

災害関連法制の現状と課題

—東日本大震災への適用と今後—

2011.5.30

農林中金総合研究所

理事研究員 渡部 喜智

1 災害被災者への公的支援の法律論

(1) 憲法 25 条 2 項に基づく生活保障論が法律論の前提

阪神・淡路大震災を大きく上回る東日本大震災(以下、今回大震災)の発災に伴い、被災者に対する国等による公的支援、復興政策が早期かつ精力的に展開されることが求められている。

まず、被災者支援に関する法律的な考え方を整理しておくこととする。以下は、阿部泰隆氏(注1)、山崎栄一氏(注2)の一連の著述によるところが多い。

自然災害(以下、災害)における被災者個人への公的支援については、「損失補償論」と「生活保障論」の考え方がある。

災害に伴う被災・被害に対する国等による損失補填については、個人財産への補償的措置が、①国・公務員の違法・有過失があり損害を加えた場合の「賠償」(憲法 17 条、国家賠償法)や、②財産権の制限や公共目的への使用(憲法 29 条 3 項)の場合の「補償」以外について、規定されていないことから、否定的な考え方が通説である。よって、いわゆる借入金の棒引きの国等による命令は不可能とされる。したがって、二重債務対策などには、公的な「復興ファンド」による買取り・事業者向け債権の株式化と、諸施設の民間への長期リース・賃貸制度、共同化事業への公的支援強化、住宅再建における税制優遇・利子助成の拡充の組み合わせなど、別の方法による知恵をしばるべきだろう。

付言すれば、福島第一原子力発電所の事故に伴う損害、被害は明らかな人権侵害、財産権侵害であり、東電および国には賠償責任があることを強く主張したい。

一方、生活保障論は、憲法 25 条 2 項の「生存権(社会権)」に基づくものである。

被災者支援の政策は、憲法が明確に要請ないし禁止していない政策課題の一つと言える。そのような範疇の政策課題の実現について法律学からアプローチする立場として、憲法の理念・価値に基づき望ましい法律・政策を制度的・手続的観点から考察する「憲法政策論」と、目的と手段が妥当かという政策判断の観点から考察する「立法政策論」がある。

立法政策論の立場からは、憲法政策論において政策論(政策的思考)が憲法解釈論のなかに混入し憲法の規範的効力をむしろ弱めていると指摘され、解釈論と政策論を分離して立法手続等を考えるべきとの批判が提起される。ただし、そのような立法政策論の立場においても、憲法 25 条 2 項の規定は立法政策として望ましく、かつ政治的な努力義務を定めている憲法規範に当たり、憲法上望ましいという言明が成立するという見解が述べられている(注3)。

(注1) 阿部泰隆(1995)『大震災の法と政策』日本評論社。同(1999)「大震災対策における(憲)法解釈と法政策」『公法研究 61 号』。同(2011)「大震災・原発危機:緊急提案」『法律時報 83 巻 5 号』。また、同氏はHPで震災や原発事故に対する数多くの提言を行っている。

(注2) 山崎栄一(2001)「被災者支援の憲法政策」『神戸大学・六甲台論集 48 巻 1 号』。同(2004)「自治体と被災者支援法制」『地域防災研究論文集第 1 巻』。

(注3) 藤井樹也(2002)「憲法解釈と公共政策」『大阪大学・国際公共政策研究 10 号』

(2) 被災者への公的支援の法的権利性と、政府・国会の立法判断の責務

憲法 25 条 2 項についての解釈においては、通説である「抽象的権利説」から、法的権利性が承認される。すなわち、生存権に基づく生活保障に関連する法律が無い場合には国に立法義務があるとともに、関連法律が存在する場合には、憲法 25 条 2 項が裁判での解釈の基準になり、当該法律の違法・無効を主張しうるとされる(注 4)。ただし、後者の裁判の規範性については否定的に考える者も少なくない。被災者支援のため立法についても、同様の考え方が導き出されるだろう。

