

災害と住宅支援

——行政法から学ぶ

板垣 勝彦

(横浜国立大学教授)

災害で住まいを失った人々に対しては、災害救助法に基づいて、避難所（数週間～数カ月）、応急仮設住宅（数年間）が提供される。この間に自力で持ち家を再建できなかった被災者には、公営住宅法の特則として整備された災害公営住宅に恒久的に入居してもらうことになる。しかし、応急仮設住宅や災害公営住宅の整備には一定の時間がかかること、災害公営住宅は需要予測が難しく、その維持・管理費用が市町村にとって負担となることが課題である。この点、「みなし仮設住宅」と「借上げ公営住宅」は、住宅の整備にかかる時間を劇的に短縮し、被災者にとって快適な住居を迅速に提供できること、過剰な建設による需要と供給のミスマッチを解消し、少なくとも緩衝（バッファー）機能を大いに果たし得ることから、大いに推奨すべき政策である。しかし、法的スキームが複雑であり自治体職員にとって事務処理の手間がかかる、退去期限が保証されていないと賃貸物件の貸し手が見つかりにくいといった課題があり、こうした難点は、家賃補助（住宅バウチャー）を段階的に採り入れていくことで減らしていく必要がある。被災者生活再建支援法は、持ち家が全壊ないし大規模半壊した被災者に対し支援金を支給するしくみであるが、罹災証明書の認定を巡る争いがどうしても避けられない。被災者に対する金銭支援は、抜本的には、地震保険の強制保険化によって対処すべきである。

目次

- I はじめに
- II 単線の支援——避難所、応急仮設住宅、災害公営住宅
- III 「みなし仮設住宅」の威力
- IV 「借上げ公営住宅」の現状と課題
- V 被災者生活再建支援法
- VI 展望

I はじめに

東日本大震災のような大規模災害になると、津波によって生業の基盤が文字通り「根こそぎ」押し流される。津波災害の特性上、最も直接的に被害を受けるのは水産業であるが、農業や商工業な

ど、他の産業も甚大な被害を免れることはできない。心身が疲弊した被災者にとって必要なのは、まずは再会した家族と再び共に暮らす住まいの確保であり、医療措置を通じた健康の快復である。

次に踏み出すべき第一歩が、変わり果てた街並みを埋め尽くす無数の瓦礫の撤去であるという現実には、あまりにも酷である。発災から少し経って落ち着いてくると、被災前の生活を少しずつ取り戻す意味でも、行政には、雇用の創出や就業への支援が求められるようになる。しかし、生業の基盤である田畑は海水ですっかり浸水し、船舶や漁業施設は押し流され、工場設備は徹底的に破壊され尽くした。かつての居住地にそのまま住まいを再建することが中長期的にみて適切といえるのか、都市部に移り住んで別な就業先を見つけるべ

きではないのかといった悩みは、被災者をさらに苦しめることになる。

本稿では、第一に、災害で住まいを失った人々に対する住まいの提供（避難所、応急仮設住宅、災害公営住宅）について考察し、第二に、そうした人々に対する支援金の給付について定める被災者生活再建支援法について紹介する。これまでの大規模災害において行政が講じてきた居住支援ないし住環境整備の歴史を振り返るとともに、今後起こり得る大規模災害への備えとしていかなる方策が望ましいか、多角的に検討してみたい¹⁾。

Ⅱ 単線的支援——避難所、応急仮設住宅、災害公営住宅

災害で家を失った人々に対する住まいの提供について、「単線的支援」と称される、その全体像を概観する。法律は、被災者の住まいとして、避難所（数週間～数カ月）→応急仮設住宅（数年間）→災害公営住宅（恒久）を用意している。避難所と応急仮設住宅は、ともに災害救助法（昭和22年法律第118号）に基づく「救助」であり（同法4条1項1号）²⁾、災害公営住宅は、公営住宅法（昭和26年法律第193号）8条に基づき、その特則として整備されるものである。むろん、この間に自宅の補修が完了したり、新たな住まいを自力で確保することができた人々は、このラインから外れていく。

災害の発生直後、住み慣れた家を失い、あるいは住み続けることが困難になった人々は、学校や公民館など公共施設に設けられた「避難所」で暮らすことになる。旅館やホテルに宿泊したり、身を寄せる親族や知人宅が見つければよいが、そうした手段がない場合、避難所暮らしは数週間から数カ月に及ぶ。避難所は本来居住の場として整備された場所ではないから、生活環境は不備が多く、被災者は周囲に遠慮しながら、プライバシーさえ不十分な生活を余儀なくされる。

そうした事情もあって、プレハブづくりの「応急仮設住宅」が完成すると、避難所での雑居生活を終えた被災者からは安堵の声が聞かれるという。しかし、仮設住宅はあくまで「仮設」であっ

て、永続的な入居は認められず、3～5年の時限付きである³⁾。この間に、被災者には、新たな住環境を自力で獲得することが求められる。住環境整備の基本方針は、あくまでも「被災者の自力復興」なのである。

