づくりを行っておくことが必要である。

従って、本委員会においては、大規模災害における住宅再建は恒久的な住宅を確保することを最終的な目標としつつも、支援の在り方を検討するに当たっては、これらの諸点を念頭におきつつ、平時、避難生活の段階、仮住まいの段階及び恒久的住宅を確保す

る段階にわたって総合的に検討したところである。

4 住宅再建の基本的考え方

(2) 住宅再建・確保支援に当たって配慮すべき事項

支援の多様性の確保

第 段階（仮設住宅への入居等の仮住まいの段階）以降においては、被災者は、その所得等の経済的能力、住居スタイルに関する個人的な意向等により、多様な住宅の再建・確保の手段の中から、様々な形で選択を行い、その意向を実現すべく努力する。被災者の置かれた状況は多様であり、且つ、個別性に富んでいる。このため、避難所から応急仮設住宅さらには災害公営住宅といった画一的あるいは単線的な支援策に留まることなく、被災者が状況に応じて適切な選択ができるよう、その選択の幅を広げることが必要である。

支援の程度についてのバランスの確保

被災直後の段階を除けば、自らの住居の確保については、個人個人の受けた被災の程度と住居スタイルに関する意向、それに経済的な再建能力等に応じて、支援の程度、態様等について適切妥当な差が生じることはやむを得ないところがある。

それぞれの被災者が新たな住まいの確保のために負担しなければならないもののうちどれほどを実質的に軽減すれば、円滑に恒久的な住宅への移行が可能になるかも考慮に入れた上で、それぞれの被災者に対する支援は相対的にバランスのとれた合理的なものとしなければならない。

支援の基本は、支援が必要な者に対して合理的な範囲で行うというものであり、例えば、自力で持家の再建が可能な者に対しては、それがより迅速に実現できるような支援を、公的な借家や民間賃貸住宅を必要とする者に対しては、被災に伴う支援を講ずる期間と自助努力に期待する範囲を明確にした上での支援を、それぞれバランスの取れた形で実施すべきものとする。

被災による支援と社会福祉上の支援との区別

災害により住まいに打撃を受けた被災者が、それぞれの置かれた状況に応じて新たな住居の確保に努力し、行政側がこの努力に対して必要な支援を行うということに関連しては、いつまでこのような支援を行うべきかという問題がある。例えば、災害に際して公営住宅の家賃に関し特別の家賃軽減措置が実施されることがあるが、特別の低家賃で公営住宅に入居した者が、被災者であることを理由に他の公営住宅の入居者とのバランスを失った形で支援を続けることには問題があろう。即ち、被災後一定期間経っても、自助努力で生活の再建が困難な者に対しては、被災に伴う支援に代えて、本来の社会福祉上の措置の対象として支援を行うべきものと考えら

れる。

支援における公共性の確認

被災に伴う住居の再建・確保のための公的支援の形態には、低利の融資、低家賃の公的賃貸住宅の供給、応急仮設住宅の提供等現在でも様々なものがあるが、いずれの場合も、その原資は国民の税に他ならず、国民がその個別の意思に関わりなく義務として納付したものである。

しかしながら、大規模災害時の住宅再建の支援は、対象となる行為そのものに公共の利益が認められること、あるいはその状況を放置することにより社会の安定の維持に著しい支障を生じるなどの公益が明確に認められるため、その限りにおいて公的支援を行うことが妥当である。

ストックの活用

住居に被災を受けた者にとっては、できる限り安定した住まいを確保できることが望ましい。また、仮の住まいを提供する側にとっても、できる限り、応急仮設住宅のような将来のストックとして活用することが難しい形での対応を少なくすることが妥当である。

これらを踏まえて、今後の住宅再建・確保に至る過程においては、公的賃貸住宅の空き家の活用にとどまらず、民間賃貸住宅の空き家の活用方策の充実等既存ストックの活用を図る施策の展開が必要と考える。

「防災体制の強化に関する提言」

(平成14年7月 中央防災会議 防災基本計画専門調査会)

(抜粋)

6 被災者支援の充実

大規模災害や様々な形態の災害による被災者を支援するため、自助努力の重要性を踏まえつつ、救助段階から復興段階に至る被災者支援のグランドデザインを明らかにし、雇用、心と体の健康、人と人とのつながりなどを含めた総合的な観点から被災者のニーズに対応した多様な支援策を提示することが必要である。

