

令和 6 年 6 月 5 日現在

機関番号：34316

研究種目：若手研究

研究期間：2019～2023

課題番号：19K13533

研究課題名（和文）居住継続支援の法的基盤の検討 - 災害救助法制と社会保障の接合を目指して

研究課題名（英文）Social Security by Housing Support on a Case of Disaster

研究代表者

嶋田 佳広 (Shimda, Yoshihiro)

龍谷大学・法学部・教授

研究者番号：40405634

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,500,000円

研究成果の概要（和文）：災害時、有事の生活保障システムと、平時に起動する社会保障制度との切り結びを考えることが第一の課題であった。災害時に適用される法制度のあらましや、実際上の運用の問題点等について多少なりともイメージをつかむことができた。同時進行でベーシックインカムについての研究を進めていたことがヒントになり、所得保障制度自体の発展性についてあらためて認識を有するに至った。能登地震においてそうであるように、社会的に弱い立場の人々において、平時から脆弱性を抱えた生活構造を有していることが可視化されている。社会保障制度もこうした社会構造変化に対して無関心であってはならない。

研究成果の学術的意義や社会的意義

個別のニーズに応じた所得保障制度という考え方は十分に定着しており、それぞれに合理性があることも理解されている。ただしこれはニーズの把握やケースの分別が理性的におこなわれることを前提としているため、制度にスティグマがかかったり、あるいは大規模災害のときにおけるようにそもそもニーズを捕捉するシステムが機能しなかったりする場合、その本来のメリットを生かし切れないことになる。たとえばベーシックインカムのような、おそらく従来の社会保障法理論上はネガティブに捉えられることの多い考え方も、新たな視点として、その普遍性を行かす方向で社会保障法学の課題として捉えていくことも不可能ではないだろう。

研究成果の概要（英文）：The first task was to consider the linkage between the livelihood security system in times of disaster and the social security system in peacetime. The latter was done in conjunction with a basic research project that was in progress. The latter was a hint from my concurrent research on basic income, which led me to a deeper understanding of the development potential of the income security system itself. In this regard, it has become clear, as was the case in the Noto earthquake and other disasters, that socially vulnerable people, who are sometimes referred to as "disaster victims," have a life structure that is fragile even in normal times, which becomes visible in times of emergency. Therefore, the social security system must not be indifferent to these structural changes in society, and it can no longer pretend to be neutral.

研究分野：社会保障法

キーワード：社会保障 公的扶助 住宅 災害法制

1. 研究開始当初の背景

我が国では、住宅に直接・間接に関わる給付が極めて限られてきたことから、住宅は一般的には社会保障の領域に含められていない。他方で、急激な人口動態の変化、空き家の増加、医療や介護における在宅志向の高まり、とりわけ若者世代における不安定居住の拡大といった、住宅を巡る状況の変化はとどまるところを知らず、同時に、この間相次ぐ自然災害により多数の被災者が生活の本拠を追われている状況から、「住」というひとつながりの問題が社会的・構造的に浮かび上がってきているといえる。またこの点は、貧困という視点からあらためて居住を含む生活支援システムをトータルに捉える視点をも要求しており、なかんずく公的扶助、最低生活保障の果たす役割をより現代に即したものとして位置づけていくことが必要となっている。

振り返れば、江戸時代の御救米が、恤救規則を経て現在の生活保護にまでつながっているように、社会保障制度と災害救助制度は、その淵源において密接な関係を有している。同時に、災害は実際には高齢者や障害者、低所得者といったいわゆる災害弱者において強く被害が表れ、あるいは復興・復旧から取り残されやすい。その意味で、災害と社会保障との関係の検討は、自然災害が相次ぐ現在にあってはそれ自体が喫緊の課題であると目されなければならない。

実際、この間の政策動向をみても、自立支援や地域福祉といった新たな概念の登場に加えて、住宅セーフティネット法のように、住宅行政(国土交通省)と社会保障行政(厚生労働省)の距離が接近してきており、こうした現象に対する理論的検討や、昨今提唱されている「居住福祉」の規範論的検討が求められている。

