

《報告》 被災者支援に関する法案の整理・分析

山崎 栄一*

要約

阪神・淡路大震災以降、被災者支援法制は、被災者生活再建支援法の制定を皮切りに、目まぐるしい発展を遂げている。最近は、2007年11月に行われた被災者生活再建支援法の第二次改正により、住宅再建・補修に対する国レベルでの直接支援が実現した。

第二次改正後の動きとして、単なる現行法制の見直しに加えて、被災者支援に関する基本法の制定であるとか総合的な被災者支援法の制定といった動きが出てきている。そういった、新たな法令の提案の動きについて、現実的・効果的な発展を期するためには、法案の作成手法について、きちんとした把握をしておかないと、単なるアイデアの乱立に終わってしまいかねない。本稿は、これまでに提案されてきた法令を整理・分析することで、今後、法令の提案を行う際に考慮しておくべき事柄について、いくつかの示唆を試みた。

具体的な作業として、まず、これまでに提出されてきた法案についての概観を行い、次いで、実際に国会に提出された法案の条文を項目別に整理・分析を行った。

キーワード：被災者支援、政策提言、立法過程、法令作成技術

1 はじめに

——法案の整理・分析の必要性和その背景

日本の被災者支援法制は、ショッキングな災害を経験しながら成長を遂げている。特に、阪神・淡路大震災以降は、被災者支援法制は目まぐるしい発展を遂げていった。その大きな区切りとして、最近は、2007年11月の被災者生活再建支援法の第二次改正があった。この改正によって、被災者支援の担い手にとっては、政策提言の「錦の旗」的な存在でもあった、住宅再建・補修に対する直接支援が国レベルの制度で実現を見ることになった。その反面、「錦の旗」的な存在を失った

ために、被災者支援をめぐる議論は、①支援法の見直し ②自治体の独自施策 ③復興概念の明確化 ④被災者支援の財源論 ⑤被災者支援制度の最適活用といったように、多岐多彩な方向性が提示されている。被災者支援法制論は、ある種、群雄割拠の戦国時代の様相さえ呈してきている。

その方向の一つとして、単なる現行法制の見直しに加えて、基本法の制定であるとか総合的な被災者支援法の制定といった動きが出てきている。今後は、立法過程へのアプローチがさらに進んでいくことが想定される。このような、現行法制の見直しや新たな法令の提案の動きについて、現実的・効果的な発展を期するためには、法案の作成手法について、きちんとした把握・会得をしてお

*大分大学教育福祉科学部准教授、関西学院大学災害復興制度研究所客員研究員

かないと、単なるアイデアの乱立に終わってしまいかねない。そこで本稿は、阪神・淡路大震災以降これまでに提案されてきた法案を整理・分析することで、今後、法令の提案を行う際に考慮しておくべき事柄について、いくつかの示唆を試みようとするものである。

本稿の展開であるが、第一に、さまざまな視点から法案の分析枠組みを提示しつつ、これまでに提案されてきた法案の概観を行う。第二に、実際に国会に提出された法案について、条文の整理ならびに分析を行う。その詳細は本稿の末尾にある資料を参考にさせていただきたい（以下においては、法案の表記につき、資料にしたがい【議案提出回次 議案種類 議案番号】という形式で表記する）。

以下に述べる記述であるが、筆者の能力の限界もあり、すべての法案を網羅しているわけではないし、法令の表記方法や言葉遣いといった、純粋な法制執務のテクニクまでには言及するわけではないことを述べておく。また、本稿は、大島稔彦ならびに磯崎陽輔の著作によるところが多い[大島 2004; 磯崎 2006]。以下において、『法令起案マニュアル』該当頁、『書き方』該当頁』と引用・参照箇所を明示しておくことにする。

2 法案の分析枠組み

2-1 法案の到達度による整理

法令とは、一般には法律と命令とを総称した意味で使われるが、本稿では、法令の提案といえ、基本的には法律の提案という意味で用いることにする。

法令を提案するとなると、理念的には、①アイデア・発想・ニーズの把握（立案の動機）→②関連事実の収集と整理（立法事実）→③政策・対策の形成→④法政策の選択・形成、関連法規の検討・調査〔広義の立法技術〕→⑤法令案骨子の作成→⑥法令案要綱の構成〔狭義の立法技術〕→条文化というステップを踏むことになる〔『法令起案マニュアル』：p.3〕。このように、法令の提案者は被災者支援法制について何らかの問題意識をもち、問題解決案を法形式という形にして……と

いうステップを踏んでいるはずである。

これまで提案されてきた法案の到達度をピンキリでいえば、条文化ができた上で国会に提出されているものから、単に要望やアイデアに留まるものもあるということになる。たとえば、内閣府の被災者生活再建支援制度に関するパブリックコメント〔内閣府「被災者生活再建支援制度に関する検討会（第6回）2007年11月12日 別途資料1-2 意見募集の結果（意見提出者別の意見）〕を見ると、要望やアイデアレベルのものから、条文化はいかなくても法令案要綱のレベルに達しているものまでである。この章においては、政策提言レベルのものも含めた整理付けをしていきたい。

2-2 時系列的整理

時系列的整理としては、基本的には以下のように被災者生活再建支援法の変遷を軸に整理をしていけばいいと思われる。

- A期：支援法制定（1998年5月）以前
- B期：支援法制定～支援法第一次改正（2004年3月）まで
- C期：支援法第一次改正～支援法第二次改正（2007年11月）まで
- D期：支援法第二次改正以降

以降、1998年5月に制定された支援法を「1998年支援法」、第一次改正後の支援法を「2004年支援法」、第二次改正後の支援法を、「2007年支援法」と称することにする。

それ以外の整理方法としては、ショッキングな災害事例を軸に整理をする方法もあり得る。

2-3 系統別分類

a) 地震保険・共済制度

これまで、さまざまな主体による、さまざまなレベルの、さまざまな法令が提案されているが、ここでは法案の内容に着目した系統的分類をしておくことにする。まず、地震保険・共済制度に関して以下のような提案があった。

経済同友会による「地震保険制度への提言」(1995年5月)

兵庫県による「住宅地震災害共済制度」(1995年10月)
住宅生産団体連合会による「地震保険改定に関する提言(要望)」(1995年11月)

日弁連による「地震被害住宅等復興共済制度」(1996年3月)

社民党による「災害対策共済基金制度」(1996年5月)
災害議連による「被災者住宅再建支援法案(仮称)骨子」(2000年10月)

地震保険・共済制度については、加入が強制的なものとなし、任意のものがあるが、住宅生産団体連合会による提言以外は強制的な要素を含んでいる。法案【136衆法5】ならびに法案【136衆法6】はこの系統に属している。また、兵庫県の独自施策である「兵庫県住宅再建共済制度(2005年発足)」のように制度(任意加入)として具体化されているものもある。

b) 住宅再建・補修や生活再建への公的援助制度

住宅再建・補修や生活再建に対する公的援助としては以下のような提案があった。

全労済による「自然災害に対する国民的保障制度」(1995年9月、1996年4月改定)

兵庫県による「被災者生活緊急支援基金制度(総合国民安心システム)」(1997年4月)

全国知事会による「災害相互支援基金」(1997年6～7月)

政府による「被災者自立支援事業構想案」(1998年1月)

被災者生活再建支援法は、このような住宅再建・補修や生活再建を目指す立法運動の中で具体化され、成長していった法律であった。国会に提出された法案のほとんどが、公的援助制度の拡充を求めたものであったが、ユニークな例としては、被災者の収入保障や店舗の再建を含めた支援を行う法案が存在していた。たとえば、法案【140衆法28】 法案【140衆法36】 法案【141参法6】は、住居の被災に対する支援のみならず、取

入の激減世帯への支援や事業の開業・継業を支援する法案であり、いわば総合的な被災者支援制度であるといえる。その中でも法案【141参法6】は、いわゆる「三野党法案」といわれるものであり、「市民法案」と称された法案【140参法5】と並んで国会でも審議がなされたために、有名となっているが、支援制度の充実度からいえば、実は、法案【140衆法28】の方が支援メニューとしては豊富な内容を含んでいた。

c) 既存法律の統合の動き

法案というレベルにまで至っていないが、最近では、被災者支援に関する新たな法律を制定しようとする動きがある。そこでは、単なる個別法律の制定・改正ではなしに、既存の法制度を統合するような形態をとっている。