被災者の自力復興という方針は、しばしば、戦後採られてきた「持ち家」政策と関連付けて語られる。つまり被災者には、仮設住宅に入居している数年間に、自身の資力によって「持ち家」を建設・補修するか、そうでなくとも、民間賃貸住宅を探して入居するというように、住環境を自力で再建することが求められるのである。ただし、住宅の新規着工に向けて建設事業が軌道に乗るまでには一定のタイムラグが生じるため、仮設住宅の供給は、そうした局面における需要と供給のミスマッチを埋める機能も果たしている。

しかし、資力があれば新しい家を購入したり、民間賃貸住宅を借りることもできようが、家財の一切を失ったり、低所得、高齢であるといった理由で、自力での住まい再建が見込めない者も必ず存在する。こうした人々に向けて用意されているのが、災害公営住宅である。公営住宅自体が、「平時」における住宅困窮者に対する住居の現物給付として、社会保障立法の性格を強く有しているが、災害公営住宅の場合は、「災害時」という特殊性も手伝って、この生存配慮（Daseinsvorsorge）の視点が、さらに前面に押し出されることになる⁴⁾。

災害公営住宅制度の建付けは、災害によって住宅困窮に陥った者が対象であること、手厚い国庫補助が定められていることなどを除いて、基本的に公営住宅と同様である。事業主体（公営住宅を供給する地方公共団体のこと）は、被害が一定規模以上に達すると、国庫補助により「災害公営住宅」を建設し、災害で滅失した住宅に住んでいた低額所得者に賃貸することができる（公営住宅法8条1項）。具体的にいうと、暴風雨、洪水、その他異常な自然現象による災害の場合は、

ア 被災地全域の滅失戸数が500戸以上のとき
イ 一市町村の区域内の滅失戸数が200戸以上のとき

ウ 滅失戸数がその区域内住家戸数の1割以上のとき

に、災害公営住宅を整備することが可能となる。そして、当該災害により住宅を滅失した世帯もその入居要件を満たすため（被災市街地復興特別措置法21条）、通常の公営住宅とは異なり、収入要件がかかってこない点が特徴である。整備戸数の目安は、法律上は滅失住家戸数の3割以内（激甚災害の場合は5割以内）とされているが、実務上は、ほぼ入居希望アンケートを充足するだけの戸数が整備されている。

なお、被災自治体から届けられた、医療、産業、住宅分野における申請手続の簡素化や規制緩和に関するさまざまな提案は、復興特別区域を通じて実現が図られた。対象となったのは11道県、227市町村であり、住宅については、復興推進計画について内閣総理大臣の認定を受けることで、公営住宅等の整備に係る入居者資格要件等の特例（公営住宅法23条、44条、附則16項関係）と公営住宅の処分等の手続に関する特例（同法44条、45条、46条関係）などが設けられた。

Ⅲ 「みなし仮設住宅」の威力

現在の復興政策を規定しているのは阪神・淡路大震災であり、そのことは、住宅支援においても決して例外ではない。住まいの確保という点で見ると、行政は、一刻も早く、避難所で不便を強いられている被災者に対し仮設住宅を用意して、ひと息ついてもらうための施策を考える必要がある。難しいのは、すぐ提供できるような粗末な仮設住宅では快適性に欠けるし、他方で、快適な環境を用意しようとするとき一定の時間を要することである⁵⁾。また、仮設住宅の役割は災害公営住宅が整備されるまでの「繋ぎ」であるため、あまり丈夫で立派なものをつくりすぎてもいけないというジレンマがある。

では、どうすれば良いかというとき、最適解は、既存の賃貸住宅ストックを「みなし仮設住宅」（さらには「借上げ公営住宅」）として提供することである。「みなし仮設住宅」とは、民間賃貸住宅

の空室を行政が一括で借り上げて、応急仮設住宅として被災者に提供する手法であり⁶⁾、「借上げ公営住宅」とは、やはり行政が借り上げた民間賃貸住宅の空室を、災害公営住宅として被災者に入居してもらう方法である。

「みなし仮設住宅」には、建設費用がかからない上に、プレハブの仮設住宅が整備されるまでの間、被災者に避難所での不便な生活を強いることなく、快適な住まいにすぐ入居してもらうことができるという多大なメリットがある。さらに、全国で800万戸以上といわれる空き家の半数が借り手の付かない賃貸用住宅であるとされる現在、ストックの供給も十分にあるという事情も、この政策を後押しする。当然のことながら、整備費用も撤去費用もかからない（維持・管理費用は、家賃に上乗せして支払っていることになろう）。

実際、東日本大震災の発災直後には、家を失った被災者に対して確実・迅速に当面の住まいを用意するために、民間賃貸住宅を行政が借り上げて「みなし仮設住宅」として提供することが空前の規模で行われた。「みなし仮設住宅」の仮設住宅全体に占める割合は、特に被害の多かった岩手県（18.3%）、宮城県（48.4%）、福島県（56.6%）であり（以下では、この三県を指して、特に「被災三県」とする）、特に賃貸住宅ストックが豊富である仙台市では78.4%にも達した⁷⁾。こうして、「みなし仮設住宅」は、東日本大震災の際に提供された仮設住宅の半数に及び、都市部ではこの傾向はさらに顕著であった。

