

はじめに

災害が凶悪化している。津波、大雨、竜巻……。新聞紙面には「未曾有」や「想定外」という言葉が踊り、気象用語には「短時間記録的大雨」や「特別警報」と言った危険を告げる造語が次々、上積みされていく。しかし、復興を担う被災地の多くは、高齢化と人口減少が続き、地域の脆弱性は増すばかりだ。中位数年齢という言葉がある。人口を年齢別に並べ同数になるよう二つに分けたとき、境界線となる年齢のことである。1960年には26歳だった、その中位数年齢は2012年、42歳にもなった。一方、関東大震災のころ2割程度だった持ち家比率は、いまや70%を超える。国家がまだ若く、右肩上がりの時代と成熟仕切った現代とでは、被災地の再建方法もおのずから違うはずだ。

その被災地の思いを託された被災者生活再建支援法（以下、支援法）は、1998年の成立から2度の改正を経て、2007年、住宅本体の再建・補修にも使えるようになった。2013年7月31日現在の集計によると、2012年末までの14年間に適用された災害は51件、支給世帯数は20万9666世帯、支援金の支給総額は3033億4615万4000円にのぼる。うち約9割は東日本大震災によるものである。支援金は、都道府県が拠出した被災者生活再建支援基金の取り崩しと国の助成で賄われており、通常の負担割合は基金1、国1だが、東日本大震災に限って国8割、基金2割の特例措置がとられた。

ところが、こうした一連の措置に「都道府県の共助の精神を柱とする被災者生活再建支援法の骨格までも喪失することになった」と批判、「財産を私有する以上、リスクも引き受けるべきだ」という支援法反対論者の意見が再び雑誌などで散見されるようになった。

支援法に対する反対論は、阪神・淡路大震災の直後、被災地で盛り上がった住宅再建支援に対する動きを牽制する形で発言されるようになった。代表的な論旨は1995年5月19日の参院予算委員会や10月4日の参院本会議における村山富市総理の答弁に要約されている、といえるだろう。

いわく「一般的に自然災害等によって生じた被害に対して個人補償をしない、自助努力によって回復してもらうということが原則になっている」「従って、政府としては、被災者の実情に配慮した支援措置を幅広くかつきめ細かく実施して一日も早い生活再建ができるよう努力している。ただ、個人補償という形は、これまでの災害救援の基本からして難しい問題がある。あくまで自助努力を原則にしなければならない」「私有財産制のもとでは、個人の財産が自由かつ排他的に処分し得るかわりに、個人の財産は個人の責任のもとに維持することが原則」などと述べている。

この反対論は、1967年8月の羽越水害で両親と二人の子息を亡くし、その後、個人災害救済制度の実現に奔走した自民党の佐藤隆参院議員(1927-1991)の提案にまでさかのぼる。佐藤議員に触発され、各党から出された災害共済制度の審議の中で、各省庁は、「大蔵省(現財務省)としては、個人災害については、現在の社会制度あるいは法制度のもとにおいては、それに対しては補償するということはできない」(1967年10月6日)「総理府(現内閣府)の考え方としましては個人の災害による生命及び身体の被害、要するに物的損害を除きまして生命及び身体ということに関する被害という点に限りたいという方向で」(1971年9月1日)などと答弁している。結局、佐藤議員の思いは、1973年9月、「災害弔慰金の支給等に関する法律」として結実するが、「物的損害」については、積み残され、阪神・淡路大震災に引き継がれることになる。「住まいの再建なくして復興はない」——大震災の教訓を根幹とする支援法だが、実にその精神をめぐる議論は、佐藤議員が参院補選新潟選挙区で当選、個人災害救済法の実現めざした1967年以来、実に半世紀近くに及ぶともいえるだろう。

支援法に反対する主な意見は次の三つに大別される。

一つ目は、私有財産自己責任論。「財産を所有することには常にリスクがつきまとう。代わりに財産から生じる利益をすべて自分のものにできるのであって、リスクを背負わず、利益だけをを得る制度はあり得ない」というものだ。

二つ目は、生活支援限定論。「被災時の個人支援は生活費までとすること。災害時における支援は個人資産の補償ではなく、生活再建支援だとい

う根本に立ち返らなければならない」とする。

三つ目は、財政規律論とでもいうべきか。「支援を受けた被災者は、タックスペイヤーの視点はなく、タックスイーターの視点から、『支援は本当にありがたい。このような制度があつて本当に助かった』と涙ながらに答え」、その結果、増額の大合唱になるというのだ。

いずれも、被災現場、被災実態を知らない机上の空論と一蹴することは簡単だが、支援法の3度目の見直しは、東日本大震災の発生で中断していることを考えると、これらの反対論が何らかの形で影響を与えないとは限らない。