生田長人によって総合的住居確保支援制度の提案がなされている。同氏は、「自然災害によって、自ら居住する住居を失った被災者に対しては、現行制度のように、根拠法制が異なり、バラバラで、均衡も統一性もなく行われている支援策を、統括、再編成し、『被災住居の再確保のためのトータルな支援策』として提示」することが望ましいとした上で、「具体的には、災害救助法から応急仮設住宅制度、応急修理制度を取り出し、被災者生活再建支援法の居住に関する支援制度と合わせて、生活の基盤としての住居の再確保に支援することを目的とする統一的な制度に体系化し、被災者が自らの居住形態に応じて選択できる仕組みとすべきである」としている〔生田2007:p.53〕。

同様に、重川希志依も、「住宅応急修理制度との競合により、二つの制度間に生じる適用期間の差や、修理の概念の違いが被災者にとって大きな混乱を招くことが予想されており、災害救助法や被災者生活再建支援法を含め、住宅再建に活用できる支援制度をスクラップアンドビルドし、真に住宅再建を促す被災者にとって分かりやすく使いやすい制度を検討して行くことが求められる」〔重川2008:p.260〕としている。

他方、関西学院大学災害復興制度研究所のワーキンググループは、応急救助から本格的な生活再建支援までを射程において、支援法―災害救助法

一災害弔慰金等法の被災者支援三法を統合した「被災者総合支援法」の提案に着手している。内容的には、被災者生活再建支援の理念（被災者の生存・生活再建に関する国の最終責任 被災者のニーズ・困窮に応じた給付・サービスの原則 被災者支援における差別的取扱いの禁止など）を述べた上で、災害直後から最終的な災害復興に至るまでの、衣・食・住と医（福祉を含む）・職・習が確保できるような支援メニューづくりを目指している。

日弁連主催のシンポジウムにおいても、「同じような支援をしておきながら微妙に要件や対象が違う制度があること自体、被災地にいらぬ混乱を起こすもと」であることから、『災害救助法』と『被災者生活再建支援法』と耐震改修促進事業と『災害弔慰金法』を一本の法律にしてしまったらどうか。それを例えば内閣府が所管してしまうとかいうふうにした方が合理的であろう……」[日本弁護士連合会 2006 : p.26] と、被災者支援に関連する法律が一本化されるべきであるという意見が見られている。

d) 復興基本法の提案

防災政策の基本法としては災害対策基本法があるが、被災者の生活再建のあり方については、災害対策基本法は、災害予防→災害応急対策→復旧→（復興）というステージを設けてはいるものの、復興というよりは災害応急対策と復旧に、被災者というよりは公共施設の被害回復に重点が置かれてきた。確かに、災害対策基本法8条3項には「災害からの復興」、97条には「被災者の災害復興」という文言があるが、「復興」という概念に対する明確な定義があるわけではなく、被災者支援のビジョンを提示しきれてはいない。そこで、専門家や市民団体の間で基本法の提案が行われている。基本法の提案については、条文化のレベルに至っている。

関西学院大学災害復興制度研究所は、2010年1月17日をめぐりに復興基本法の制定に向けてワーキンググループを立ち上げている。具体的な条文化にまで至っている法案として、津久井進が、災害対策基本法をベースとした「復興基本法案（全19条）」を提案している。これは、第1章 総則

第2章 復興に関する組織 第3章 復興計画
第4章 復興の実施 第5章 財政金融措置から構成されている。さらに、同氏は、災害復興の理念的な部分に重点を置いた「災害復興憲章私案（全16条）」を提案している。

基本法とは、ある分野について基本的な施策や方針などを規定する法律であるが、基本法というネーミングをとりつつも、その形態は基本法に加えて個別法律の内容をも包含している法案もある。たとえば、最近の動きとはいえないが、2001年に市民団体によって提案された「災害復興支援基本法案（全14条）」は、国・自治体の責務、個別的な支援施策、被災地復興のあり方、災害復興被災者支援庁の設置を含んだ内容となっている。

e) 自治体の独自施策

支援法の欠陥を補うべく、支援法定当初から自治体による独自施策が展開されてきた。筆者の調査によると、①支援法適用外の災害に対する独自施策、②支援法に加えて支給要件・支給対象・支給金額への「上乘せ」「横出し」をしている施策、③支給対象が限定されている施策、④弔慰金・見舞金の性格を有している施策といったものがあつた。これらの独自施策の実施が、間接的にはあれ、被災者支援法制に対する「自治体からのボトムアップ的な政策提言」として作用することで、支援法をはじめとする国の被災者支援法制の改正を促しているといえることから、支援法制の将来像を提示している法政策案の一種として捉えることで、注目に値する。

3 条文の整理ならびに分析 ——法案の提出方式

3-1 条文を整理・分析することの意義

以下においては、実際に国会に提出された法案の整理・分析を行っていくことにする。法令案の立案は、一言でいえば、法政策を形成して、法令としての形式を与えることである。したがって、現在又は過去の法令において、どのような法政策が立法化されてきたのか、どのような立法技術・法令用語が用いられているかを調査分析すること

は、新しい法令案を立案する上で、大いに役立つ〔『法令起案マニュアル』：pp.105-106〕。そこに条文を整理・分析することの意義を見いだすことができよう。

被災者支援法制となると、基本的には国民の生活保障という側面が前面に出てくることから、具体的には、社会保障に関する法令を参照しながら、そして、これまでに提案されてきた被災者支援に関する法案を参照しながら立案をしていくということになる。

3-2 制定法令

制定法令の場合は、新規に法令を作成することになり、一から考えなければならないわけであるから、一部改正法令を作成するよりも大変ではあるが、全くゼロから検討するということは少ないわけで、既存の類似法令を参照しながら作成することになる〔『書き方』：p.52〕。新法制定の動きは、A期において数多く見られた〔法案【136衆法5】 法案【136衆法6】 法案【139衆法3】 法案【140衆法28】 法案【140衆法36】 法案【140衆法37】 法案【140参法5】 法案【141参法6】 1998年支援法〕。

3-3 一部改正法令

一部改正法令の場合は、すでに何らかの制度が出来上がっているわけであるから、既存の制度の改善、拡充、縮小廃止が課題となる〔『書き方』：p.52〕。

B期以降は、国会レベルでは、支援法の改正法という形で多くの法案が提出された。災害弔慰金等法の改正法という形で、A期において、住宅再建支援制度の拡充という形で法案が提出されたことがある〔法案【140参法5】〕。B期以降も、災害弔慰金等法の支援内容を拡充するという趣旨の改正案が提出された〔法案【147参法19】、法案【150衆法20】、法案【151参法22】〕。

一部改正の具体的な方法としては、いくつかの方法がある。まず、条文を改正する際には、以下の方に、「『A』を『B』に改める」といった、条項の中の個々の字句を改正するパターンがある。

法案【140参法5】 → 1条の趣旨規定を目的規定に改正

第1条の見出しを「(目的)」に改め、同条中「この法律は」の下に「、災害が当該地域の住民の生命、身体及び財産に多大な損害をもたらし、その生活に重大な影響を及ぼすものであることにかんがみ」を、「災害障害見舞金」の下に「、災害によりその居住する住宅が全壊し又は半壊した世帯の世帯主に対して支給する生活基盤回復支援金」を加え、「ものとする」を「ことにより、被災者等の支援を行い、これらの者の福祉の向上に資することを目的とする」に改める。

また、当該条項を「次のように改める」と規定して条項の全体を改正する場合がある。

法案【147参法18】【150衆法19】

第3条から第5条までを次のように改める。

(被災者生活再建支援金の支給)

第3条 ○○○……以下全文

(支給の制限)

第4条 ○○○……以下全文

(不正利得の徴収)