東日本大震災に際しては、災害救助法の基準の硬直的な運用について数多くの問題点が指摘されたため、厚生労働大臣から、「災害救助法の弾力運用」と題する通知が繰り返し発出されて、「みなし仮設住宅」も国庫負担の対象となる旨の情報提供を行ったり、被災地の暑さ・寒さに配慮してエアコンを設置するようにといった依頼が行われた⁸⁾。

「みなし仮設住宅」が阪神・淡路大震災のときにあまり活用されなかったのは、賃貸物件を借り上げて仮設住宅として提供するという発想自体が浸透していなかったことに加えて、賃貸物件も含め、被災地のほとんどの住宅が相応に被災したこ

とによるものと推測される。これに対し、新耐震基準に基づき、耐震改修の促進が進んでいた東日本大震災の被災三県の場合、若干の修繕を施せばすぐに入居できる物件がほとんどであった⁹⁾。近い将来、確実に発生するとされる東海・東南海地震の際も、東日本大震災と同様の状況となることが予想される。津波被災の最大の特徴は、津波に襲われた区域とそうでない区域との差が残酷なほど顕著な点にある。私たちは、沿岸部において、僅か1軒隣であるだけで、片方の家屋はすべて押し流され、もう片方は全くの無傷であるというやるせない光景を数多く目にしてきた。しかし、政策論としては、被災を免れた家屋はほとんど無傷であるという津波災害の特徴を、最大限活用すべきである¹⁰⁾。

「みなし仮設住宅」の積極活用を後押しした基盤には、全国の賃貸住宅の不動産情報が検索システムとしてネットワーク化されていたという、IT技術の進歩がある。各市町村は、災害が襲ってくる前の平時において、「みなし仮設住宅」を直ちに提供できるよう、準備を怠ってはならない。災害時の活用を想定した旅館・ホテルとの協定の締結が進められていることはその一環であるし、コロナ禍で下火になっているが、民泊物件も盛んに活用すべきである¹¹⁾。

法制上の下地としては、定期借家契約（借地借家法38条以下）の積極活用について指摘しなければならない。ほとんどの場合、直接の借主となる自治体と貸主の間には、通常の賃貸借契約ではなく、定期借家契約が締結されている。というのも、通常の賃貸借契約においては、信頼関係を破壊する事由がないと賃貸人は賃借人に対し退去を求めることができないから、一度貸したが最後、半永久的に返却してもらえない事態になることをおそれて、「貸し控え」が生ずる可能性があるためである。返却期限を明確にしないと潜在的な貸し手が現れないことは、政策的な留意点といえよう。

IV 「借上げ公営住宅」の現状と課題

1 「借上げ公営住宅」の現状

災害公営住宅について阪神・淡路大震災が残した教訓は、住宅ストックの供給が過剰になったことである。被災者に低所得の高齢者が多く、公営住宅の大量建設を求める署名運動が展開されたこともあり、阪神・淡路大震災の際は、災害（復興）公営住宅が多量に建設された。その結果、神戸市の全住宅に占める公営住宅の比率は、政令指定都市平均の約6%を大きく上回る10%強となり、発災から四半世紀を経た現在においても、維持・管理にかかる財政負担が重くのしかかっている。このように、恒久型の災害公営住宅の場合、需要予測を見誤ると作り過ぎになり、その維持・管理費用が自治体財政を圧迫するという問題がある。東日本大震災の直前期、被災三県において一般の公営住宅の新規整備が凍結されていたことからみても、公営住宅ストックの維持・管理費用が事業主体にとって少なからぬ負担であることは重々認識する必要がある。

また、災害公営住宅の場合、一定数の空室が不可避免的に生じることも考慮しなければならない。一般の公営住宅は需要を慎重に見極めながら整備するのに対し、災害公営住宅の場合は一定時点の希望者がすべて入居できるように整備するために、当初は入居を希望していたが数年経って事情が変化したというように、数年の間に刻々と変化してゆく被災者の意向に対応し切れないからである。例えていうならば、一般の公営住宅は低所得者が100人いても30戸しか整備されないのに対し、災害公営住宅の場合、100人の被災者が入居を希望すれば事実上100戸建設されるため、どうしても需要と供給のミスマッチが避けられない。

こうした需要と供給のミスマッチを解消するためには、恒久的な災害公営住宅の段階においても、「借上げ公営住宅」を積極活用すべきである。公営住宅法上、借上げも整備の1つの方式として認められており、建設型と借上げ型について取扱いの区別はない（公営住宅法2条7号）。「みなし仮設住宅」の場合と同様に、「借上げ公営住宅」

は、建設費用を劇的に削減するだけでなく、被災者にとっても、鉄筋コンクリート造の災害公営住宅の整備を待つ必要なく、快適な民間賃貸住宅への迅速な入居を可能とする、優れた制度である。