今後、支援施策の具体化にあたっては、公平性・透明性の確保、情報提供の充実、財源に関する問題など、様々な観点を十分に勘案しつつ、国は被災者支援の充実に向けた具体的方策を確立するべきである。

1) 生活再建支援のあり方

被災者の生活再建支援の充実

被災者の生活再建支援については、国や地方公共団体などがそれぞれの役割分担を踏まえながら、被災者生活再建支援法の見直しを含め、被災者のニーズに適合した支援策の一層の充実を図るべきである。

また、安定した居住の確保については、被災者の生活再建を支援する上で最重要課題の一つである。

しかし、私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度への加入により対処することが基本である。

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、生活の再建にあ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。

平成16年 被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案

提案理由説明

(平成16年3月11日 衆議院災害対策特別委員会)

井上国務大臣

ただいま議題となりました被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案につきまして、その提案理由及び概要を御説明申し上げます。

現行の被災者生活再建支援法は、阪神・淡路大震災後、被災者の自立した生活再建を公的に支援する制度の創設が求められる中、住宅が全壊した世帯の家財道具調達等に対し最大百万円を支援するものとして、議員立法により制定され、平成十年十一月に施行されたものであります。その際、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、住宅再建支援のあり方について総合的な見地から検討を行い、必要な措置を講じると規定され、また、衆議院災害対策特別委員会における附帯決議において、施行後五年を目途に総合的な検討を加え、必要な措置を講ずることとされたものであります。

その後、政府内においてもこの問題の検討を進めてきたところでありますが、平成十五年七月の全国知事会において、都道府県が新たに資金を拠出して、公的支援による住宅再建支援制度を創設することが決議されたことを受け、政府としても、現行制度の拡充を行うこととしたものであります。

この法律案は、以上のような状況にかんがみ、被災者の居住の安定の確保等による自立した生活の開始を支援すべく、現行の被災者生活再建支援法を見直すものであります。

住宅本体を巡る議論の整理

1. 肯定的意見と否定的意見

肯定的意見	中間的意見	否定的意見
<p>片山善博鳥取県知事（H14.6.7 衆・災対特委） 「大地震とかがあった場合に地域を守るために、その手段として住宅再建をお手伝いする。決してその滅失財産の補てんとかそういう意味ではなくて、地域が崩壊するのを防ぐために、その地域を守るために住宅再建を支援する、そういう仕組みを全国的なレベルでぜひつくっていただきたらと思っております。」</p> <p>石川嘉延静岡県知事（H14.6.7 衆・災対特委） 「住宅再建の問題につきましても、鳥取県の場合は鳥取県の事情がありましようし、それから、東海地震とか南関東地域、あるいはさらに東南海地域までの大規模地震を考えました場合に、果たしてそれがそれぞれの狭い範囲の自治体の権限と責任の中で対処し切れるかどうか、これは大変大きな限界があると思います。やはり、一定規模以上のものは国が何らかの制度を用意して、国民に安心感を与える、これも大事だと思います。」</p>	<p>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（H12 国土庁） 「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。」 「住宅は基本的には個人資産であり、公的支援には一定の限界があるため、国民がお互いに助け合う共助の精神に基づく全住宅所有者の加入を義務付ける新たな住宅再建支援制度の創設についての提案があった。・・・このような提案については、加入を強制することに国民の理解が得られるか、大規模災害の場合の対応をどのように行うか、徴収事務等を誰が負担するかなどの課題があるとの指摘があるところであるが、今後この提案について検討する必要がある。」</p> <p>防災基本計画専門調査会報告（H14 内閣府） 「私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度への加入により対処することが基本である。 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。」</p>	<p>井上喜一国務大臣（H16.2.26 衆・災対特委） 「個人の持ち物、私有財産であります住宅につきましても、本体につきましては助成は難しいというのが従来からの考えであります」 「国民の皆さん方の税金を使って住宅本体までを助成していこうじゃないかというような考え方は統一されていない」</p> <p>村田吉隆国務大臣（H16.11.11 衆・災対特委） 「一つの哲学といたしまして、個人の財産の形成に税金を使わない、こういうことで今まで政府の施策は原則として動いてきたわけございまして、そこが要するに一つの哲学としての境になっているというふうに私は思います。」</p> <p>目黒公郎東大教授（H16.11.24 参・災対特委） 「事前に自助努力した人が、その建物が地震の後に被災した場合に、行政がそれに対して手厚くケアをするというようなことを実現しますというと、行政の出費は大幅に減ります。市民の被害も大幅に減ります。今一部の行政が展開されている、事前に行政がお金を用意してこのお金の中でやってくださいという制度はうまくいきません。なぜならば、対象となる構造物の数を考えたときに現実的な予算は用意できないからです。静岡県で五十数万棟、神奈川県で百万棟、東京で百五十万、こういった人たちが百万ずつサポートしてくださいますと言った瞬間に何ぼ掛かるか。五千億だ、一兆だ、二兆だというお金が掛かるわけです。」</p>