第5条 ○○○……以下全文

磯崎陽輔は、前者の場合を「引用方式の改正」、後者の場合を「次のよう改正」と名付けているが、どちらの方式で行うのかについては、改正前の内容と改正後の内容にどこまでの共通点があるかによって、判断がなされることになるとしている〔『書き方』：p.169〕。ただ、引用方式の改正となると、それ相当の技術が必要であることもあり、今後は新旧対照表の形にしようという動きがある〔『書き方』：p.156〕。

3-4 修正案

法令案が議会で審議・採決される場合、議員はそれぞれ賛成又は反対の態度を表明するが、場合によっては、元の法令案(原案)にはおおむね賛成だが、その一部について不満があるといった場合に、用いられるのが、「修正」という手法である。修正案の取扱いはそれぞれの議事手続きのルールによるところであり、国会では、修正の動議の提出時期は、衆参両院で異なるようである

〔『法令起案マニュアル』：pp.92-93〕。たとえば、1998年支援法ならびに2004年支援法において修正案が提出されているが否決されている。

3-5 附帯決議

附帯決議とは、法律案・予算案・決済等の付託案件の採決の際に行う当該法律案等についての所管行政機関に対する要望、運用上の注意等を内容とする決議のことをいう。1998年支援法～2007年支援法すべての法案について附帯決議がなされている。附帯決議は法令の一部を構成するものではないが、附帯決議の内容が将来の被災者支援法制の方向性を示すことから、参照に値するものである。

たとえば、2007年支援法が成立した際に、衆議院において以下のような附帯決議（案）が議決されている（168回国会衆議院災害対策特別委員会2007年11月9日）。

被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（案）

自然災害による被災者がその被害から回復するためには、日常生活の再建とともに、その生活の基盤たる「住まい」の再建を欠かすことはできない。また被災地における住宅再建は、単に個人レベルにおける再建だけではなく、地域社会の迅速な復興のためにも極めて重要である。かかる見地から、政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。

- 一 支援金の支給限度額については、被災者の住宅再建に対する意欲に十分応え得るよう、今後の実績等を踏まえ、引き続き検討すること。
 - 二 支援金支給等の前提となる住宅の被害認定については、浸水被害及び地震被害の特性にかんがみ、被害の実態に即して適切な運用が確保されるよう検討を加えること。
 - 三 支援金の申請及び支給状況等を勘案し、本法施行後四年を目途として、対象及び負担のあり方を含め、制度の見直しなどの総合的な検討を加えること。
 - 四 被災世帯の認定にあたり、各地域において、格差の生じないように、関係機関において必要な方法を講じること。
- 右決議する。

4 条文の整理ならびに分析 ——総則規定

4-1 法案作成のプロセスと法案の基本的な構造

法令は、ある内容を持つ規範を文章にした「規定」の集合体であり、それらの規定は、一定の論理によって集められ、一定の基準によって並べられている。その集合体は、その法令の名称である題名、その法令の実質的・中核的な規定を集めた部分である本則、本則の諸規定に伴って必要となる付随的な規定を集めた部分である附則、という構造を有している〔『法令起案マニュアル』：p.120〕。

本則の内容として何を規定するかについては、その目的の実現あるいは問題の解決のために、そのような政策手法が有効であり、それらをどのように組み合わせるとより効果的なものとするかといった、制度設計的な視点が必要であり、その上でそれをどのように規定するかが検討されなければならない〔『法令起案マニュアル』：pp.242-243〕。

以下においては、国会に提出された法案の条文をもとに、それぞれの規定の意義を述べていくことにする。その過程の中で、少なくとも法令案要綱レベルの提案をする際に考慮しておくべきことが明らかとなるはずである。

4-2 目的規定・趣旨規定

目的規定は、通常、その法令を制定する目的を簡潔に表現したものである。目的規定は、その法令の内容を構成する要となる目的を明らかにするものであるから、その法令の解釈・運用の指針となることもある。目的規定においては、法政策が必要となった状況の認識や動機、その前提となる理念、法政策立案の理由、採用する法政策（手段）の内容、法政策が達成しようとする直接の目的、そのより究極的な目的などを検討し、これらを論理的に表現することになる〔『法令起案マニュアル』：pp.187-188〕。

被災者生活再建支援法にも目的規定が創設され

ており、いくつかの改正案においては、目的規定の改正も盛り込まれている。支援対象ならびに内容を拡大すべくして提出された改正案には、目的規定の改正を含んだ法案が見られる〔法案【147 参法 18】 法案【151 参法 22】 法案【162 衆法 1】 法案【162 参法 8】 法案【168 衆法 2】 法案【168 参法 2】 2007 年支援法〕。

法案【140 参法 5】では、災害弔慰均等法を災害被災者等支援法に改めて、1 条が趣旨規定であったものを目的規定に改めている。その結果、以下のような規定となっている（3-3 参照）。

法案【140 参法 5】1 条（目的）

この法律は、災害が当該地域の住民の生命、身体及び財産に多大な損害をもたらし、その生活に重大な影響を及ぼすものであることにかんがみ、災害により死亡した者の遺族に対して支給する災害弔慰金、災害により精神又は身体に著しい障害を受けた者に対して支給する災害障害見舞金、災害によりその居住する住宅が全壊し又は半壊した世帯の世帯主に対して支給する生活基盤回復支援金及び災害により被害を受けた世帯の世帯主に対して貸し付ける災害援護資金について規定することにより、被災者等の支援を行い、これらの者の福祉の向上に資することを目的とする。

他方、趣旨規定は、その法令で定める内容を簡潔に表現したものである〔『法令起案マニュアル』：p.191〕。具体的な条文としては、以下の条文をあげておく。

法案【139 衆法 3】1 条（趣旨）

この法律は、阪神・淡路大震災により被災した世帯に対する特別見舞金の支給及び特別援護資金の貸付けについて規定するものとする。

ここでは、国会に提出された個別法律の分析が主となってしまっているが、基本法レベルや総合支援法レベルの法案となると、目的規定が設けられることになるであろう。

4-3 理念規定・責務規定・基本方針

総則には、目的規定や趣旨規定のほかに、その法令で定める施策を実施するための基本理念を明

らかにするための理念規定、国、地方公共団体、国民等の責務を明らかにする責務規定、ならびに基本方針を置くことがある〔『法令起案マニュアル』：pp.193-195〕。

理念規定は、目的規定と同様に、その法令の解釈・運用の指針となることもあり、基本法その他の法令で法令の制定の背景、施策の方向性などを明らかにする場合に、置くことが多い。

責務規定は、具体的な義務規定と異なり、その法令が目指す施策全般の実現を図るといった抽象的な責務を定める場合に、置くことが多い。たとえば、以下のような規定が見られた。

法案【136 衆法 5】3 条 1 項～2 項（国及び都道府県の責務）

国は、住宅地震災害保険事業の運営が健全に行われるよう努めなければならない。

2 都道府県は、住宅地震災害保険事業の運営について必要な援助をしなければならない。

基本方針は、施策の目標、基本的事項、実施体制などが定められることが多い。

理念規定ならびに基本方針については、これまでに国会に提出された法案には見あたらなかったが、基本法レベルや総合支援法レベルの法案においては設けられる条項であり得る。

4-4 解釈規定

解釈規定とは、解釈の指針や方針を示したり、解釈に際しての注意を喚起するために設けられる規定である〔『法令起案マニュアル』：p.203〕。解釈規定についても、これまでに国会に提出された法案には見あたらなかったが、基本法レベルや総合支援法レベルの法案においては設けられる条項であり得る。

災害救助法については、運用の仕方が問題となっており、柔軟な運用を促せばよいという視点から考えると、一つの解決策として、災害救助法に新たに解釈規定を設けることで偏った運用にクギを刺すという方途もあり得よう。

4-5 定義規定

法令の規定により規制、利益供与などの法的効果が生ずるが、どのような場合に法的効果が生ずるのかを明確にするためには、まず、その法令が必要となる基本的な用語・概念について、その内容・意味を明確にしなければならない〔『法令起案マニュアル』：p.195〕。要するに、政策の対象を確定・明確化するために、このような概念規定が行われるわけで、以下に、いくつかの例を取り上げてみることにする。

a) 自然災害——対象となる災害の定義付け

まずは、法令が適用される災害が何であるかである。災害対策基本法においても以下のような定義付けが行われているが、基本的には自然災害といっても異常な自然現象による被害に対して支援が行われる。