2 法的スキームの簡略化に向けて

このように、良いことづくめの「借上げ公営住宅」にも、今後の普及を図っていく上でいくらかの課題が存在する。第一の課題は、法的スキームの簡略化である。「みなし仮設住宅」にせよ、「借上げ公営住宅」にせよ、その法律構成はともかく、実質をみると、家主から直接に対象物件を借りるのは自治体であり、それを入居者に転貸するようなシステムが採られている。自治体にとっては、転貸借契約と類似した複雑な法律関係の当事者となるために、少なからぬ事務負担を抱え込まざるを得ない¹²⁾。これは、あくまでも形式上は、入居者に対して住宅を提供するのは自治体であるという直接供給方式のドグマに縛られているためである。法律関係を簡明にするためには、入居者が個別に家主との間で締結した賃貸借契約について、その家賃相当額を金銭で支給するという家賃補助（住宅バウチャー）方式の採用——自治体が直接の当事者から外れるシステム——を検討する必要がある¹³⁾。

実のところ、家賃補助方式への転換は、災害公営住宅に限った話ではなく、「平時」の住宅セーフティネット施策全般に関係する。たとえば、生活保護法では、住宅扶助費を被保護者が負担すべき家賃の支払いに的確に充てるため、保護の実施機関による代理納付のしくみが設けられている（同法37条の2、同法施行令3条¹⁴⁾）。言うまでもなく、住宅扶助に係る代理納付は、被保護者の入居先が公営住宅であるか一般の民間賃貸住宅であるかを問わない¹⁵⁾。この手法を突き詰めたのが、家賃補助方式なのである。

従来の住宅セーフティネット施策は、公営住宅の直接供給を基軸に据えて、抽選に漏れた者については、生活保護法の住宅扶助（原則は現物給付）によって補完するという方式であった。しかし、直接供給や現物給付の方式をとると、どうしても

需要と供給のミスマッチが生じ、その維持・管理コストが事業主体に重くのしかかるといふ弊害が生ずる。直接供給方式から転換して、住宅供給を民間賃貸住宅に大きく委ねる代わりに、住宅セーフティネット施策は家賃補助によって賄う手法を採用すれば、こうした問題は一挙に解決する¹⁶⁾。

見方を変えれば、「借上げ公営住宅」は、「平時」の住宅セーフティネット施策を、従来の直接供給方式から家賃補助方式へと移行していく過程における、実験的なしくみとして理解することができる。もちろん、被災地の実情に応じて、直接供給方式と「借上げ公営住宅」の方式の採用割合はさまざまであり得るが、「借上げ公営住宅」が担う、需要と供給のミスマッチを可能な限り低減させるバッファー機能の効果は、もっと注目されるべきである。

こうした流れを受けて、住宅セーフティネット法（住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律）の平成29年改正で採用された「住宅確保要配慮者円滑入居賃貸住宅事業」は、住宅確保要配慮者の入居を受け入れても良いという賃貸住宅の登録制度であり（同法8条以下）、その改修費については補助金が用意されていて¹⁷⁾、場合によっては家賃低廉化に係る補助も認められる。家賃低廉化の補助とは、月収15.8万円（収入分位25%）以下の世帯（生活保護を受給している世帯は除く）に対し、地方公共団体が地域の実情に応じて必要と認めた場合に、入居者の家賃負担を低減するために、家賃低減のための金銭を賃貸人に補助するというものである¹⁸⁾。月収15.8万円（収入分位25%）以下とは公営住宅法における入居収入基準の本来階層と同じ基準であり（同法23条1号）、機能的にみれば、予算措置を通じた家賃補助方式の公営住宅供給システムが、試行的にせよ開始されたことになる¹⁹⁾。この制度が軌道に乗るためには、どれだけの民間賃貸住宅が登録申請を行うかにかかっているが、いずれにせよ今後の動向からは目が離せない²⁰⁾。

3 退去期限の保証

借上げ方式を家主の立場からみると、直接の借主である自治体は家賃の滞納の心配がない優良な

借主であり、この点は魅力的であるが、もう1点、退去期限が保証されている必要がある。というのも、判例上、公営住宅の利用関係にも借地借家法と信頼関係の法理が適用されるため（最判昭和59年12月13日民集38巻12号1411頁²¹⁾、家主が将来的に対象物件を別な用途に使用したくなった場合のことを考えると、気軽に物件を貸すことは難しいからである。退去の見通しを立てることで家主からの貸し控えを防ぎ、優良な民間賃貸住宅が十分に提供されるようにする趣旨で、「みなし仮設住宅」と同様に、「借上げ公営住宅」においても、ほとんどの場合、家主と自治体との間には、定期借家契約（借地借家法38条以下）が締結されている。

ところが、「みなし仮設住宅」において特筆すべき実績をみせた東日本大震災においてさえ、「借上げ公営住宅」の導入は低調であった。「借上げ公営住宅」の本格導入を阻んだのは、「現在地居住権」とでも称すべき、強硬な反対論に押されたためである。すなわち、定期借家契約は20年として設定されていることが多いため、入居者は、20年を経過すると自治体が用意した別な物件に住み替えてもらう必要がある。それだけのことなのだが、「現在地居住権」の論者にとっては、定期借家契約を伴う「借上げ公営住宅」は、退去期限が到来すると強制立退きを迫られる、非人道的な制度であるらしい。元々の住まいを失った被災者が苦勞の末にようやく辿り着き、20年も住み慣れた住居からの立退きを迫ることは許し難いというのである。同じ時期に、阪神・淡路大震災の際に供給された「借上げ公営住宅」における20年の契約期間が過ぎ、入居者の退去・転居の事例が相次いだことも、負の事情として働いた。もはや高齢となって病気がちの被災者に転居を迫るといった事例をメディアもこぞって採り上げ、声高にその非人道性を主張したために、自治体のほとんどは腰が引けてしまったのである。

