

研究機構・研究と報告NO. 145

JichirorenInstituteofLocalGovernment 2024・2・29

自治労連・地方自治問題研究機構：FAX:03-5940-6472<http://www.jilg.jp/>

〒112-0012東京都文京区大塚4-10-7自治労連会館3F

【論点提示】

被災者生活再建支援金の上げは災害弔慰金等の上げに連動する！

栗田但馬（立命館大学教授）

野党4党は令和6年1月26日に、能登半島地震に適用された被災者生活再建支援法にもとづく支援金を、現行の最大300万円から600万円にする改正法案を衆議院に共同提出した。この増額の議論は、今に始まったわけではなく、東日本大震災以前から展開されている。今回でいえば、最大300万円では住宅の再建が十分にできず、物価高の影響もあり、被災者の生活の立て直しをできるだけ後押しするような狙いがある。また、過去の経験が示すとおり、被災地では建設費の上昇も想定される。

表1 被災者生活再建支援金の支給額一覧

	基礎支援金（住宅の被害程度）	加算支援金（住宅の再建方法）		計
全壊（損害割合50%以上）	100万円	建設・購入	200万円	300万円
解体		補修	100万円	200万円
長期避難		賃貸（公営住宅を除く）	50万円	150万円
大規模半壊（損害割合40%台）	50万円	建設・購入	200万円	250万円
		補修	100万円	150万円
		賃貸（公営住宅を除く）	50万円	100万円
中規模半壊（損害割合30%台）	—	建設・購入	100万円	100万円
		補修	50万円	50万円
		賃貸（公営住宅を除く）	25万円	25万円

（注）世帯人数が1人の場合、3/4の金額となる。

（出所）内閣府ホームページ・「被災者支援」欄等より作成。

他方、同じタイミングで、政府は、被害が大きい能登地域の6市町を中心に、高齢化率の高さ

などを理由に、交付金あるいは給付金のような方法で、被災程度が大きい高齢者や障害者などの世帯に最大 300 万円を臨時給付することを決めた。この理由としては、福祉ニーズが高いことや、長期の貸付による再建が難しいといったことがあげられる。その後、政府は、現役世代の住民税非課税世帯やひとり親世帯、被災によって離職した人がいる世帯なども対象とすることを決めた。資金の借入れや返済が困難な現役世代を含めようとする意図がある。この支援の条件としては、住宅が半壊以上の場合となる。この時点で、被害が大きい市町は石川県内外にもあるのに、なぜ 6 市町なのか、また、なぜ「半壊以上」でないといけないのか、といった根本的な問いかけが生じる。

以上のことから、過去にも論点となった被災者生活再建支援金の増額は、見送られる可能性が高い。とはいえ、このことは 2 つの重要な論点を提起しうる。第一に、従来から議論されている支援金制度そのもののあり方である。第二に、後述する災害弔慰金制度の見直しへの影響である。

第一の点から展開しよう。被災者生活再建支援法は 1998 年に議員立法で成立し、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支援金を支給するとともに、政府が支援金の一定割合を補助することにより、被災者の生活再建を支援し、もって住民の生活安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする。なぜ、政府はそのような形で支援するのか。わが国の私有財産制度の下、政府は原則、国民の私有財産の形成、補償に資する目的で、直接に現金給付することを拒否する。また、一定の条件の下で法制度が適用されるため、誰もが対象になるわけではない。たとえば、10 世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村である。

ここでは支援金の制度改正を詳述しないが、今では支援金の性格は、「見舞金」的なものから、「個人の救済（補償）」的なものにシフトしている。住宅本体を中心に、生活再建を直接に支援するような公的支援になっていることは、被災者であれば誰もが感じよう。これまでも制度の性格のあり方や「半壊以上」という被災基準は議論されてきた。

今回、制度の枠外とはいえ、最大 600 万円とすることは、そうした点への強烈なメッセージとなっているが、筆者はひとまず積極的に評価したい。では、東日本大震災では支援金の増額の要望がありながら、なぜ実現しなかったのか。それは、あれだけの大災害となると、支援規模が大きくなり、首都直下地震や南海トラフも想定すれば、国の財政としては到底応えられないからである。では、なぜ熊本地震や西日本豪雨などの後に続く大災害では実現しなかったのか。これは、逆に、特例の公的支援が多く実施された、東日本大震災でも実現しなかったために、増加という「特例」はととても受け入れられない、という政府の矛盾した抵抗があったことによるのではないか。政府にとっては、「特例」にしておかなければ、実質的な個人救済が、他の公的支援にも影響することになるからである。

しかしながら、制度の枠外とはいえ、今回の対応は制度のそのものを巡って、他にも様々な論点を提起することになる。対象エリアの限定の是非に限らず、過去の大災害との公平・不公平、対象者（世帯）の限定の是非などもあげられる。これらは政治的判断の色合いが濃く、本来であれば、丁寧に議論されるべきであったとはいえ、たとえば対象者を限定することは、改めて「個人の救済（補償）」的な性格を示す証左のように受け止められる。

日本経済新聞 2024 年 2 月 23 日付けは本質的な問題をあげる。「地震保険に加入したり自費で耐震改修したりした人との間にも不公平感が生じかねない。被災後、賃貸を選んだ人への支援は最大 150 万円で、持ち家世帯と数百万円の差がつくことをどう考えるか」。また、学術的な側面が

ら、それは普遍主義か選別主義かという論点を提起し、「最大 300 万円」というオーダーで、後者が選択されるために、他の公的支援においても、今回の影響が広く及ぶことになりうる。