また、被災者支援の立法を行う場合、あるいは法律等に基づき、それを展開する場合、憲法 14 条の「平等性の原理」が給付の基準・限界として意識すべき点となる。ただし、その平等性は、困っている程度、順番などに配慮した実質的平等の観点である。したがって、災害により困難に陥った被災者の状況に配慮した公的支援は実質平等の観点から憲法 14 条の制約を受けず、非被災者にも十分に受け入れられるものと思われる。

以上から、被災者への公的支援政策は、災害により生活が困難になった国民への生活保障の考え方に立って展開されることが、法律論の前提としておおむね了解されと考えられる。よって、被災者の公的支援政策をどのように実施するか、災害の多いわが国において国、すなわち政府と国会の立法判断の責務は重いと言える。高度成長期以降、幾多の災害を経て、被災者支援の法システムは拡充されてきたことは確かであるが、今回の大震災を契機に災害に伴う公的支援政策の充実に向けた制度設計、制度整備が改めて期待される場所である。

(注4) 粕谷友介(2003)『憲法(改訂)』ぎょうせい。

憲法 25 条については前述通説である「抽象的権利説」のほかに、①政治的目標・目的を課した宣言規定であるものの請求権等の裁判規範性は否定されたと考える「プログラム規定説」がある一方、②憲法の規定だけを根拠に実定法上の権利と同義であり裁判所に救済を求めることができるとする「具体的権利説」がある。なお、具体的権利説に基づく訴訟の動きとして、事前予防・将来救済を求め多数者原告が関与し裁判外でも運動を行う「政策形成訴訟」が見られ、動向が注意されている。

2 現状の災害関連法について

次に、現状の災害関連法(第1表)と、そのもとで行われている今回大震災への対応について見ることとしたい。

(1) 応急住宅対策では従来手法を転換し柔軟な措置

まず、「災害対策基本法」(1961 年 11 月公布)が国、地方公共団体等の防災対策に関する責務、防災組織、防災計画のほか、諸自治体等の応急措置や諸規制と、財政措置を含む災害復旧の諸対応などについて、基本法としての規定をおいている。また、緊急措置として、不足する物資の譲渡等や価格に関する制限、金銭債務の支払延期について政令を制定することができることを定めている。

しかし、災害復興に当たっては、以下に述べるような個別法によってそれぞれの対策実施がなされるようになっており、災害復興の包括的な考え方・目標・目的や対応、方策は規定されていない。今回大震災への対応にとどまらない「災害復興基本法」が必要とされる所以である。

次に、個別の災害支援法制を応急救援、地域基盤再建、生活再建という目的に分けて概観する。

応急的救助を目的に、「災害救助法」(1947年10月公布)がある。都道府県が実施主体となり、基本的には現物給付方式を採用している。したがって、同法に基づく事業では現金給付は行われない。なお、90年11月に噴火が始まった雲仙普賢岳の火山災害においては、避難長期化の中で避難所退去後の収入途絶者等の被災者に対し、現物供与と現金給付の選択制の「食事給与事業(実際は現金給付が選ばれたという)」が行われたが、法的根拠を持つものでなく、国の予算措置による補助事業(旧国土庁の要綱事業)として行われたものであった。

今回大震災に伴い、避難の長期化が懸念されている。これに対し、公的施設を利用した避難所だけでなく、民間賃貸住宅やホテル・旅館等の民間宿泊施設を避難所として活用する旨の通知がなされたことは、実情に照らした柔軟な措置として評価される。また、新たに建築が必要な仮設住宅にのみ応急住宅対策を求めることは、建設適地の選定問題などからの入居時期の遅れ、仮設住宅の希望場所とのミスマッチに加え、仮設住宅のトータルコスト(建築+維持+撤去)(注5)の相対的な高さが従来から指摘されてきた。

今般、8.2万戸の仮設住宅建設のほか、民間賃貸住宅の借上げ分1.4万戸を認めたことも従来の応急住宅対策からの重要な転換といえる。さらに、中長期的な恒久住宅対策として、公営住宅の新規建設・維持コストとの比較や利用者ニーズを斟酌しながら、被災地における民間賃貸住宅等の長期利用・家賃補助に踏み込むことも検討の価値があるだろう。