災害対策基本法 2 条 1 号 (定義)

この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一 災害 暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。

1998 年支援法 2 条 1 号 (定義)

この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 自然災害 暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる被害をいう。

以下の b) にあるように、対象災害を、阪神・淡路大震災に限定している法案もある。

b) 被災世帯等

どこまでの被災世帯に対して支援をするのかという範囲を確定するために、被災世帯の定義付けが行われる。ここでは、どのような被災程度の世帯に対して支給されるのが確定されることになる。定義規定によって、支援対象がほぼ確定する場合もある。

法案【139 衆法 3】2 条 1～4 項 (定義)

この法律において、「被災世帯」とは、阪神・淡路大震災（以下「震災」という。）によりその居住する住宅が全壊し、若しくは全焼し、又は半壊し、若しくは半焼したと市町村が認めた世帯をいう。

2 この法律において「市町村」とは、平成 7 年 1 月 17 日（以下「基準日」という。）において前項の住宅が所在していた市町村をいう。

3 この法律において「高齢者」とは、基準日において 65 歳以上の者をいう。

4 この法律において「児童」とは、20 歳に満たない者をいい、基準日において胎児であった者を含む。

法案【140 衆法 28】2 条 1 項～2 項 (定義)

この法律において「基準日」とは、平成 7 年 1 月 17 日をいう。

2 この法律において「所得の額」とは、その所得が生じた年の翌年の 4 月 1 日の属する年度分の地方税法（昭和 25 年法律第 226 号）第 5 条第 2 項第 1 号に掲げる市町村民税に係る同法 313 条第 1 項に規定する総所得金額、退職所得及び山林所得金額の合計額をいう。

〔同様に、法案【140 衆法 36】2 条 1 項～2 項〕

支援法における「被災世帯」の定義付けであるが、支援法第二次改正において改正がなされている。

1998 年支援法 2 条 2 号 (定義)

- 二 被災世帯 政令で定める自然災害により、その居住する住宅が全壊した世帯その他これと同等の被害を受けたと認められる世帯として政令で定めるものをいう。

2007 年支援法 2 条 2 号 (定義)

- 二 被災世帯 政令で定める自然災害により被害を受けた世帯であって次に掲げるものをいう。
 - イ 当該自然災害によりその居住する住宅が全壊した世帯
 - ロ 当該自然災害によりその居住する住宅が半壊し、又はその居住する住宅の敷地に被害が生じ、当該住宅の倒壊による危険を防止するため必要があること、当該住宅に居住するために必要な補修費等が著しく高額となることその他これらに準ずるやむを得ない事由により、当該住宅を解体し、又は解体されるに至った世帯
 - ハ 当該自然災害により火砕流等による被害が発生する危険な状況が継続することその他の事由により、その居住する住宅が居住不能のものとなり、かつ、

その状態が長期にわたり継続することが見込まれる世帯

- ニ 当該自然災害によりその居住する住宅が半壊し、基礎、基礎ぐい、壁、柱等であって構造耐力上主要な部分として政令で定めるものの補修を含む大規模な補修を行わなければ当該住宅に居住することが困難であると認められる世帯（口及びハに掲げる世帯を除く。次条において「大規模半壊世帯」という。）

5 条文の整理ならびに分析 ——社会的給付に関する規定

5-1 社会的給付という政策手法

法令の目的を実現する手段としては、さまざまな政策手法が考えられるが、被災者支援の実現手段としてもっともポピュラーな手段が社会的給付であることはいうまでもない。そして、社会的給付を行うに当たっては、国民の生活保障ということからどのような者を対象にどのような給付が必要なのかを検討されなければならないわけで、給付を行うについては、以下の点について留意すべきということになる〔『法令起案マニュアル』：pp.290-291〕。

- ①社会的・経済的自立の確保につながるかどうか、そして、自己決定が尊重されているか。
- ②社会連帯という理念のもとで負担と給付のあり方が考えられているか、そして、国民により支持されるものであるか。
- ③特定の者に対して有利・不利に扱ってはいないか、そして、制度間、負担者と受益者、あるいは世代間を通じて公平・公正さが確保されているか。
- ④各種社会的給付やその他の関連施策との間の有機的連携を図り、全体としてバランスのとれたものになっているか。

社会的給付について制度化する場合、制度の基本的な構成・規定ということでは、以下の事柄について、どうするかが問題となる。

5-2 給付の主体 対象・要件 内容等

a) 給付の主体

給付の主体は、支援法に関しては都道府県であるが、市町村を給付の主体としている法案もあった〔法案【136 衆法 5】の「住宅地震災害保険」

法案【139 衆法 3】の「特別見舞金」「特別援護資金」 法案【140 衆法 28】の「特別支援金」「生活再建支援手当」 法案【140 衆法 36】の「特別支援金」「生活再建支援手当」 法案【140 参法 5】の「生活基盤回復支援金」 法案【141 参法 6】の「震災見舞金」「特別支援金」〕。

b) 給付の対象・要件

給付の対象・要件については、家屋の被災度、被災世帯の所得、世帯主の年齢、世帯の状況等によって明確化がなされる。これらの対象・要件については、具体的な給付規定以前に、すでに、定義規定によって明確化している場合もある（4-5 参照）。

所得限度額について、世帯員の人数を反映している法案もあった。

法案【140 衆法 28】3 条 2 項（特別支援金の支給）

2 前項の「合計所得限度額」は、この法律の施行の日（以下「施行日」という。）において世帯に属する者が 1 人であるときは 150 万円、2 人であるときは 270 万円、3 人であるときは 400 万円、4 人であるときは 460 万円、5 人以上であるときは 460 万円にその世帯に属する者のうち 4 人を除いたもの 1 人につき 20 万円を加算した額とする。

〔同様に、法案【140 衆法 36】3 条 2 項 法案【141 参法 6】11 条 2 項〕。

c) 給付の内容

具体的な内容については、末尾の資料を参照していただきたいが、支援法の改正案を見ると、家屋の被災度の緩和、被災者の所得・年齢要件を緩和、支援金の使用用途の限定を緩和、支援金額の上乗せを試みるものがあった。支援法の改正案として、主たる収入が生じる店舗の全壊・半壊に対して〔1998 年支援法（修正案 I）〕、あるいは、店舗付きの住宅の全壊・半壊に対して〔法案【147 参法 18】〕、支援金を支給しようとする法

案も見られた。

ユニークなものとして、世帯の収入の低下に対して「特別支援金」の支給を行う法案や開業・継業支援に対して「開業・継業支援資金」の貸付けを行う法案〔いずれも法案【140衆法28】 法案【140衆法36】 法案【141参法6】〕があった。また、毎月ごとに「生活再建支援手当」の支給を行う法案〔法案【140衆法28】 法案【140衆法36】〕があった。

支給金額を決定するに当たって、世帯員の人数を反映している法案もあった。

法案【140衆法28】4条（特別支援金の額）

特別支援金の額は、50万円に施行日において当該世帯に属する者の数を乗じて得た数（当該額が250万円を超えるときは、250万円）とする。

〔同様に、法案【140衆法36】4条 法案【141参法6】12条〕

法案【140参法5】10条2項（生活基盤回復支援金の支給）

2 生活基盤回復支援金の額は、一世帯当たり、その居住する住宅が全壊した世帯に対するものにあつては500万円、その居住する住宅が半壊した世帯に対するものにあつては250万円をそれぞれ超えない範囲内でその世帯に属する者の数に応じて政令で定める額以内とする。