しかし、よく考えれば、「現在地居住権」は強固に保障される「権利」と言い得るほどのものではない。高齢で病気がちの入居者に対し、個別事情に応じた手厚いケアが必要であることは誰も否定するものではない。上記の事例に際して、自治

体職員は、入居者を別に災害公営住宅のシステムから放逐するわけではなく、20年間住み続けた部屋から退去して、新たな「(借上げ)公営住宅」に転居してもらっただけであるという点を、繰り返し丁寧に説明すべきであった。終身借家権が当然には認められないのは、「借上げ公営住宅」に限ったことではなく、一般の民間賃貸住宅でも同じことだからである。仮に、「現在地居住権」の主張にしたがって、すべての家主に入居者が死ぬまで貸し続ける義務など課したならば²²⁾、マクロ的な視点では、極端に賃貸住宅の供給を減らすことになって、新たな入居希望者にとって物件が見つからず、供給不足で家賃が高騰し、巡り巡って既存の入居者の首を絞めることにも繋がりがねないという、誰も得をしない結果を招来するだけなのである。

「みなし仮設住宅」が高い成果を挙げたにもかかわらず、メディアを駆使した「現在地居住権」の大合唱によって「借上げ公営住宅」の全面導入が阻まれたことは、今後禍根を残した出来事であった。政策担当者としては、「現在地居住権」の論者のミスリードに対し、入居者を災害公営住宅のシステムから放逐するわけではなく、新たな公営住宅に転居してもらっただけという説明を丁寧に行うことで、「借上げ公営住宅」の本格導入が図られるよう、粘り強く検討を続けていかなければならない。

抜本的には、先述した家賃補助を全面導入すれば、退去期限の保証という問題は行政の手から離れることになる。現行の「借上げ公営住宅」では、直接の借主が自治体であることの関係から、いつまでに賃貸物件を返還するかについて、自治体に関心を持たなければいけない。これに対し、家賃補助の施策をとった場合、退去期限をいつにするかといった問題は、家主と入居者との間で締結される私人間（民-民間）の契約内容の問題となり、（直接的には）行政の与り知らぬこととなる。行政の関与を減らした方が制度が普及しやすいというのであれば、制度改正を厭うべきではない。

V 被災者生活再建支援法

災害と住宅支援というテーマを語る上では、持ち家の再建支援制度も欠かすことはできない。平成初期の雲仙普賢岳の噴火や奥尻島津波の際には、全国から寄せられた多額の義援金を原資とする基金が、持ち家再建を大いに後押しした。阪神・淡路大震災においても1793億円もの義援金が寄せられたのだが、被害規模が桁違いであったため、1世帯当たりの配分額は約40万円にとどまり、持ち家の再建には足りなかった。公的な現金給付によって住宅再建を支援すべきという要望の高まりが、被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）（以下、「支援法」ということがある）の制定へと結び付いた²³⁾。

支援法の目的は、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、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被災者生活再建支援金（以下、「支援金」とする）を支給するための措置を定めることにより、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資すること」にある（同法1条）。自然災害によって、①住宅が全壊した世帯（同法2条2号イ）、②やむを得ない事由により住宅を解体せざるを得なかった世帯（同号ロ）、③危険な状況の継続により、居住不能の状態が長期にわたり継続することが見込まれる世帯（同号ハ）、④住宅が大規模半壊した世帯（同号ニ）、⑤相当規模の補修なしでは居住困難と認められる世帯（同号ホ）が、支援の対象となる「被災世帯」として定義される（以下、「被災世帯」は支援法の対象となる世帯という法令用語であるため、注意されたい）。

前提として、自然災害は国・公共団体が関与して発生したわけではない以上、個人の財産である住宅の再建費用について公金を投入する憲法上の義務はないことを確認しておく必要がある。よって、支援金の法的性質は、国・公共団体にその支払いが義務付けられる国家賠償（憲法17条、国家賠償法1条）や損失補償（憲法29条3項）ではなく、国会の立法裁量に基づき制定された被災者生

活再建支援法に根拠を有する政策補償であると解されている。強いて憲法上の根拠を求めるとすれば、社会保障給付であるから、憲法25条ということになる²⁴⁾。

具体的には、都道府県が、被災世帯の世帯主に對し、申請に基づき被災者生活再建支援金を支給する建付けとなっており（同法3条1項）、その額は、住宅を建設・購入する場合には200万円（同条2項1号）、補修する場合には100万円（同項2号）、賃借する場合には50万円（同項3号）が支払われる。被災状況によって加算される場合はあるものの、その上限は300万円である（同条3項・4項）。