(注5) 応急仮設住宅は建築基準法85条により2年が期限。その後の延長は可能。家賃自体は無料だが、光熱・水道費は自己負担。補助単価は現在238.7万円だが、実際の施工価格はこれを上回り、付設のインフラ設備も必要。また、撤去にも100万円前後を要すると言われる。

災害廃棄物の処分は、「廃棄物処理法」(1970年12月公布)に基づき、一般廃棄物等と同様に市町村に処理責任が定められている。また、国の補助率として一般は1/2と定められている。今回大震災においては規模・重大性を踏まえ、国が100%補助することとなり、自治体負担が無いことは評価される。ちなみに、阪神・淡路大震災(兵庫県・大阪府の合計)での住宅・建築物系の災害廃棄物処理量は約14.7百万トン、処理費用は2757億円であった。一方、今回の大震災では岩手・宮城・福島の沿岸部だけでも約25百万トンの家屋等の災害廃棄物発生が現時点で推計され、処理単価が同水準であれば4700億円程度の経費が発生する。このほかに産業系廃棄物が加わることになるが、5月18日現在の前記家屋等の撤去率は11%にとどまる。阪神・淡路大震災では1年度間で98%と撤去がほぼ終わったが、冬の早い東北の気候を考えると、復旧・復興事業の加速に向け早期撤去へ一段の注力を、切に願いたい。

(2) 地域基盤再建へ災害復旧公共事業の補助等、国庫負担の大胆な引上げが重要

地域基盤再建に関する災害法制として「激甚災害法」(1962年9月公布)があり、関連法とともに、国の負担を高めた復旧・復興事業が行われる。従来から行われてきた農林水産業共同利用施設の補助特例や共同利用小型漁船の建造費補助などに加え、今回大震災の災害復旧の公共事業では新たな特例措置が行われることになっている。

たとえば、津波による冠水で塩分が浸透した農地の除塩については、これまで国が農地を災害復旧する事業規定がなく、また除塩が事業対象でなかった。この事情を受け、必要な法改正も行い、国の補助率を9/10とする方針である。

ただし、これにとどまらず、今後さらに補助対象の拡大と補助率の嵩上げ、出来る限りの国庫

の全額負担が、被災地自治体の財政悪化を引き起こさず、早期かつ必要な復旧・復興事業を行う上で求められる。

また、「防災集団移転促進法」(72年12月公布)が、集落・地域の集団移転において利用されると考えられる。①住宅団地の用地取得造成、②移転者の住宅建設・土地購入に対する補助(借入金の利子相当額)、③住宅団地の公共施設の整備、④移転促進区域内の農地等の買い取り、⑤住宅団地内の共同作業所等、⑥移転者の住居の移転に対する補助が事業内容である。国の補助率は一般で3/4であるが、新潟県中越地震の際には「特殊土壌地帯」並みの補助率上げが実施され、利子助成額限度も増額されるとともに、集団移転先の団地戸数も10戸から5戸へ基準緩和された。施行以来の当事業実施済み事例は、35事例・1814戸となっている。しかし、今回大震災においては、すでに宮城県が要望しているように、国の全額補助、助成上限額の上げを視野にいたした早急な議論が必要である。

公営住宅対策については前にも述べたが、公営住宅法8条により、被災地域で4000戸以上の住宅が滅失し激甚災害指定を受けた今回大震災のような場合、低額所得者向け災害公営住宅の建設補助率が嵩上げ(3/4)されるとともに、同入居者の家賃低減化措置(当初:5年は3/4、それ以後20年までは2/3)が取られる。

ただし、民間賃貸住宅の絶対的に不足する地域や中長期的に公営住宅入居が高水準で見込まれる場合は別として、災害公営住宅をはじめとする公営住宅の結果的な造り過ぎ→自己住宅への再建支援など別の復興対策に予算を振り向けるべきではなかったか、という批判がこれまでもあったことに注意すべきであろう。