法案【141参法6】4条（震災見舞金の額）

震災見舞金の額は、その居住する住宅が全壊し、又は全焼した世帯にあつては、40万円と20万円にこの法律の施行の日（以下「施行日」という。）において当該世帯に属する者の数から一を減じた数を乗じて得た額との合計額（当該額が100万円を超えるときは、100万円）とし、その居住する住宅が半壊し、又は半焼した世帯にあつては、30万円と10万円に施行日において当該世帯に属する者の数から1を減じた数を乗じて得た額との合計額（当該額が60万円を超えるときは、60万円）とする。

また、被災者生活再建支援法の改正案においても、被災者生活再建支援金の支給につき、世帯人数を反映させる旨の条項が設けられているものもあった〔1998年支援法（修正案Ⅱ）3条1号～2号 法案【147参法18】3条 法案【151参法22】3条2項〕。

d) 給付規定の文言

給付について定める場合には、「……することができる」としているものと「……する」あるいは「……しなければならない」としているものがある〔『法令起案マニュアル』：pp.178-180〕。

前者の「できる」規定では、受給者の権利は認められず、行政機関の給付決定によってはじめて請求権が生じるものと解され、後者の義務付け規定では、その規定を根拠に請求権が生ずるものと解される〔『法令起案マニュアル』：p.295〕。

このように語尾によってニュアンスが異なるということになるが、たとえば、法案【139衆法3】において、現金の支給に関しては義務付け規定、資金の貸付けに関しては「できる」規定という形で文言の語尾が変えられている（同様に、法案【140衆法28】 法案【149衆法36】 法案【141参法6】）。

法案【139衆法3】3条（特別見舞金の支給）

市町村は、……特別見舞金として百万円を支給する。

法案【139衆法3】7条1項（特別援護資金の貸付け）

市町村は、……特別援護資金を貸し付けることができる。

災害弔慰金等法においては、災害弔慰金・災害障害見舞金ならびに災害援護資金いずれにおいても、「できる」規定であるが、被災者生活再建支援法においては、支援金の支給は義務付け規定となっている。被災者の権利性を強調するのであれば、義務付け規定という形で文言化すべきということになるであろう。

e) 費用の負担

費用の負担であるが、法案【139衆法3】 法案【140衆法28】 法案【140衆法36】 法案【141参法6】については、費用の全額を国（あるいは実質国）に負担させる法案であった。

支援法の改正案の中にも、費用の全額を国に負担することを求める法案も見られた。

法案【147参法18】8条（費用の負担）

国は、支援金の支給に要する費用の全額を負担する。

〔同様に、法案【150衆法19】8条 法案【151参法22】8条〕

f) 給付以外の政策手法

給付以外にも、税制上の優遇措置という手法を用いることにより、消極的に援助することで、実質的には社会的給付と異ならない効果をもたらす。たとえば、阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律は、阪神・淡路大震災の被災者等の負担の軽減を図ることを目的に制定された法律であり、法案【140 衆法 37】は、阪神・淡路大震災により滅失又は損壊した居住用家屋の再建を促進するため、所得税法及び法人税法の特例を定めようとするものであった。

また、災害後の雇用関係について不当な解雇を禁止するといった形で、被災者の収入を保障するという方途も考えられる。規制による被災者保護という手法も念頭に置いておいた方がよい。

5-3 給付に関する方法・手続等

a) 決定手続

給付に関する方法・手続については、社会保障に関する法律を参考に、以下に紹介するような条文が設けられていることが多い。

まず、支援金の支給の可否・支給額の決定手続について、認定主体を明確化している法案があった。

法案【140 衆法 28】5 条 1 項（認定）

特別支援金の支給を受ける権利の認定は、これを受けようとする者の請求に基づいて、被災市町村が行う。

〔同様に、法案【140 衆法 28】13 条 1 項 法案【140 衆法 36】5 条 1 項 法案【140 衆法 36】13 条 1 項 法案【141 参法 6】5 条 1 項〕

b) 不服申立手続（救済手続）に関する規定

住宅地震災害保険の支給につき、都道府県に住宅地震災害保険審査会を設置し、保険金の支払い又は保険料等に関する処分につき不服のある者は、審査会に審査請求をすることができるとしている。

法案【136 衆法 5】42 条（審査会の設置）

都道府県に、住宅地震災害保険審査会（以下「審査会」という。）を置く。

法案【136 衆法 5】43 条 1 項（審査請求）

保険金の支払いに関する処分又は保険料等に関する処分に不服がある者は、審査会に審査請求をすることができる。

ちなみに、被災者生活再建支援法の規定に基づき都道府県から委託を受けて支援法人が行う支援金支給事務は、行政不服審査法の請求対象となる行政行為であり、支援法人は行政庁たる地位を取得しており、その場合の直近上級行政庁は都道府県であるとされている。したがって、支援法人が支援金支給事務に係る不利益処分を行う場合においては、対象世帯に対し「行政不服審査法の審査請求を都道府県に対して行うことができる」旨の教示をすることになっている。

c) 給付制限規定

不正取得対策として、給付制限規定が設けられていることがある。たとえば、住居の被災につき、被災者による故意又は過失がある場合には、支援金を制限する条項という規定が見られた。災害弔慰金等法 5 条（9 条）にも見られる（ただし、死亡・障害）。

法案【139 衆法 3】4 条（支給の制限）

特別見舞金は、被災世帯となるに至った事情が、当該被災世帯に属する者の故意又は重大な過失によるものである場合には、支給しない。

〔同様に、法案【140 衆法 28】15 条 法案【140 衆法 36】15 条 法案【141 参法 6】6 条 法案【147 参法 18】4 条 法案【150 衆法 19】4 条 法案【151 参法 22】4 条〕

法案【140 参法 5】11 条（支給の制限）

生活基盤回復支援金は、その災害による居住する住宅の全壊又は半壊がその世帯に属する者の故意又は重大な過失によるものである場合には、支給しない。

d) 不正受給の防止——文章の提出 罰則

不正受給の防止のために、不正受給が行われた場合に罰則を設けたり、文章の提出義務・回答義務を科した上で、義務違反に対して罰則を設ける

法案が見られた。

法案【136 衆法 5】49 条 1 項（文章の提出等）

保険者は、被保険者の資格、保険金の支払い及び保険料に関して必要があると認めるときは、被保険者又は被保険者であった者に対し、文書その他の物件の提出若しくは提示を命じ、又は当該職員に質問させることができる。

法案【136 衆法 5】52 条

偽りその他不正の行為により保険金の支払を受けた者は、3 年以下の懲役又は 50 万以下の罰金に処する。

法案【136 衆法 5】53 条

被保険者又は被保険者であった者が、第 49 条第 1 項の規定（第 50 条において準用する場合を含む。この条において同じ。）による文書その他の物件を提出をせず、若しくは偽りの記載をした文章を提出し、又は同項の規定による当該職員の質問に対して、正当な理由なく答弁をせず、若しくは偽りの答弁をしたときは、30 万円以下の罰金に処する。

法案【140 衆法 28】14 条 1 項～2 項（調査）

市町村は、必要があると認めるときは、生活再建支援手当の支給を受けている者に対し、支給に関して必要な書類の提出を命じることができる。

2 市町村は、正当な理由がなく前項の書類を提出しない者に対しては、生活再建支援手当の支給を一時差し止めることができる。

〔同様に、法案【140 衆法 36】14 条 1 項～2 項〕

法案【140 衆法 28】6 条 1 項（不正利得の徴収）

偽りその他不正の行為により特別支援金の支給を受けた者があるときは、被災市町村は、その者から、支給した特別支援金の額に相当する金額の全部又は一部を徴収することができる。

〔同様に、法案【140 衆法 36】6 条 1 項 法案【141 参法 6】7 条 1 項 法案【147 参法 18】5 条 法案【150 衆法 19】5 条 法案【151 参法 22】5 条 1 項〕

支援法においても、法律レベルではないが、不正支給の防止を掲げた規定がある。

被災者生活再建支援事業業務規定 11 条 1 号～2 号（支給の決定の取消）

財団は、被災者が次の各号の一に該当した場合には、支援金の支給の決定の全部又は一部を取り消すことができるものとする。

一 偽りその他不正の手段により支援金の支給を受けたとき。

二 その他支援金の支給の決定の内容若しくはこれに附した条件に違反し、又はこの規定に基づく請求に応じないとき。

e) 受給権保護 非課税（公課の禁止）

給付された金銭が、被災者の支援を目的として支給されることからして、それ以外の用途に使用されることがないように、受給権を保護する規定が見られた。また、給付された金銭の性質からして、税法上の所得とは性質をことにするものについては、非課税（公課の禁止）としている。