2. 研究の目的

「居住継続支援」という統一的視点をベースにする。すなわち、災害法制および社会保障制度を連続的に検討し、もって住宅保障の基礎的法理論の一端を明らかにしたい。

具体的には、住生活の保障という基本に立ち戻った、「人々が住み続けることができること=居住継続への社会的支援(居住継続支援)」という視点から、社会保障とはこれまで別枠で考えられてきた災害救助法制にもつばら着目し、その構造を分析し、既存の社会保障システムとの接点を探っていくことを目的とする。

具体のレベルでいうと、例えば、大規模災害にあっても即応体制が解除するとともに支援は逡減していくところ、阪神淡路大震災で採用された「借上復興住宅」についてみると、20年の期限徒過を理由とする退去要請や明渡し訴訟がこの間相次いでいる一方で、この問題が災害法制と社会保障制度の重畳領域として議論されているわけでは必ずしもない。

いちおう我が国では、災害救助に関する法制度が、主として「災害対策基本法」と「災害救助法」のツートラックで形成されている。これらは専ら災害対応の責任主体の別によるものであるが(市町村に応急対処を義務付ける災害対策基本法に対して、災害救助法は都道府県の所管事務とされる)制度間の整序・齟齬、基本法における理念規定の欠如や、国の責任の位置づけの曖昧さ、行政実務解釈基準の下位規範への大幅な委任、といった制度上の限界が問題点としてかねてより指摘されている。

他方、災害救助法(に基づく給付)と生活保護法の優先劣後関係や、生活保護利用世帯における義捐金収入認定問題、避難中の介護保障といった、災害救助と社会保障との整合性は必ずしも分明ではなく、むしろ場当たりの対応が各地で繰り返されている(福島県では収入認定が審査請求裁決で取り消される例があるにもかかわらず、熊本県では収入認定および保護廃止事例が頻発している)。

あるいは、災害を離れても、例えばホームレスは生活保護を受けられるか、といった日本でおこなわれてきた議論は、問題の出発点が局所的なものであるため、より一般に妥当する、普遍的な視点からの、そもそもの住宅に対する権利、住む権利を法制度トータルでどう考えるかという議論につなげていく必要がある。

関連して、千葉県的心中未遂事案のように、生活に困窮した母子が県営住宅の家賃を滞納し、明渡し訴訟を起こされ、強制執行を前に娘に手をかけるような悲劇が起こっている。生活保護にすらつながっていないのである。

3. 研究の方法

国内の状況にまず着目する。東日本大震災で採用された、行政による民間借家の借り上げ+家賃補助の仕組み(避難区分に応じた実質的値上げや補助の打ち切りが始まっているが)を分析し、こうした家賃補助の社会保障的性格を指摘する。同時に、(我が国には不在だが)住宅手当制度との異同、補助打ち切りの適法性(被災生活が長期化し、もはや一時的避難のレベルを超えて事実上の移住へと転化しているにもかかわらず)、生活保護へのシームレスな移行、といった点を分析する。

並行して、社会保障プロパーにおける住宅の位置づけを検討する。住宅は個人の甲斐性（自己責任）で確保されるべきとの社会通念のもと、住宅は、家族や企業と並ぶ社会の含み資産の一つとして社会保障の前提を形成しており、特に老後生活に顕著なように、住宅の確保を完了していることが年金生活を営む実質的条件となっている（例：国民年金満額は住居費を含まずに制度設計されているといわれる）。これが限界にきていることを明らかにする。あわせて、熊本地震を念頭に、緊急対応が問われた地域の行政上の対応、被災者、被災地域における生活保護運用の実態も検討していく。

あわせて、比較法的視点を踏まえるため、ドイツの災害法制、非常時の対応システムについて制度の検討をおこなう。こうした理論面での蓄積を踏まえ、災害救助法制の歴史的経過および社会保障法との整合性を明らかにしていく。

