

民主党議員立法、被災者生活再建支援法一部改正案 成立についての考察

松原 仁

衆議院議員・災害対策特別委員会理事

1. 被災者生活再建にかかわる最大の課題について

自然災害による被災者が、被害から回復するには、生活の基盤たる「住まい」の再建を欠かすことは出来ない。この当たり前の命題は、この数年の間、高く険しい目標のように見えた。

近年の災害についての考え方は、阪神大震災によって、大きく覚醒された。それが、近来まれに見る都市型の巨大地震によって、近代都市の誇る高速道路を含む、崩壊することが想像できなかった都市のインフラ整備が脆くも崩壊し、何千人と言う死者が発生したことが、多くの都市の住民にとって、災害列島日本において、こうした災害は、対岸の火事ではなく、明日はわが身の事象であると言うことを強烈に印象付けたからである。

国会における、災害対策への取り組みは、阪神以降とりわけ超党派による「地震議連」によって推進されてきた。其の要である事務局長には、消防庁の出身である滝議員が就任し、特に其の具体的な法案を検討する小委員会の委員長には柿沢議員が就任した。この議連における最大のテーマは、自然災害による被災地および、被災者を回復するためには、具体的には、どのようにして、政府は公的支援するのかということであった。

そして実に数度の総会、また十数回の小委員会の勉強会を経て、超党派の災害に対する問題意識の高い議員の間で了解された事柄が、公的資金を個人の住宅に活用することが、災害復興のためのもっとも有効な公的助成の方法

であるということであった。

それは実の阪神震災の教訓から得られたことであった。

なお、余談であるが、この議連で、災害対策について、自助、共助、公助、と言う概念が議論された。自助と言うのは、それぞれの個人が、自分の家屋について、災害、とりわけ地震対策については、一義的には其の責任において、耐震強度を高める努力をすることを、促すことであり、共助と言うのは、そのためにそれぞれの家主は、自分の家に半強制的な地震対応の保険に加入することとし、こうした自助、共助と言った努力の上に立って、公の政府が援助をする、つまり公助がなされるという考え方であった。そして、そのために、固定資産税と抱き合わせで、地震の保険を回収するという極めて具体的なイメージや、其の場合面積の測定はどのようにするのかといった問題点や、その費用は妥当性があるかということまで小委員会では議論をされたのである。また東京などの大都市における地震災害が阪神災害と同じように、発生した場合は、勿論其の再建は国家的プロジェクトとして行われなければならないものであるが、そうしたときのために「地震基金を集めるための宝くじのあり方」もこの小委員会では議論された。

しかしすでに記したようにこの会の重要な結論は、公的資金が個人の住居の再建に使われることが、災害復興の公的支援の最も効果的手法であり、それをどのように法律として実現するのかということであった。ただこうした基本的なとりまとめを超党派の議連でしてみても、実際に国会においてそうした法律を作るとなると、自民党、公明党、民主党、共産党、社民党などそれぞれがそれぞれの党の政調を含む組織において、正式に意思決定をすることが必要である。

その際に、特に政権党においては、役所、とりわけ財源を持つ大蔵省、今日の財務省との調整が難航した。要するにこうした議連主導の現地の状況や現場の声を聞いた政治主導の判断に財務省が了解をしなかったのである。事実議連においても、財務省との議論の機会は持たれた。その際の財務省の主張は、あくまでも公的資金を個人の住居の再建に充当することは、法律に反して不可能であると言うようなことであった。これに対して我々は、費用の

部分では、仮設住宅を作って、それを壊すというようなことがなされるならば、其の一戸あたりの費用および諸経費を勘案すれば、それを個人住宅の再建に使うほうがはるかに実効性が高いことや、復興意欲を高揚させることになる」と主張した。

そして議論は、公的とはなんぞやと言う哲学的領域にまで及んだ。事実、この部分の議論は、すべからく税金を投入して行われる物事について、きわめて重要な命題であろう。

国民の税金を金融の不良債権処理について使う場合のその理由と基準、農業について其の保証や補助として税金を投入する場合の基準、こうしたことは、どのような場合にどのレベルまで投入されることが可能か、また許されるのか、其のときの当事者の責任はどうなるのか、と言ったことは、一つの哲学的ともいえる基準が求められるものである。