なお、今回大震災には直接関係しないが、「活動火山対策特別措置法(活火山法:73年7月公布)」は火山の爆発等により被害を受け、または受ける可能性があると認められる地域等について、避難施設、防災営農施設等の整備及び降灰除去事業の実施を促進する等特別の措置を講じことを定めている。

(3) 生活再建への公的支援の拡充が必要

生活再建に関する主な災害法制としては、「被災者生活再建支援法」(98年5月公布)と「災害弔慰金支給法」(73年9月公布)があげられる。

被災者生活再建支援法は、阪神・淡路大震災に伴い大規模な住宅損壊が生じたにもかかわらず、住宅の新たな建築や補修に対する公的支援が利子助成等にとどまり、その後の生活再建への力不足が認識されたことを受け、運動の結果、98年に成立した。2度の改正を経て、現在は所得制限が無くなり渡し切り方式で、住宅再建で最高300万円、大規模半壊では同150万円を支給する形へ変更となった。

しかし、地震保険加入者においても新たな住宅再建の負担は重いのが実情である。今回大震災のような大規模災害では、義援金や復興(災害対策)基金の世帯当たり支給がどうしても薄くなる。今回も全国からの芳志が寄せられているが、全壊9.8万戸、半壊5.1万戸の住宅損壊規模では、雲仙普賢岳や奥尻島(93年7月北海道南西沖地震の被災)の事例に比べると、かなりの小額になるだろう。

被災地の生活再建支援のためには息の長い義援金等寄付が求められるが、それに頼り切ることは震災規模との関係で難しい。単純比較はできないが、住宅損壊規模を基準にすると、奥尻島と同水準の生活再建支援を行うための義援金規模は今回大震災では少なくとも1.5~2兆円程度が

想定される。

したがって、前述の公営住宅整備と自己住宅再建への公的支援の財政コストの比較も考慮にいれながら、今回大震災を機に支給額の引き上げを行うかを、早期かつ前向きに検討すべきである。ちなみに、民主党は、野党であった前回 07 年の同法改正に当たり、全壊世帯に対して 500 万円、大規模半壊世帯は 200 万円、半壊世帯に対しても 100 万円を支給するなど支給限度額の拡大提案を行っており、その主張を活かすべきだろう。加えて、これを機に、小規模災害へも同法により支給適用することを改正の課題とすべきである。

また、将来の大規模地震への不安が高まった現在、「地震保険」制度の拡充・強化ないし新たに公的な「地震共済」制度の創設の論議も、国民が広く万が一の地震等の災害に備え助け合う制度として、本格的に論議することが求められる。

なお、(財)都道府県会館が被災者生活再建支援法人として都道府県からの拠出金と国からの補助金を管理し、支給手続事務を実施しており、私法上の贈与の形と解されている。同会館の基金額(2009 年度末)は 541 億円にとどまる。現行支給水準でも、前述の全・半壊戸数を前提とすると最高 3,700 億円程度の資金が必要となり、大幅な拠出と補助金交付が必要になっている。

「災害弔意金支給法」は 1 市町村において 5 世帯以上滅失した場合等に、発動される。同法により災害に伴う死亡者、障害者への弔意金、障害見舞金が生給されるが、要綱による職権によるものであり、請求権はないというのが法的解釈である。前述の支給要綱を下回る小規模災害、例えば災害の死亡者が一人にとどまった場合には弔意金等は支給されない。平等性の観点から、小規模災害へも同法により弔意金等を支給適用することが同様に法改正の一つの課題である。

以上が、現状の主な災害法制である。

3 大規模災害に備えた財源確保の必要性

－全国の自治体による相互支援も重要－

阪神・淡路大震災から 15 年余りを経て今回大震災に遭遇し、日本は大規模災害がかなりの頻度で起こりうる災害大国であり、誰もがそのリスクを背負って生活していることを改めて認識することとなった。

災害に襲われ、人命、財産、事業・生業の基盤を失う絶望は察するに余りある。また、大規模災害により、地域基盤が一挙に崩壊し、地域に住み続ける展望までもが消える。わが国の災害法制は、阪神・淡路大震災を経て、その貴重な教訓を受けて、拡充を経てきたが、災害に対する公的支援という点ではなお力不足感を否めない。