4．研究成果

研究機関全体を通じて、以下のことがあらためて浮き彫りになった。

第一に、そもそも我が国には「住宅（保障）法」という学問枠組みは存在しない。住宅・居住に関わる社会保障給付も、施設への入所を除けば、介護保険の住宅改修や、生活保護の住宅扶助程度である。住宅が自己責任で確保可能であり、実際に確保されているのであれば、それを前提に社会保障制度を設計することは合理的である。しかし社会が大きく変化し、居住のミスマッチ、社会全体でみた居住のアンバランスが随所で見られるいま、「住宅」から制度全体を見直す理論的作業は避けて通れないところである。

第二に、それゆえ、現実の制度との切り結びをより丹念に検討して区必要がある。住は生活の基礎的インフラであり、しかして同時に、社会や地域における物理的構造物でもあるので、生活と社会との接点として独自の地位を有している。したがってその保障や提供についても、各種の法制度を横断的に俯瞰することが欠かせない。例えば、災害耐性を考えれば、耐震構造のような居住者の生命を守る一線がハード面で確保されていなければならないし、都市計画との整合性も重要である。他方、家自体は頑丈でも、土砂崩れの恐れがある場所に建てられてはいざという時ひとたまりもない。同時に、ホームレスはもちろん、不安定居住者の増加や、かつての派遣切りなど、家に困る事態が出来たときに、社会保障の側では生活保護にまで落ちないと家を確保できないのが現時点での限界である。

第三に、その点とも関連して、常時の生活困難であるところの貧困、最近の言い方では社会的排除や統合といった新しい理論局面における住宅の位置づけを考えなければならない。貧困はかたちをかえて常に我々の生活のそばにあり、とりわけ社会保障の各制度は、貧困の発見や解消において主たる責任を有している。しかしながら現実の社会保障の仕組みや、ニーズやステータスを制度による介入の端緒とすることが普通であるが、その捉え方においてスティグマを随伴していることも事実であり、その関係では、より普遍的な、ベーシックな支給システムのメリットも浮かび上がってくる。これが直ちにベーシックインカムのようなのべつ幕なしに金銭を給付する制度の妥当性を確認することにはならないとしても、分断や分裂が社会をむしばんでいるなかで、社会保障の普遍性、公共性をいまいちどかみしめ、現実の問題分析につなげていくことが求められている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 嶋田佳広	4. 巻 94巻10号
2. 論文標題 セーフティネットとしての住居：社会保障の観点から	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 22-28
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 嶋田佳広	4. 巻 7巻4号
2. 論文標題 生活保護基準の法形式とその効果	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 社会保障研究	6. 最初と最後の頁 306-319
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 嶋田佳広	4. 巻 36
2. 論文標題 「多様な働き方」と社会保障制度の課題 - 建設業を例に -	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 社会保障法	6. 最初と最後の頁 24-35
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 嶋田佳広
2. 発表標題 ミニシンポジウム「働き方の多様化」と社会保障法 第2報告「多様な働き方」と社会保障制度の課題 *学会中止の後、関西社会保障法研究会にて代替報告をおこなった。
3. 学会等名 日本社会保障法学会第75回大会
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 道幸哲也ほか編著	4. 発行年 2022年
2. 出版社 旬報社	5. 総ページ数 623
3. 書名 社会法のなかの自立と連帯	

1. 著者名 木下秀雄、吉永純、嶋田佳広 編著	4. 発行年 2020年
2. 出版社 山吹書店	5. 総ページ数 264
3. 書名 判例 生活保護 わかる解説と判決全データ	

1. 著者名 増田雅暢、脇野幸太郎 編著	4. 発行年 2020年
2. 出版社 法律文化社	5. 総ページ数 192
3. 書名 よくわかる公的扶助論：低所得者に対する支援と生活保護制度	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------