少なくとも、誰も住んでいないところに、道路を作る必然性は無い。そこに個人の生活があって始めて公的空間は成立する。個人財産と公的財産は、其の成立において密接不可分である。例えば、どこかの島嶼が地震によって壊滅的となって、その住民が避難をし、終に一人も居なくなり、そして再び誰も其の島に戻らないと仮定すれば、其の島に道路や橋を作ることは、其の意義をほとんど失ってしまうであろう。

しかしこのときには、終に役所は災害に対して高い問題意識を持つ超党派の多数の議員の声を無視したのである。ただし、通常経費を想定し、また、こうした議論を踏まえて、住宅本体には適応できないが、居住安定化の経費として、住居の解体や撤去、整地のための費用、仮住まいのための民間身体住宅の家賃補助、住宅建設購入補修のための借入金の利息、ローン保証量などの経費には使えるというものとなった。

しかし、住宅本体に対しては依然として使えるものではなく、被災現地や被災者、そして地方自治体からも使い勝手のよいものにしてほしいというような要望が継続して寄せられた。

2. 民主党の、被災者生活支援法改正に対する取り組みについて

民主党は、こうした問題意識を明快に持ちながら、住宅本体に公的資金が使えるように法整備をするべきだという観点から、取り組んできた。

2000年1月には、神戸において民主党大会を開催し、「被災者生活再建支援プロジェクトチーム報告書」を発表し、被災者生活支援法を改正して、住宅再建支援のための公的制度を創設すべきことを、早くも謳っている。

2004年には、居住安定支援制度創設等を内容とする、政府提出改正案の審議に当たり、住宅本体部分の再建に支援金適用を可能とする、修正案を提出している。このときは与党の反対により否決されている。

しかし、与党でこの問題について精通している議員は、そうした修正案について本来的には賛成の議員が多いのであり、むしろ実態は、財務省によって反対を唱えさせられていたと言わなければならない。

其の年の10月には、新潟県中越地震が発生し、其の翌月には、住宅本体の再建に支援金を適応する内容の法案を初めて議員立法として衆議院に提出した。

翌2005年1月には、支給限度拡大要件緩和などのより現実に即した法案を提出した。さらに、8月には同じ法案を参議院に提出した。この間、与党側では、同じような認識を持つ議員によって財務省に対する説得が行われていたであろうと想定されるが、今日の官僚主義的民主主義では、よほどの世論の盛り上がりや、議員の努力だけでは、岩盤のように固い官僚の壁を越えることが困難であることの証明のごとく、民主党案に対して、否定しか出来なかったわけであり、参議院における民主党の躍進と与野党逆転と言う、政治における擬似政権交代によって、初めて公的資金を、個人の住宅本体に再建に使うと言う「ルビコン川」を越えることが出来たのである。

2007年は、7月に中越地震が発生した。8月に民主党は現地視察を行い、法案再提出に向かって部門会議で検討を着手した。9月には、被災者生活支

援作業チームを内閣部門会議に設置、同月、住宅本体部分に支援金を適用、支給要件の緩和および、支給限度額の拡大、さらに1月以降の災害に遡及適用すると言った内容で、法案を取りまとめた。

こうした状況の中で、特に参議院において、民主党提出の法案が、成立すると言う現状認識の中で、終に与党サイドも従来からの経緯を踏まえ、また知事会などの強い要請も踏まえて、同様の法律を議員立法で提出をする方向と成ってきた。これはひとえに、民主党主導で、この間徹底的に住宅本体に公的資金を導入できるようにすることこそ、災害復興の第一義的課題であり、現実の被災現場を訪問するときにしばしば感じた、瓦礫の山、赤茶けた泥の固まり、鼻をつく悪臭、被災によって疲れ果てた隣人たち、将来への期待感の喪失、漂う無力感といったものにたいして、何らかの弾みを不十分であっても、公的助成の中で実現をするべきだとの思想に与党も歩み寄らざるを得なかったと言えよう。

勿論、長い間、超党派で同じ志をもってこうした問題に取り組んできた議連や其の参加議員の共通の問題意識がそこにあったことは銘記してよいであろう。

2007年11月に、民主党案の審議が参議院において始まった。そしてその後11月5日には、与野党修正協議が開催された。私自身この問題に「地震議連」時代以来取り組んできた立場から、よりよい形で「ルビコン川」を越えることが必要という認識であった。幸い「地震議連」以来この問題については党派を超えて、住宅本体に公的資金を導入するべきと言う認識は関係する多くの政治家の間では共有されていた。