被災世帯の分類及び支援金の額が現在のような水準になったのは平成16年改正で「居住安定支援制度」が導入されてからであり、このとき、上記の㊸解体・撤去費用（同法2条2号ロ）や賃借費用（同法3条2項3号）が加わっている。また、平成19年改正で所得制限と年齢制限が撤廃された。

都道府県は、支援金の支給事務の全部を、内閣総理大臣の指定を受けた被災者生活再建支援法人（支援法人）である公益財団法人都道府県センターに委託している（同法4条1項・6条・7条²⁵⁾）。なお、支援法人が支給する支援金の2分の1相当額は国から補助される（同法18条）。さらに、東日本大震災については、補助額は5分の4まで引き上げられるなど（東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律5条の2第1項）、手厚い国庫補助が定められた。

申請者は、市町村が発行する罹災証明書を添えて、支援金の支給申請を行うことになる。しかし、被災者生活再建支援制度の創設当初から、被害の程度が一部損壊にとどまるのか、それとも大規模半壊にまで至っているのか、その判定を巡って深刻な法的紛争が頻発することは懸念されていた²⁶⁾。まさにそれが現実となったのが、最判令和3年6月4日民集75巻7号2963頁の事案である。

この事件は、東日本大震災に際し、いったんは仙台市の「大規模半壊」という罹災証明書に基づき支援金支給決定（本件各支給決定）が行われた

マンション（本件マンション）の各世帯主（本件世帯主）について、再度の調査の結果、「一部損壊」という認定へと改められたことで、本件各支給決定が職権で取り消されたことに対し、本件世帯主から公益財団法人道府県センターを相手取って取消訴訟が提起されたというものである。

最高裁は、本件マンションの被害の程度が客観的には一部損壊にとどまる以上、本件各支給決定には、支援法の規定する支援金の支給要件の根幹に関わる瑕疵があったものと言わざるを得ないとした上で、「本件各支給決定……の効果を維持した場合には、支援金の支給に関し、東日本大震災により被害を受けた極めて多数の世帯の間において、公平性が確保されないこととなる」のであって、「支援金に係る制度の適正な運用ひいては当該制度それ自体に対する国民の信頼を害する」とする。そして、支援金の原資が税金であること、支援金の支給の迅速性といった観点を挙げて、本件世帯主らが支援金相当額を返還させられることの負担感は小さくないけれども、もともと「本件各支援金に係る利益を享受することのできる法的地位をおよそ有しない」以上、本件各支給決定の職権取消しは「誠にやむを得ない」結果であるとして、取消請求を棄却した²⁷⁾。

被災者生活再建支援制度については、罹災証明書の認定を巡って俄かに法的紛争が活発化したが、最高裁の判断が示されたことで、下級審の動向も落ち着くことが予想される。しかし、地震による住宅被災の圧倒的大半が、この制度に基づく救済に至らない一部損壊であるという事実は、正確に認識しておく必要がある。それでは一部損壊にまで被災者生活再建支援制度を拡充すべきかという点、私見は全く逆であり、現在以上にこの制度を拡大することには反対である。というのも、被災の程度に関しては、立地の運・不運に依る部分もあるが、相応の資金を投下して耐震補強しておけば、震度6強クラスの地震であっても、全壊ないし大規模半壊は免れるというのが現在の耐震基準である²⁸⁾。そのような中で、地震による被害を公的扶助で賄う政策を採用することは、憲法上の疑義が拭えないばかりでなく、耐震化の遅れや地震保険への加入控えを助長すること

にもなりかねず、政策的にみても妥当とはいえない²⁹⁾。

地震保険制度は、政府の再保険というスキームを採用するなど（地震保険に関する法律〔昭和41年法律第73号〕1条・3条）、既に強力な公的関与の下に構築されている。地震大国であるわが国の国情を考えれば、さらに公的関与を強めて、自動車損害賠償責任保険、公的年金、介護保険、国民健康保険と同様に強制加入の制度としていくことを、真剣に検討する時期にある³⁰⁾。

VI 展 望

昭和の後期には鳴りを潜めていた日本列島も、平成の30年間で未曾有の大災害が連続し、我々は災害の列島の上に暮らしていることを改めて思い知らされた。全体的にみると、阪神・淡路大震災を契機として、被災者への住宅支援は目を見張るほど改善されたといえる。他方で、来たるべき東海・東南海地震への備えとして、平時から、災害時の住まいを確保しておく必要性は高い。とりわけ、本稿で提言した「借上げ公営住宅」の全面導入（可能であれば、法的スキームの簡略化）は、自治体と旅館・ホテルとの協定と並んで、最優先で取り組まれるべき課題である。被災者生活再建支援法は、持ち家が全壊ないし大規模半壊した被災者に対し支援金を支給するしくみであるが、憲法上の疑義が拭えず、耐震化の遅れや地震保険への加入控えの助長、罹災証明書の認定を巡る争いの増加などの難点がある。被災者に対する金銭支援は、抜本的には、地震保険の強制保険化によって対処されるべきである。

1) 被災者支援の法政策に関する金字塔は、阿部（1995）である。その他、山崎（2013）、岡本（2014）、島田（2020）などが包括的である。板垣（2017：342-403）も参照。