被災地に住み続けようという将来展望が持てる産業・事業と生活の基盤を作るには、国と被災地自治体による十分な公共事業と生活再建支援の実施が求められる。しかし、地域基盤の再建のための公共事業の積極的な事業採択が、被災地自治体の財政悪化をもたらし、長期的に行政サービスの低下を招来することがあってはならない。

以上から、国が「包括的な災害復興基本法」の制定と合わせ、復興の前面に立ち、国による災害の事前対策と事後的な公的支援を強化し、補助等国庫負担を可能な限り行う体制が求められる。したがって、今回大震災にとどまらず災害全般への対応への恒久的財源の備えも視野におき、十分な財源を確保することが必要であり、目的を明確した上で新たな税源を求め増税も排除すべきではないだろう。

なお、被災地自治体では、復興行政実施のための膨大な事業量に加え、職員の死亡・行方不明により、職員のマンパワーが追いつかないことが懸念される。公共事業の円滑な進捗等のため、日本学術会議の提言(注6)にもあるように、自治体相互間の支援である「ペアリング支援」の制度化も検討されるべきだろう。

(注6) 日本学術会議 東日本大震災対策委員会(2011)「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」
(3月25日)

第1表 主な災害対策法制の概要

対象・目的	法律	主内容	適用条件等
基本法	災害対策基本法 (1961年公布)	基本法として、国、地方公共団体の防災対策に関する責務、防災組織、災害対策本部、防災計画のほか、諸自治体等の応急措置や諸規制と、財政措置を含む災害復旧の諸対応などについて規定	
応急救援・救護	災害救助法 (1947年公布)	避難所設置、炊き出し・飲用水供給、被服・寝具等の給・貸与、救護医療、災害からの救出・死体捜索、死体処理・埋葬、学用品支給、仮設住宅供与などを、知事が法定受託事務として実施。 *東日本大震災に伴い民間賃貸住宅、民間宿泊施設等を避難所として活用する旨、通知	施行令で定める一定規模の災害発生が発動要件
	廃棄物処理法 (1970年公布)	市町村の災害廃棄物の処理責任と国庫補助を規定 *東日本大震災の災害廃棄物は特例で元利金の100%を交付税措置。	
地域基盤再建	激甚災害法 (1962年公布)	激甚災害指定の自治体の災害復旧事業への国庫負担嵩上げ、中小企業への保証特例等の財政特例措置を定める。	施行令による激甚災害指定が前提
	*公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 *農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置法 *公営住宅法 (1951年公布)	国庫負担する災害復旧の基本的な対象、国庫負担(補助)率などを規定 住宅喪失した低所得者等へ補助率嵩上げ等や家賃低廉化により公営住宅の供給・利用を促進	
	防災集団移転促進法 (1972年公布)	自然災害の発生地域または災害危険区域のうち、集団移転を行うに当たり国の財政特例措置(補助=3/4)を定める。	市町村が移転事業計画を策定し国交大臣等と協議
被災者生活再建	被災者生活再建支援法 (1998年公布)	07年11月改正で経費方式・所得制限をやめ、住宅再建で最高300万円、大規模半壊の補修で同150万円を渡し切り方式で支給する形へ変更。 (財)都道府県会館が被災者生活再建支援法人として都道府県からの拠出金と国からの補助金を管理し、支給手続事務を実施。	災害救助法の適用地域
	災害弔意金支給法 (1973年公布)	死亡者(限度500万円)、障害者への見舞金(限度250万円)の支給、および災害救護資金の貸付。	施行令で定める一定規模の災害発生が発動要件
	災害減免法 (1947年公布)	住宅等の損害が時価の1/2以上で所得1,000万円以下の場合、所得税の減免措置。震災損失がある法人は2年間遡り繰戻し還付が可能、等の適用を規定。	

筆者作成 (注)法律名は略称である。

(わたなべ のぶとも)