私は民主党衆議院災害対策特別委員会の筆頭理事として、自民党側筆頭理事、さらには参議院側の与野党筆頭理事を交えての議論を踏まえ、衆議院側8名参議院側8名の修正協議の舞台を構成した。

さらに其の中から、衆議院与野党筆頭理事、参議院与野党筆頭理事、および阪神の災害を体験し、この問題について実務的に一番認識をしている公明党の赤羽議員、民主党の松本議員を交えて与野党3対3の会合を作りそこが議論をリードすることとした。

そして、さらに、赤羽、松本両氏に実務者として、法案の修正協議について作業を委ね、その方向性を受けて与野党3対3人の協議で確認することとした。

すでに問題意識が共有されていると言うこともあり、11月6日には8人对8人の与野党協議にて合意をし、念願の「住宅本体への支援金活用」と言うことが、法律として整備されたのである。

ただし次の項で述べるが、与党案にあって、合意案に入った表現では、使いきり方式で渡される支援金は、「住宅本体に使用できる」と書いてあるのではなく、あくまでも、使い切り自由ということに表現はなされている。こういう表現で若干財務省の顔を立てた内容となっている。

3. 民主党法案の内容について

法案の内容についていえば、其の根本的な部分は、被災者が真に望むのは、住宅本体の再建であり、支援金の支給対象範囲に住宅本体の再建費用が含まれるようなものを作るということである。

それでは、民主党が提出したものにおける特徴を見てみる。

第一に対象経費の拡充である。従来「居住安定経費」とされていたものについて、対象を住宅の建築費、購入費、補修費用まで拡大する。このことについて、民主党としては、被災地における住宅再建は、単に個人レベルにおける復興だけではなく、其の地域全体の復興にかかわる問題であり、公共性が認められるべきものとした。また住宅の再建に必要な経費の一部であり、一定の要件の中で支援金を支給することは、妥当であるとし、さらに、そのことは、自助や共助の動機を阻害するものではないとした。

次に、支給要件を、従来は、年収500万円世帯以下とされていたものについて年収800万円以下世帯まで拡大する。これは、例えば、一つの世帯で両親共働き、そして其の子供が同居して共働きで、共同で住んでいる場合において容易に年収500万円という限度を超えてしまうが、その実其の生活費に多大の費用がかかり、実態として豊かであるということには繋がらな

いケースも少なからずあるということと、年収500万円に世帯が被災したときに、何も公的支援ができないということは、地域の広がりすなわち面としての公的空間を蘇生させる上で、明らかに全体の効果を逡減することになると言う認識によって緩和をしたものと言える。

同様の観点から支給額についても、従来は300万円を上限としたものについて、其の上限を500万円とした。そもそも、住宅の再建には1000万円を超える費用がかかるのが通常であり、現行の200万円はあまりに低額と考えた。そして住宅再建の呼び水とするためには、400万円程度が妥当であり、生活関係費用とあわせれば、500万円が妥当との考え方に達した。

また従来から半壊、大規模半壊、全壊についての多くの議論がなされてきた。しかし私自身が何回も、災害対策委員会もしくは党の災害対策視察団として、被災現場を訪問したときに、半壊といわれるものも、多くの場合は取り壊して建て直しをしなければ、実際そこに住む意欲がわからないような半壊のケースが、多く存在をしており半壊世帯も対象にしなければ、一つの公的空間としての地域全体の蘇生を行うことは不可能であろうという印象は強くもたざるを得なかった。

また、地方自治体の独自支援においては、半壊世帯も対象とするものがあり、地域の面的公的空間の復興に多大の効果を上げているケースもあり、民主党案では半壊世帯も対象とした。

また細かい部分については、現行の支援法においては、炊飯器や冷蔵庫、掃除機洗濯機などの日常生活に必要なもののみ、生活関係経費が認められるという限定列挙であった。しかし、被災者にとって必要な物資は、其の事情によってさまざまであるということで、今後は政令で対象を拡大する方向で検討するとした。また再建場所についても、同一の場所にする場合と、それ以外の地域に転出する場合とで上限額に差異を設定することを想定した。