2) 災害救助法の目的は、災害後の生活に困る被災者に対して、国が、被災者の保護と社会秩序の保全のために、地方公共団体や日本赤十字社との協力の下で応急的・一時的な救助を実施することにある（同法1条）。救助の種類は、①避難所・応急仮設住宅の供与の他にも、②炊き出し等による食品・飲料水の供与、③被服、寝具その他生活必需品の給与・貸与、④医療・助産、⑤被災者の救出、⑥被災住宅の応急修理、⑦生業に必要な資金等の給与・貸与、⑧学用品の給与、⑨埋葬等がある。救助の程度や方法、期間などは、厚生労働大臣が定める基準に従い、都道府県知事が定める。東日本大震災時の基準は、「災害

- 救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(平成12年厚労省告示第144号)である(吉川2007:54-62;生田2013:155-166を参照)。
- 3) 仮設住宅の供給は、災害救助法の守備範囲である「応急ステージ」には取りきれない拡がりを有する。退去期限である3~5年のうちに、入居者は恒久住宅を自力で確保することなど、次なる「復興ステージ」の段階に進むからである(津久井・鳥井2013:85-106)。
 - 4) ただし、公営住宅法が制定された時代の背景をみれば、純然たる「平時」の立法ではない。公営住宅法の本来の性格は、戦災による家屋の破壊、戦時中の住宅供給の不足、海外からの引揚者の増加に伴う住宅困窮——推計で420万戸に達していたとされる——に対応した、戦災復興のための法律であった。
 - 5) 平成30年7月豪雨においては、岡山県において、トレーラーハウス仮設住宅やモバイル仮設住宅が活用された。また、平成30年9月に発生した北海道胆振東部地震では、私有地にトレーラーハウス仮設住宅が設置されたり、高校の寮がモバイル仮設で供給されるといった注目すべき事例がみられた(島田2020:10-11)。
 - 6) 島田(2020:5)によると、災害救助法4条1項では「避難所及び応急仮設住宅の供与」と規定されるにとどまり、法制上、建設型の仮設住宅とみなし仮設住宅との区別がないため、東日本大震災の被災直後は、各々に個別的な対応を行うことができなかった。
 - 7) 岩手県における割合が少なかった理由としては、沿岸被災地での物件供給の絶対的な不足、就業先の関係で内陸部への移住が困難であったことなどが指摘されている。
 - 8) 復興まちづくり研究会(2011:265-267)。
 - 9) 被災三県は、定期的に発生する宮城県沖地震など、地震常襲地帯であって耐震化率が高かったという事情も無視できないと思われる。
 - 10) 近未来に起こり得る破局的な火山災害の場合は、一定の広がりをもった地域がひとしく甚大な被害を受ける可能性が高いため、近隣の賃貸住宅ストックばかりに頼るわけにはいかず、さらに広域的な視野に立って「みなし仮設住宅」を準備する必要がある。
 - 11) 板垣(2019:271)。突き詰めると、住宅宿泊事業(民泊)と数週間の賃貸借契約であるウィークリーマンションとは、ほとんど違いがない。
 - 12) 島田(2020:6)。
 - 13) 島田(2020:6)住宅バウチャーとは、家賃支払いにしか用いることのできないクーポンのことであり、米国において一般的な政策である。岡田(2020:97-98)は、住宅バウチャーには、同じ建物への貧困の集中を回避でき、地理的分散を図れること、既存ストックを活用できることというメリットがある一方で、対象地域の住宅需要を喚起するため、住宅不足の問題を悪化させるデメリットがあると指摘する。中川(2020:19)は、現物給付が有効なのは、高齢者というリスクの高い人々(情報不完全市場では)入居を断られるように、その「属性に基づく差別」によって良質な財・サービスが得られにくい場合に限られるとする。
 - 14) 従前の運用では、代理納付を行うには、保護の開始時における被保護者の同意が必要であるとされていたが、この運用は、「生活保護法第37条の2に規定する保護の方法の特例(住宅扶助の代理納付)に係る留意事項について」(平成18年3月31日付社援保発第0331006号)によって改められた(板垣2017:326-328)。
 - 15) 民間賃貸住宅においては、神奈川県宅地建物取引業協会が、宅地開発等調整連絡協議会の間を通じて、横浜市に対し住宅扶助の代理納付制度の創設を繰り返し要望し、「横浜市賃貸住宅家賃代理納付事務取扱要綱」(平成19年1月23日健保第1635号)の制定へと結び付いた経緯があり、その後、この動きは全国に広がっている。
 - 16) 家賃補助制度の法的分析の初期のものとして、佐藤(1987)。
 - 17) バリアフリーや間取りの変更など、改修費に関する補助は、国と地方公共団体からそれぞれ1/3ずつ予定されている。
 - 18) 「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」(平成5年法律第52号)においては、中堅所得者向けの優良な賃貸住宅である「特定優良賃貸住宅」(特優良)について、建設費補助(同法12条1項)、家賃補助(同法15条1項)を定めていたが、住宅セーフティネット法は低所得者向けの賃貸住宅を対象としたものである。
 - 19) ただし、入居決定において抽選に当たった者だけを優遇する現在の直接供給方式とは異なり、入居収入基準が一定額以下のものに対して家賃補助を行う方式に切り替えるとなると、国・地方公共団体の財政負担は飛躍的に高まることになり、これが(政治的な理由を除けば)家賃補助方式への切替えを実務上阻んでいる最も大きな理由であると推察される。特優良にせよ、住宅セーフティネット法にせよ、耐震性やバリアフリーなど一定の条件を満たした賃貸住宅のみを対象とするのは、こうした考慮も背景にあると思われる。
 - 20) 小林(2020:13)は、全面的に家賃補助を導入すると財政負担の増大を招くことから、子育て支援、定住支援、リストラ対策のように政策目的に合わせて対象者を絞り込んだ「自立支援家賃補助」が適当であるとする。
 - 21) 筆者自身は、この判例法理には疑問を感じている(板垣2017:301-303)。
 - 22) 「高齢者の居住の安定確保に関する法律」(平成13年法律第26号)が定めるサービス付き高齢者向け住宅では、事業者が都道府県知事の認可を受けた場合には、公正証書等の書面により契約をするときに限って、賃借人が死亡したときに契約が終了するものと定める終身借家契約が認められた(同法52条)。
 - 23) 詳細は、板垣(2017:384-385)。
 - 24) 学説については、阿部(1995:78-109)の検討が詳細である。憲法25条を巡るプログラム規定説、抽象的権利説、具体的権利説の区別に対応する。被災世帯の世帯主にとって支援金を受給する権利は、支援法が制定されたことによって、具体的権利に格上げされたことになる。
 - 25) 都道府県は、支援法人に対し、支給等に関する業務を運営するための基金に充てるために必要な資金を、相互扶助の観点を踏まえ、世帯数その他の地域の事情を考慮して、拠出するものとされる(支援法9条2項)。
 - 26) 阿部(1995:86)は、被災者生活再建支援制度の導入が取り沙汰されていた時期の指摘であり、まさに慧眼である。
 - 27) 行政処分職権取消しを認めた最高裁の判断への評価については、関連文献も含めて、板垣(2022)を参照。
 - 28) もちろん、耐震診断に瑕疵があったために被害が拡大する場合も起こり得るけれども、それは耐震診断を行った主体に対して損害賠償請求を行うことで解決すべき問題である。
 - 29) 黒木(2013:69-70)は、地震保険制度と被災者生活再建支援制度は協働して被災者を救済する制度であって、今後はその役割分担が重要になるとする。
 - 30) 黒木(2013:81-82)は、巨額の国家予算を背景とすること、全国民が対象となり得るという点で、地震保険の強制保険化を提唱する。ただし、地震保険については、必ずしも生涯で損害を被ることがない場合があり得ること、地震予知の正確性が不十分であることから、切迫性が欠如する点が課題であるとする。