政府の「最大 300 万円」措置には、後述する災害援護資金制度がヒントになっており、住宅すなわち「モノ」の被災ではなく、「ヒト」の被災を根拠とする側面があり、この点は支援金制度とは相いれない。この点を含めて、自治体負担およびそれに対する国の財政措置にも関わる論点も多く、自治体の財政力も問われるようになるために、議論は尽きなくなる。

なお、今回、多重被災した住宅が膨大な規模で存在する。多重の経済的負担が再建のハードルになる可能性が高い。被災市町は被災者に財政支援を行うために、国に大規模な特別交付税措置を求めるようであるが、被災者生活再建支援制度においてどのように応えるかが議論されるべきではないだろうか。この点では、過去の大災害のケースを踏まえると、政府の一定規模の財政措置（地方交付税措置等）を伴い、地域・自治体レベルで創設された復興基金が選択肢に入ってくる。

次に、第二の点、すなわち、災害弔慰金制度の見直しである。第一の点の影響は被災の最初の局面、すなわち災害により亡くなるか、そうでないかでも見出せることを意味する。1973 年制定の災害弔慰金の支給等に関する法律も議員立法により成立した数少ない法律である。生計維持者が死亡した場合で 500 万円、その他の方で 250 万円が遺族に支給される。これは「弔慰を示す」という理由のもとづき、災害関連死も含まれる。この法制度には災害障害見舞金（1982 年追加）や災害援護資金も含まれて規定されている。いずれも国と自治体で財政負担が行われるが、実施主体は市町村である。また一定の条件により法適用が決定される。

ここでの要点は生活再建にせよ、災害救助にせよ、これまで被災者・被災地の要望等を背景に、公的支援すなわち「生（生きていく）」の側面が拡充されている一方で、「死等（亡くなる）」の側面には手がつけられていないことである。遺族等にとっても、災害に終わりではなく、一生、心の痛み等を抱えることになる。金銭による解消は実際には難しく、支給額拡充の程度も丁寧に議論するとしても、「命」が軽視されていないか。災害の大小に関係なく、被災の出発は生死そのものであり、公的支援の根源となる。筆者は、弔慰金等の支給額を引き上げることが避けられないと問題提起したい。その理由は次のとおりである。

弔慰金も支援金と同様に、弔慰や見舞いといった性格から出発しており、「モノ」に対して「ヒト」を対象としているが、制度開始時の最大 50 万円から現在の水準（500 万円）まで引き上げられている。500 万円に引き上げられたのは、1991 年の改正時であり、それまでは 300 万円であった。この 500 万円という水準は、もしかすると多くの国民が低くないと感じるかもしれない。だとすれば、まさに実質的には「個人の救済（補償）」的な性格にシフトしていることになる。なお、過去の引上げの主たる理由は、年金支給額の上昇率を参考にしたことによる。

以上のことから、最大 300 万円の追加措置は支援金制度の枠外とはいえ、弔慰金の増額も議論の俎上にのせることになる。踏み込んでいえば、もっと早くに引き上げられるべきではなかったのか。たとえば、弔慰金を 500 万円から 1000 万円に引き上げることがどうか。遺族にとっては、高齢者の生活であれば、医療・介護コストや公的保険料は上昇しており、子育て世帯であれば、教育費や住宅費の上昇がみられる。年金支給額（基礎年金の平均）は増えた時期はあったとはいえ、可処分所得の水準は大きく低下している。死亡保険金（生命保険）の受取額の平均は 1000 万円、2000 万円であり、他方、多くの若年者が非正規雇用を余儀なくされ、生命保険にも加入でき

ないくらい厳しい生活を送っている。

制度そのものを巡っては、創設当初から対象者は生計維持者か否かという2タイプがある。「弔慰・見舞い」的な性格を強く押し出すのであれば、選別することにそれほど大きな意義は見出せないかもしれないが、2タイプは見方によっては、制度の矛盾として捉えることもできる。住宅再建であれば、高所得層は支援金の対象外とする論理はありえるかもしれないが、弔慰金の場合、高所得層がいくら現金を出しても、「命」を取り戻せるわけではない。

最後に、災害弔慰金、災害障害見舞金のいずれも、生計維持者か否かで、2倍の支給額の違いがある。すなわち、命の重みに格差がみられる。現役世代でいえば、いわゆる「共働き」が多数を占め、また、高齢化のなかで、歳を重ねても働き続ける方あるいは働いていない夫婦が多くなるなか、そうした区別には合理的な根拠を見出しにくくなっているのではないか。このことから対象設定を含めて議論の余地があり、「生計維持者」という区分をやめる選択肢もあげられる。

なお、ここでは本格的に展開しないが、法制度適用の条件や「障害」の解釈、さらに自治体の独自支援や関連死の審査のあり方を含めて、国・自治体の姿勢が問われていることにも言及しておく。

表2 被災時の主な公的支援

給付	災害弔慰金	生計維持者の死亡で遺族に500万円、それ以外の人の場合250万円
	災害障害見舞金	重度の障害を負った生計維持者に250万円、それ以外の人の場合125万円
	被災者生活再建支援制度	基礎支援金＝住宅の被害状況に応じて50～100万円
		加算支援金＝住宅の再建方法に応じて25～200万円
応急修理制度	半壊以上は70.6万円以内、準半壊では34.3万円以内（2024年1月の能登半島地震対応時点）	
融資	災害援護資金	自治体が最大350万円を貸付（据置期間の3年間無利子。住居の損壊状況等の一定条件あり）
	災害復興住宅融資	住宅金融支援機構が住宅補修などの費用を低利融資（「半壊」以上の被害状況）