

巻頭言

臨界点にきた復興のカオス

関西学院大学災害復興制度研究所教授

山 中 茂 樹

「いまさらながら」であるが、災害救助法と被災者生活再建支援法の合体を少々、まじめに考えてみようかと思う。

2004年、列島に10個もの台風が上陸した。秋には新潟県中越地震、翌05年3月には福岡県西方沖地震が起きた。法の上乗せ・横出し支援が全国の自治体で相次ぎ、国も負けじと特例措置を繰り出した。阪神・淡路大震災以降、膠着状態にあった被災者支援の法的スキームをめぐる論争は、2000年10月の鳥取県西部地震で片山善博知事が創設した住宅再建への公的支援で揺らぎ、04年の上乗せ・横出し・特例支援の「競作」で、一気に流動化したかのように見える。

戦後わが国の災害時における被災者支援は、現物給付主義、救貧主義、特例主義で貫かれてきた。その思想的バックボーンを支えてきたのが、発災直後における社会秩序の維持と急場しのぎの応急対応を定めた災害救助法である。ところが、1998年の被災者生活再建支援法の制定で救助法の抱える時代的矛盾が露呈することになった。救助法は、第23条で「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」をすると明記し、さらに第2項で「救助は、都道府県知事が必要であると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれをなすことができる」としている。

しかし、厚生労働省は「資金の給与」は運用が停止されており、都道府県が認めた金銭支給についても「死者に遺族がない場合、第三者が行った埋葬については、実費を補償することもある」という例外規定があるに過ぎない、という。現金を支給しない理由として、「販売機構が混乱して物資の入手が困難であり、金銭を支給しても無意味である。逆に物資が容易に入手できる場合は救助すること自体が不必要である」とする。

だが、現金を支給する支援法は、鳥取県西部地震の場合、発災4日後、有珠山噴火災害の場合は虻田町住民がまだ避難中に、今年の台風14号でも台風上陸3日後に適用が決まっている。とまれ、阪神・淡路大震災では地震からわずか4日後の21日、各銀行が土曜の窓口業務を実施し、現金を必要とする被災者の払い戻しに応じているのだ。日本列島が沈

没でもしない限り「金銭支給が無意味」ということなどありえない。

法の矛盾はこれだけではない。救助法は半壊・半焼した住宅の応急修理を救助のメニューに挙げる。修理だから当然、住宅本体をさわることになる。ただし、金額はわずか。それも現金支給ではなく、行政が大工さんを派遣する「現物支給」である。一方、支援法は、解体・撤去や整地、借入金の利子補給など周辺費用に限られ、住宅本体はさわれない。しかし、現金支給だ。

さらに、自治体レベルの支援をみていくと混乱に拍車がかかる。救助法に基づく応急修理の上乗せ支援額を、支援法の支給基準を援用して決めているのだ。救助法は応急修理の対象者を「資力のない者。生活保護、資産のない高齢者、障害者。これらに準じる者」とするが、なんだか基準があいまいなのだ。対して支援法は年齢・所得要件を明確に定める。発災後の事務処理はスピードが命だ。当然、いろんな斟酌を加えなくて済む方がいいにきまっている。かくして、現場では救助法、支援法、自治体の上乗せ・横出し支援が渾然一体となって実施されることになる。

そもそも災害救助法が公布された1947年と人口減少・高齢化時代のとば口に差しかかった現代とでは、法の背負う時代背景がまるっきり違っている。

朝日新聞発行の「データ読本―戦後50年」を繰ってみると、1947年―昭和22年の流行語にこんなものがある。「土曜婦人」「栄養失調」。「土曜婦人」とは、住宅難で四畳半一間に何人もが寝起きする生活の中で、二人きりの時間を持たない夫婦が週末だけ旅館に泊まって過ごすこと、だそうだ。「栄養失調」は、戦後の食糧危機で配給の遅配、欠配が日常化。この年の10月、「法の威信に徹せねばならぬ」と一切のヤミ米を拒否した判事が栄養失調で死亡したことから、時代を象徴する言葉となった。国勢調査などによると、1950年の高齢化率（65歳以上の人口に占める比率）は、5%にも満たない。ところが、2005年は約20%と4倍にも増えている。およそ災害からの自力再建などお題目に過ぎない時代に突入しているのだ。

支援法は2004年に一部改正案が成立した際、付帯決議で「法施行後4年をめどに制度見直しを行うなど総合的な検討を加える」とされた。その2008年に向けて、支援法、救助法、それに自治体の独自施策、災害ごとの特例措置を加えて整理し直す論議を始めてはどうだろう。

臨界点に達した感のある「復興のカオス」を整理して、超高齢化時代に備えた救済の法システムを再構築する時代にきている。