参考文献

- 阿部泰隆 (1995) 『大震災の法と政策——阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』日本評論社。
- 生田長人 (2013) 『防災法』信山社。
- 板垣勝彦 (2017) 『住宅市場と行政法——耐震偽装、まちづくり、住宅セーフティネットと法』第一法規。
- (2019) 『地方自治法の現代的課題』第一法規。
- (2022) 「被災者生活再建支援金支給決定取消しにみる職権取消しの適法性——最判令和3・6・4を素材として」『行政法研究』45号, pp. 115-140.
- 岡田徹太郎 (2020) 「移民国家アメリカの都市住宅政策」『都市住宅学』110号, pp. 94-98.
- 岡本正 (2014) 『災害復興法学』慶應義塾大学出版会。
- 黒木松男 (2013) 「地震保険制度の諸課題」『保険学雑誌』620号, pp. 63-82.
- 小林秀樹 (2020) 「公営住宅政策の変遷と今後の展望」『都市住宅学』111号, pp. 10-16.
- 佐藤岩夫 (1987) 「家賃補助制度について——現代の住宅法分析に関する1つのおぼえがき」『法の科学』15号, pp. 177-183.
- 島田明夫 (2020) 『被災自治体における災害救助法等の執行の実情と課題——避難所への物資の支援と仮設住宅を中心として』『復興 (日本災害復興学会誌)』23号, pp. 3-13.
- 津久井進・鳥井静夫 (2013) 「仮設住宅政策の新局面」平山洋介・斎藤浩 編『住まいを再生する——東北復興の政策・制度論』岩波書店。
- 中川雅之 (2020) 「住宅を用いた再分配がなぜ必要なのか?」『都市住宅学』111号, pp. 17-22.
- 復興まちづくり研究会 編 (2011) 『復興まちづくり実践ハンドブック』ぎょうせい。
- 山崎栄一 (2013) 『自然災害と被災者支援』日本評論社。
- 吉川忠寛 (2007) 「生活再建支援をめぐる現代史的展開と課題」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『シリーズ災害と社会2 復興コミュニティ論入門』弘文堂。

いたがき・かつひこ 横浜国立大学大学院国際社会科学
 研究院教授。主著に『保障行政の法理論』(弘文堂, 2013
 年)。行政法, 地方自治法, 都市・住宅法専攻。