2. 他の補助制度等

制度	制度の概要	制度の考え方
災害救助法に基づく応急修理	<ul style="list-style-type: none"> ・災害により一定数以上の住家の滅失がある場合等で、災害救助法が適用された市町村において、住家が半壊し、自らの資力では応急修理することができない者に対し、住宅の応急修理を実施。 ・応急修理を含む救助に要する費用は都道府県が支弁し、当該都道府県の普通税収入見込額に占める割合に応じて国が一定割合を負担。 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法に基づく応急修理は、居住のため必要最小限の補修を行うことで、応急的に被災者を保護しようというものであり、住宅の再建や大規模な補修により、持続的な住宅の確保を図ろうとする被災者生活再建支援法とその目的、考え方を異にしている。
農地への補助金	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産省において各種補助事業を実施。 	<ul style="list-style-type: none"> ・農地は、個人の所有物であっても、農地法に基づき、自由に処分（権利移動、転用が許可制）できない、「生産基盤」としての位置付けが法律上明確。 ・また、土地改良事業は、土地改良法に基づき、都道府県知事の許可を得た上で設立された土地改良区が、一定（2分の1又は3分の2）以上の議決権をもって土地改良事業にかかる事項の決定を行うこととされており、それは他の組合員を強制する。
ペイオフ（預金保険）制度	<ul style="list-style-type: none"> ・金融機関が破たんした場合に、決済用預金は全額保護。一般預金等は、金融機関ごとに預金者1人当たり、元本1,000万円までとその利息等を保護。 ・信用秩序の維持に極めて重大な支障が生じるおそれ（金融機関等の大規模かつ連鎖的な破綻等のおそれ）がある場合に限り、預金保険機構に対して政府が補助。 	<ul style="list-style-type: none"> ・預金保険制度の目的は「信用秩序の維持」。また、保険制度であることから原資は各金融機関が負担する保険料でまかなう原則。 ・信用秩序維持の観点から、極めて例外的な場合のみ預金保険機構に政府が補助可能（預金者個人には政府は補助しない。）。
住宅・建築物耐震改修等事業	<ul style="list-style-type: none"> ・耐震診断については、戸建住宅・マンションについて地方公共団体が実施する場合は1/2、それ以外の場合は1/3を国が補助。 ・既成市街地で、地震により道路閉塞が生じる可能性のある地区の戸建住宅やDID等で耐震改修促進法の認定を受けた一定規模以上の建築物の耐震改修につき、7.6%を国が補助。 	<ul style="list-style-type: none"> ・耐震改修は、地震の際の住宅・建築物の倒壊等による被害の軽減を目的としており、国の補助の対象は、既成市街地等で倒壊により道路閉塞が生じるおそれのある住宅等当該住宅・建築物の倒壊等が周辺の市街地に与える影響が大きいものに限定。
耐震偽装マンション対策	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住宅交付金（公営住宅建設事業等の既存の補助金を一つの交付金にまとめ、地方公共団体が自由に相互に使えるよう使い勝手を向上したもの）によりおおむね45%を国が助成。 	<ul style="list-style-type: none"> ・助成対象は、移転費や仮住居の家賃軽減費用、対象マンションの除却費、対象マンションの建替えの際の廊下・エレベーター等の共同施設整備費、建替えに係る新たな住宅ローンの利子相当分の軽減費用等に限定。