法案【140 衆法 28】7 条（受給権の保護）

特別支援金の支給を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差し押さえることができない。

〔同様に、法案【140 衆法 36】7 条 法案【151 参法 22】6 条〕

法案【139 衆法 3】5 条（非課税）

租税その他の公課は、特別見舞金として支給を受けた金銭を標準として、課すことができない。

〔同様に、法案【140 衆法 28】8 条 法案【140 衆法 36】8 条 法案【141 参法 6】9 条 1998 年支援法 20 条 災害弔慰金等法 6 条〕

f) 償還免除 保険料減免

資金の貸付制度について、貸付けを受けたものが死亡等をした場合に償還を免除する規定を設けた法案がある。

法案【139 衆法 3】9 条 1 項（償還免除）

市町村は、特別援護資金の貸付けを受けた者が死亡したとき、又は身体上若しくは精神上著しい障害を受けたため特別援護資金を償還することができなくなったと認められるときは、当該特別援護資金の償還未済額の全部又は一部の償還を免除することができる。

〔同様に、法案【140 衆法 28】19 条 1 項 法案【141 参法 6】16 条 1 項 災害弔慰金等法 13 条 1 項〕

また、創設される保険制度が強制的な要素を含んでいることから、特別の事情がある者に対して、保険料の減免を想定している法案もある。

法案【136 衆法 5】25 条（保険料の減免）

保険者は、天災その他特別の事情がある場合において保険料の減免を必要とすると認められる者、貧困により生活のため公私の扶助を受ける者その他特別の事情があるものに限り、条例で定めるところにより、保険料を減免することができる。

g) 組織に関する規定

被災者支援制度を実施する担い手として、新たに組織を設ける場合がある。たとえば、法案【136 衆法 5】において、住宅地震再保険審査会（40 条）、住宅地震災害保険審査会（41 条）が設置されているし、被災者生活再建支援法でも第 3 章の部分において「被災者生活再建支援基金」（第一次改正後は「被災者生活再建支援法人」）について規定されている。

ちなみに、支援法の改正案の中に、国に費用の全額負担をさせる法案（法案【147 参法 18】8 条 法案【150 衆法 19】8 条 法案【151 参法 22】8 条）があったが、いずれも、「『第 3 章 被災者生活再建支援基金』を削る」という方法で、被災者生活再建支援基金を解消している。

6 条文の整理ならびに分析 —その他の規定

6-1 下位規範（政令等）への委任

政令等の下位規範への委任の例は枚挙にいとまがない。例をあげると、法案【140 参法 5】10 条では、災害の規模、全半壊の判定基準、所得限度額について、法案【139 衆法 3】11 条では、資金の貸付方法等については政令に委ねることにしていた。支援法でも、政令への委任をする旨の規定が存在している。

法案【140 参法 5】10 条（生活基盤回復支援金の支給）

市町村は、条例の定めるところにより、その区域内において災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）による救助が行われる災害その他の政令で定める災害によりその居住する住宅が政令の定めるところにより全壊し、又は半壊したと認められる世帯で政令の定めるところにより算定したこれに属する者の所得の合計額が政令で定める額に満たないものの世帯主に対し、生活基盤回復支援金の支給を行うことができる。

2 生活基盤回復支援金の額は、一世帯当たり、その居住する住宅が全壊した世帯に対するものにあつては 500 万円、その居住する住宅が半壊した世帯に対するものにあつては 250 万円をそれぞれ超えない範囲内でその世帯に属する者の数に応じて政令で定める額以内とする。

法案【139 衆法 3】11 条（政令への委任）

この章に定めるもののほか、特別援護資金の貸付方法、貸付条件、その他特別援護資金の貸付け（これに係る国の貸付金の貸付けを含む。）に関し必要な事項は、政令で定める。

〔同様に、法案【140 衆法 28】21 条 法案【140 衆法 36】20 条 法案【141 参法 6】18 条〕

1998 年支援法 21 条（政令への委任）

この法律に定めるもののほか、この法律の実施のため必要な事項は、政令で定める。

6-2 附則規定

a) 施行期日

附則は、法令の本体部分である本則の施行に関する付随的な事柄を規定する部分である。附則は付随的な事柄を規定するものであるものの、附則は重要性が低いということではない。最近では、法令では、最低限施行期日に関する規定を置くこととしていることから、附則を置かない法令は原則としてはない〔『法令起案マニュアル』:p.340〕。

2007 年支援法附則 1 条（施行期日）

この法律は、公布の日から起算して一月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

b) 遡及措置 経過措置

新法の制定や法改正となると、法律の公布日あるいは施行日前に生じた自然災害に対して遡及をするかどうかであるが、被災者支援に関する法というのは、ショッキングな災害をきっかけに制定・改正されることが多く、きっかけになった災害にも適用するのかどうかという決断を立法者は迫られることになる。また、法改正をした場合でも、改正前の制度が適用中の被災者に対しても、改正後の支援内容を適用するという場合もある。遡及をするにしてもどこまでの災害に対して遡及するのか、公平性の問題が生じる。

ちなみに、第二次改正後の支援法における経過措置についての規定は以下のような規定であった。2007年に起きたショッキングな災害については遡及措置をとるという趣旨である。

2007年支援法附則2条（支援金の支給に関する経過措置）

この法律による改正後の被災者生活再建支援法（次条において「新法」という。）第3条第1項の規定は、この法律の公布の日（以下「公布日」という。）以後に生じた自然災害により被災世帯となった世帯の世帯主に対する支援金の支給について適用し、公布日前に生じた自然災害により被災世帯となった世帯の世帯主に対する支援金の支給については、なお従前の例による。

2007年支援法附則3条（支援金の支給に関する経過措置）

前条の規定にかかわらず、平成19年能登半島地震による自然災害、平成19年新潟県中越沖地震による自然災害、平成19年台風第11号及び前線による自然災害又は平成19年台風第12号による自然災害により被災世帯となった世帯の世帯主が公布日以後に申請を行った場合における支援金の支給については、新法第3条第1項の規定を適用する。この場合において、この法律による改正前の被災者生活再建支援法第3条の規定により、当該世帯主に対し、同一の自然災害について既に支援金が支給されているときは、同項の規定に基づき支給される支援金の額は、新法第3条第2項から第5項までの規定による支援金の額から、当該既に支給された支援金の額を減じた額とする。

7 むすび

本稿は、これまでに提案されてきた法案について、特に、実際に国会に提出された法案の条文を整理・分析することに力を置いてきた。国会に提出されたとはいえ、実際に法律となるのは、その一部に過ぎないわけで、筆者としては、国会の審議・審査の中で埋もれてしまった法案を再利用できればという思いから、記述をさせてもらった。

法令案要綱まで起草できれば、条文化は立法技術の問題として処理されてしまうかも知れないが、法令案要綱の構成の段階というのは、条文化の直前の過程ということであるから、実際の法令

の構造をきちんと把握しておかないと、そういった要綱の構成もままならないであろう。ある種、最終到達点である条文を紹介し、提示しておくことは無意味ではないように思われる。本稿が、被災者支援に関する法案作成の参考になれば幸いである。

謝辞

本稿は、科学研究費補助金・基盤研究（B）2006～2008年度「21世紀高齢・少子社会の公法学的実証的研究（代表：竹中勲 同志社大学大学院司法研究科教授）、基盤研究（A）2008～2012年度「福祉防災学の構築」（代表：立木茂雄 同志社大学社会学部教授）ならびに文部科学省首都直下地震防災・減災プロジェクト「3.広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究」（代表：林春男 京都大学防災研究所教授）の研究成果の一部である。