また複数世帯と単数世帯では、必要となる生活関係費用や居住関係費用が異なるので上限に差を設けること、持ち家世帯と借家世帯では、其の居住する住宅が同じように被災した場合でも住生活の再建の困難さが異なると考えられるため、居住関係費の上限に差を設定するとした。

また支援金の支払いについては、概算払い制度を最大限活用することによって、大幅に簡素化することとした。

なお、この部分については、渡し切り方式として出してきた与党案は、民主党案についてよくよく吟味をして、よりよい部分を内容として付加してきたため、其の部分については後出しじゃんけんの強みを持つものといえる。

なお、これはさらに今後の課題となることであるが、現行制度においては、市町村内で、全壊10棟以上が、こうした支援金支給の適用条件となっている。これについて、被災者の不均衡が発生しない見直しのあり方を検討することとした。

また、民主党は2005年から同様の法案を提出しており、さらにこうした議論が内閣府において、2006年から継続して議論されていた事実を考えて、さらに、能登半島沖地震や中越地震が現在進行形で、其の被災について生活再建が行われていない状況をかんがみて、法律は2007年1月に遡及するものとした。

4. 与野党の合意案について

こうした民主党の法案を軸にしながら、与党は、ぎりぎりの折衝を財務省としたと考えられる。その結果、2007年11月6日に与野党は新しい被災者再建支援の法律を合意した。

内容としては、まず、住宅の再建の態様などに応じて定額渡し切り方式で支給することとなった。まず、全壊の場合は100万円、大規模半壊の場合は50万円、敷地被害により住宅の解体に至った世帯を対象世帯として追加することとした。そしてプラスして、住宅を建設購入する世帯には200万円住宅を補修する世帯には100万円、住宅を賃借する世帯には50万円追加する。

その結果、例えば全壊で住宅を建設購入する世帯は合計300万円定額支給されることとなった。

このことによって、阪神震災以来長い間の悲願であった住宅本体への公的

資金の適用が事実上解禁となった。

しかし今回の与野党合意の中で特記されるべきは、対象経費についての用途制限なしと、支給要件における、年齢年取要件の撤廃である。

例えば、どこかの地域が被災したときに、そこにいる一般の居住者だけではなく、役所自体も被災していると言うことを、当然ながら、被災地に行けば、強く認識する。

まさに役所の書類も場合によっては混乱をし、役所の人間も、自分自身が被災者であり其の生活再建に必死であり、同時に多くの道路などのインフラ整備をはじめとして、通常の数倍の作業をこなさなければならない。まさに其の状況は戦場ともいえるしすさまじいストレスに耐えなければならないと言えよう。

同時に被災者に給与証明を用意させるにも、そうした混乱状況の中ではどれだけそれがストレスとなり、難しい作業であるかと言うことを考えたときに、そうした非常事態の中において、使用用途に制限を加えず、定額渡し切りとし、支給要件における年齢年取要件を、与野党協議の中で撤廃したことは、現実を知る政治の決断として評価されるであろう。

今回、与野党で合意した法案は、すでに記した民主党の考え方からすると、不十分なことも少なからずある。しかしながら、法文に住宅本体への支援金適用がかかれていないにしても、事実上、支援金の使用用途を問わず、渡し切り定額制にしたということで、住宅本体への支援金適用を可能にしたことは、大きな前進と考える。

こうした法律は試行錯誤の中でより機能的現実的効果的になるものと考えられる。また、すでに記したように、被災地における、個人の住宅再建が単に個人レベルのものでなく、其の地域全体の復興と密接に関係を持つものであり公共性が認められるということについて、正面からの議論が十分になされているわけではない。

ある意味では、そうした部分を逆に定額渡しきり、使用用途を問わず、と言う曖昧な言葉でしのいでしまったとも言える。

なにぶん官僚の壁は固く、本来公的空間とは何か、と言う哲学なくして、税金の使い方全体に曖昧さがみなざるとすら言えよう。

今回の議員立法は、参議院の民主党の躍進によって大きく前進したものであるが、災害においての、公的資金の私的財産への適用についてのあり方論をさらに深めて生きたいと考える。

同時に地震議連でも当初から議論されていた、「自助」「共助」そして公助のありかたについても大局的見地からの国民のコンセンサスを得ることの出来る議論が求められると考える。

災害対策について、今回の議員立法、被災者生活支援法改正によって、はじめの一步が始まったと言える。 ■