注

国会に提出された法案の検索方法であるが、衆議院のHPならびに参議院法制局のHPから検索を行った。ただし、法案【136衆法5】 法案【136衆法6】 法案【139衆法3】 法案【140衆法28】 法案【140衆法36】 法案【140衆法37】は、国会図書館の議会官庁資料室において収集を行った。

参考文献

- 浅野一郎・河野久編『新・国会事典〔第2版〕』有斐閣、2008年。
- 生田長人「第5章 問題点の改善方向 ～総合的な住居確保支援制度の提案～」『災害対策法政策の総合的研究』科学研究費補助金（基盤研究（B））課題番号16330006成果研究報告書研究代表者：稲葉馨、pp.47-55、2007年。
- 磯崎陽輔『分かりやすい法律・条例の書き方』ぎょうせい、2006年。
- 大塚路子・小澤隆「被災者生活再建支援」『調査と情報』（437）、pp.1-10、2004年。
- 大島稔彦編『法令起案マニュアル』ぎょうせい、2004年。
- 財団法人都道府県会館被災者生活再建支援基金部『被災者生活再建支援制度一事務の手引き―〔平成20年4月〕』、2008年。
- 重川希志依・田中聡・高島正典「被災者生活再建支援法

- 改正過程の分析』『地域安全学会論文集』(10)、pp. 253-260、2008年。
- 損害保険料率算出機構『日本の地震保険〔平成20年4月版〕』「第IV章 建築物に対する法規制と被災者支援」、2008年。
- 日本弁護士連合会『シンポジウム 災害からの復興を目指して—個人の再生、地域の再生—とことん論究、復興基本法』、2006年。
- 八木寿明「被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯」『レファレンス』57(11)、pp. 2-48、2007年。
- 山崎栄一「被災者支援の憲法政策—憲法政策論のための予備的作業—」『六甲台論集法学政治学篇』48(1)、pp. 97-169、2001年。
- 山崎栄一「自治体による被災者への独自施策」『先端社会研究』(5)、pp. 71-100、2006年。
- 山崎栄一「被災者台帳システム構築に関する政策法務上の課題—新潟県柏崎市における現状を踏まえて—」『地域安全学会論文集』(10)、pp. 311-320、2008年。
- 山崎栄一「被災者支援法制論の方向性」『日本災害復興学会2008年度学会大会予稿集』、pp. 1-6、2008年。

資料：議案審議情報（阪神・淡路大震災以降）

大分大学 山崎栄一による整理

議案提出 回数	議案種類	議案番号	議案件名	議案の特徴	議案提出者	議案受理日	審査・審議結果 公布年月日 法律番号
136	衆法	5	住宅地震災害保険に関する法律案	<p>(目的) 地震等により住宅が損害を被った場合に保険金の給付を行うことによって、国民の生活の基盤である住宅の再築又は修繕を促進し、もって被災者の生活の安定及び被災地域の速やかな復興に寄与すること</p> <p>(対象) 家屋課税台帳等に登録された住宅を所有する者</p> <p>(給付内容) 保険金額=政令で定める額(17万円)×住宅の床面積(上限100m²) 全損 保険金額の全額 半損 保険金額の50% 一部損 保険金額の10%</p>	石井一君 外9名	8. 5. 31	審査未了
136	衆法	6	住宅地震災害再保険特別会計法案	<p>(目的) 住宅地震災害保険に関する法律による住宅地震災害再保険事業に関する政府の経理を明確にするため、住宅地震災害再保険特別会計を設置し、一般会計と区分して経理する</p>	石井一君 外9名	8. 5. 31	審査未了
139	衆法	3	阪神・淡路大震災の被災世帯に対する特別見舞金の支給等に関する法律案	<p>(目的) 阪神・淡路大震災により被災した世帯の現状にかんがみ、これらに対する特別見舞金の支給及び特別援護資金の貸付けについて規定する</p> <p>(対象) 特別見舞金 全壊(焼)半壊(焼)要援護者のいる世帯(所得100万円未満) 高齢者のみの世帯(所得500万円未満)に限定 特別援護資金 全壊(焼)半壊(焼)所得690万円未満の世帯に限定</p> <p>(給付内容) 特別見舞金 100万円(要援護者) 50万円(高齢者のみの世帯) 特別援護資金 限度額300万円 償還期間10年(据置期間3年)無利子</p>	石井一君 外10名	8. 11. 29	撤回

議案提出 回次	議案種類	議案番号	議案件名	議案の特徴	議案提出者	議案受理日	審査・審議結果 公布年月日 法律番号
140	衆法	28	阪神・淡路大震災の被災者に対する支援に関する法律案	<p>(目的)</p> <p>阪神・淡路大震災の被災者の生活の現状にかんがみ、被災者に対する特別支援金の支給、被災高齢者世帯等生活再建支援手当の支給、特別援護資金の貸付けその他被災者の生活再建を支援するための措置について規定する</p> <p>(対象)</p> <p>特別支援金 被災市町村居住世帯・被災市町村事業生計維持世帯 所得が3分の2未満で、かつ、合計所得限度額未満（4人家族460万円←世帯人数を反映）になった世帯に限定</p> <p>生活再建支援手当 全壊(焼) 半壊(焼) 被災高齢者世帯（所得390万円未満）と被災要援護世帯（所得690万円未満）に限定</p> <p>特別援護資金 全壊(焼) 半壊(焼) かつ 所得690万円未満</p> <p>開業・継業支援資金 震災に起因し、失業又は事業継続困難 かつ 被災市町村内で開業・継業しようとする者</p> <p>住宅再建資金 家屋滅失 損傷 かつ 被災市町村で家屋再建 補修</p> <p>(給付内容)</p> <p>特別支援金 250万円（上限）←世帯人数を反映</p> <p>生活再建支援手当 月2万円（上限）（最大4年）</p> <p>特別援護資金 限度額300万円 償還期間10年（据置期間3年）無利子</p> <p>開業・継業支援資金 限度額1000万円 償還期間10年（据置期間3年）据置期間中無利子</p> <p>住宅再建資金 限度額2000万円 償還期間20年（据置期間5年）据置期間中無利子</p>	赤羽一嘉君 外15名	9. 5. 14	撤回

議案提出 回次	議案種類	議案番号	議案件名	議案の特徴	議案提出者	議案受理日	審査・審議結果 公布年月日 法律番号
140	衆法	36	阪神・淡路大震災の被災者に対する支援に関する法律案	<p>(目的)</p> <p>阪神・淡路大震災の被災者の生活再建を支援するため、これらの者に対する特別支援金の支給、被災高齢者世帯等生活再建支援手当の支給、開業・継業支援資金の貸付け等について規定する</p> <p>(対象)</p> <p>特別支援金 被災市町村居住世帯・被災市町村事業生計維持世帯 所得が3分の2未満で、かつ、合計所得限度額未満(4人家族470万円←世帯人数を反映)になった世帯に限定</p> <p>生活再建支援手当 全壊(焼)半壊(焼)被災高齢者世帯(所得390万円未満)と被災要援護世帯(所得690万円未満)に限定</p> <p>開業・継業支援資金 震災に起因し、失業又は事業継続困難 かつ 被災市町村内での開業・継業しようとする者</p> <p>(給付内容)</p> <p>特別支援金 250万円(上限)←世帯人数を反映</p> <p>生活再建支援手当 月2万円(上限)(最大4年)</p> <p>開業・継業支援資金 限度額1000万円 償還期間10年(据置期間3年)据置期間中無利子</p>	赤羽一嘉君 外15名	9. 6. 3	未付託未了
140	衆法	37	阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案	<p>(目的)</p> <p>阪神・淡路大震災により滅失又は損壊した居住用家屋の再建を促進するため、所得税法及び法人税法の特例を定めようとするもの</p>	赤羽一嘉君 外15名	9. 6. 3	審査未了
140	参法	5	災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案(市民法案)	<p>(目的)</p> <p>災害が当該地域の住民の生命、身体及び財産に多大な損害をもたらし、その生活に重大な影響を及ぼすものであることにかんがみ、災害により死亡した者の遺族に対して支給する災害弔慰金、災害により精神又は身体に著しい障害を受けた者に対して支給する災害障害見舞金、災害によりその居住する住宅が全壊し又は半壊した世帯の世帯主に対して支給する生活基盤回復支援金及び災害により被害を受けた世帯の世帯主に対して貸し付ける災害援護資金について規定することにより、被災者等の支援を行い、これらの者の福祉の向上に資すること</p> <p>名称を「災害被災者等支援法」に変更</p> <p>(対象)</p> <p>生活基盤回復支援金 全壊・半壊すべての被災世帯で、前年度2000万円未満の世帯(政令)</p> <p>災害援護資金の貸付 被災者の住宅再建・生業再建のために貸付</p> <p>(支援内容)</p> <p>生活基盤回復支援金 全壊500万円(上限)半壊250万円(上限)←世帯人数を反映</p> <p>災害援護資金 限度額500万円 償還期間12年を超えない範囲</p>	田英夫君 外5名	9. 5. 20	審査未了 (第142回国会)

議案提出 回次	議案種類	議案番号	議案件名	議案の特徴	議案提出者	議案受理日	審査・審議結果 公布年月日 法律番号
141	参法	6	阪神・淡路大震災の被災者に対する支援に関する法律案 (三野党法案)	(目的) 阪神・淡路大震災の被災者に対する震災見舞金の支給、特別支援金の支給、開業・継業支援資金の貸付け等について規定する (対象) 震災見舞金 全壊(焼)・半壊(焼)世帯で、平成8年所得が1000万未満の世帯 特別支援金 被災市町村居住世帯・被災市町村事業生計維持世帯で、所得額が3分の2未満となり、合計所得限度額未満(4人家族460万円←世帯人数を反映)となった世帯 開業・継業支援資金 震災に起因し、失業又は事業継続困難 かつ 被災市町村内での開業・継業しようとする者 (支援内容) 震災見舞金 全壊(焼)100万円(上限) 半壊(焼)60万円(上限)←世帯人数を反映 特別支援金 200万円(上限)←世帯人数を反映 開業・継業支援資金 限度額1000万円 償還期間10年(措置期間3年)措置期間中無利子	都築讓君 外3名	9. 12. 9	審査未了 (第142回国会)
142	参法	3	被災者生活再建支援法案 「1998年支援法」	(目的) 自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であつて経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なものに対し、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を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援すること (対象) 全壊 所得・年齢制限有り (支援内容) 100万円(上限)	清水達雄君 外6名	10. 4. 21	可決 10. 5. 22 66
142	参法	3	被災者生活再建支援法案(修正案I)	(目的) 被災者生活再建支援法と同じ (対象) 全壊 半壊 住居に加えて店舗含む 所得1000万円以下の世帯 (支援内容) 全壊 100万円 半壊 50万円	赤羽一嘉君 外2名	衆議院において提出	否決
142	参法	3	被災者生活再建支援法案(修正案II)	(目的) 被災者生活再建支援法と同じ (対象) 全壊 半壊 所得2000万円以下の世帯 (支援内容) 全壊 500万円(上限) 半壊 250万円(上限)←世帯人数を反映	平賀高成君 外1名	衆議院において提出	否決

議案提出 回数	議案種類	議案番号	議案件名	議案の特徴	議案提出者	議案受理日	審査・審議結果 公布年月日 法律番号
147	参法	18	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案	(目的) 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、被災者生活再建支援金を支給することにより、その自立した生活の開始を支援すること (対象) 全壊 半壊 (店舗付き住宅含む) 所得1000万円以下の世帯 (支援内容) 全壊 500万円 (上限) 半壊 250万円 (上限) ←世帯人数を反映	本岡昭次君 外4名	12. 5. 23	未付託未了
147	参法	19	災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案	(目的) 災害弔慰金等法と同じ (対象) 災害弔慰金 支給対象の遺族を拡大 (兄弟姉妹) 災害障害見舞金 支給対象の障害の程度を緩和 (支給対象) 災害障害見舞金 500万円 (上限) 災害援護資金 償還期間の延長 (20年を超えない範囲)	本岡昭次君 外4名	12. 5. 23	未付託未了
150	衆法	19	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案	内容は、法案【147参法18】と同じ	前原誠司君 外2名	12. 11. 20	審査未了 (第157国会)
150	衆法	20	災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案	内容は、法案【147参法19】と同じ	前原誠司君 外2名	12. 11. 20	審査未了 (第157国会)
151	参法	22	被災者生活再建支援法及び災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案	[被災者生活再建支援法の改正] (目的) 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、被災者生活再建支援金を支給することにより、その生活の再建を支援すること (対象) 滅失し、又は損壊した世帯 (損害の程度が軽微なものを除く) (支援内容) 1000万円 (上限) ←世帯人数を反映 [災害弔慰金等法の改正] (目的) 災害弔慰金等法と同じ (対象) 災害弔慰金 支給対象の遺族を拡大 (兄弟姉妹) 既存債務返済支援資金 全壊 一定所得合計額未満の被災世帯 (支援内容) 災害援護資金 無利子 既存債務返済支援資金 据置期間中無利子 償還期間 35年を超えない範囲	山下芳生君 外2名	13. 6. 22	未付託未了

議案提出 回次	議案種類	議案番号	議案件名	議案の特徴	議案提出者	議案受理日	審査・審議結果 公布年月日 法律番号
159	閣法	4	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案 「2004年支援法」	(目的) 被災者生活再建支援法と同じ (対象) 全壊 大規模半壊 所得・年齢制限有り (支援内容) 生活関係経費 100万円(上限) 居住関係経費 200万円(上限)	内閣	16. 2. 3	可決 16. 3. 31 13
159	閣法	4	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案(修正案I)	(目的) 被災者生活再建支援法と同じ (支援内容) 住宅再建・補修にも直接利用可	松原仁君 外4名 (大沢辰美君)	衆議院において提出 (参議院において提出)	否決
161	衆法	5	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案	(目的) 被災者生活再建支援法と同じ (支援内容) 住宅再建・補修にも直接利用可	仙谷由人君 外5名	16. 11. 4	審査未了
162	衆法	1	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案	(目的) 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を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援すること (対象) 全壊 半壊 所得800万円以下の世帯 (支援内容) 全壊 500万円(上限) 半壊大規模補修 200万円(上限) 半壊 100万円(上限) 住宅再建・補修にも直接利用可	仙谷由人君 外4名	17. 1. 21	未付託未了
162	参法	8	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案	(目的) 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すること 内容は、法案【162衆法1】とほぼ同じ1条の目的規定が少し違うだけ	円より子君 外7名	17. 8. 3	未付託未了

議案提出 回次	議案種類	議案番号	議案件名	議案の特徴	議案提出者	議案受理日	審査・審議結果 公布年月日 法律番号
168	衆法	2	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案	<p>(目的) 自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって自立して生活を再建することが困難なものに対し、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を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援し、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</p> <p>(対象) 全壊 半壊の上解体(敷地被害含む) 長期居住不能 大規模半壊 所得800万円未満の世帯</p> <p>(支援内容) 全壊 100万円(上限) 大規模半壊 50万円(上限) + 住宅建設・購入 200万円(上限) 住宅補修 100万円(上限) 住宅賃貸 50万円(上限)</p>	萩生田光一君 外4名	19. 10. 12	撤回
168	参法	2	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案	<p>(目的) 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すること</p> <p>(対象) 全壊 半壊 所得800万円以下の世帯</p> <p>(支援内容) 全壊 500万円(上限) 半壊大規模補修 200万円(上限) 半壊 100万円(上限)</p>	森ゆうこ君 外6名	19. 9. 27	撤回
168	参法	9	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案 「2007年支援法」	<p>(目的) 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</p> <p>(対象) 全壊 大規模半壊 所得・年齢制限なし</p> <p>(支援内容) 基礎支援金(被害程度による) 全壊100万円(上限) 大規模半壊50万円(上限) 加算支援金(再建方法による) 建設・購入200万円(上限) 住宅補修100万円(上限) 住宅賃貸50万円(上限)</p>	高橋千秋君 外4名	19. 11. 8	可決 19. 11. 16 114