そこで、関西学院大学災害復興制度研究所では、かつて兵庫県とともに支援法の成立に尽力した全国労働者共済生活協同組合連合会（略称・全労済）のシンクタンクである全労済協会（一般財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会）の依頼を受け、2012年10月に「被災者生活再建支援法効果検証研究会」を立ち上げた。研究会は、憲法学、行政法、財政学、災害復興制度論、防災学などの研究者にとどまらず、自治体職員、弁護士、NGO主宰者、新聞記者らで構成した。研究会では、各分野の専門家、実務家からのヒアリングはじめ、東日本大震災、鳥取県西部地震、能登半島沖地震、新潟県中越地震、中越沖地震、竜巻被災地などでの実証的調査も重ねた。

本書は、これらの研究会、調査等を踏まえ、できうる限り観念的な議論を避け、実証的に災害復興の本質に迫ることを心がけた。とりわけ財政規律論に対しては、支援法がなければ、逆に自治体の負担は幾何級数的に増える、といった試算は、阪神・淡路大震災のいわば決算を踏まえたうえで、の証明だけに説得力があるだろう。

また、被災者は常に自制的で、控えめで、「増額」の大合唱などにならないことも被災地のアンケートから明らかになった。と同時に地域の継続性は、あくまで住宅を再建・補修し、元の場所に住み続けることにある。現代日本の地方は、構造的な脆弱性を抱えており、災害と過疎という二重の脆弱性にあらがうのは、あくまで地域の人々である。その地域を支えるのは、土地に愛着を持つ人々が集うコミュニティであることを、われわれはもっと知らなければいけない。単に住み家を与えただけでは不十分なのだ。

例えば、地域から離れた災害復興公営住宅や賃貸住宅で起きたことを「学者」と呼ばれる人たちがどれだけ知っているだろうか。その一つが、阪神・淡路大震災の復興住宅で起きた「中抜け現象」だ。震災後、子供とお年寄りだけ残し、働き盛りの壮年層が復興住宅からいなくなった。仕事を求めてのやむを得ない決断だったが、東京の学者は「通勤すればよい」とひとことで片付けた。しかし、その前に、職住接近で、働くのに履歴書さえいらなかった下町の工場群では、ホワイトカラーのような通勤などありえないことを知るべきだったろう。

中山間地で実施された集団防災移転は、残された地域の人たちに思わぬ重荷を背負わせた。神社やお寺の負担金、テレビ組合の会費、下草刈りや農業用水の見回りなど、地域の維持に必要な金銭、労務両面での負担増。こうして中山間地から、次第に人々がいなくなるのだ。

「“こころのケア”より、“ふところのケア”」という言葉がある。家族や親しい人を失った被災者には、「グリーフケア」や「トラウマケア」が必要なことは当然だが、それ以外の被災者にとって心の重荷は、家や仕事を失ったことなのだ。心のケアをするより、重荷の原因を取り除いてやることが先決となる。まさに、それを実行したのが、鳥取県西部地震の折りの片山善博知事（当時）による住宅復興補助金事業だろう。この支援で、何とか工面できた余剰金で、地震で倒壊した墓を修理し、「おかげで全国の親戚に顔向けができます」とほほえんだ女性の笑顔を忘れることができない。

憲法 29 条の「財産権不可侵」の原則を逆手にとった私有財産自己責任論は、いかに皮相的な議論であるかを、財産権のもう一つの側面、私有財産を自由に行使するためのスキーム論から解き明かしたくんだりも是非、お目通し願いたい。

いずれにせよ、災害大国日本において、突然の不運に見舞われた国民を再起させるうえで、いまや被災者生活再建支援法は欠くことのできないセーフティーネットとなっていることを、本書を通じて学んでいただければ幸いである。

山中 茂樹

関西学院大学災害復興制度研究所

目 次

はじめに	山中 茂樹	i
第 1 部 生活再建支援制度の経緯 東日本大震災における運用と課題		
第 1 章 被災者生活再建支援法の成り立ちと現状	亀井 浩之	3
第 2 章 自治体の独自施策	山崎 栄一	16
第 3 章 復興基金の役割	青田 良介	30
第 4 章 義援金の役割	青田 良介	42
第 5 章 生活再建を支える社会的仕組み	山崎 栄一・亀井 浩之	54
第 2 部 支援金制度の有効性の実証		
第 1 章 能登半島地震・輪島市の事例	武田 公子	63
第 2 章 鳥取県西部地震・日野町の実例 －支援法の改正に大きな弾みをつける	山中 茂樹	71
第 3 章 新潟の 2 つの地震・制度改正過渡期の事例	山本 晋吾	82
第 4 章 2007 年改正の効果	亀井 浩之	94
第 5 章 2013 年竜巻災害・関東地方の実例 磯辺 康子・津久井 進・出口 俊一		98
第 6 章 生活・住宅再建をめぐる立法運動	出口 俊一	109

第3部 これからの生活再建支援制度

第1章 東日本大震災における運用と課題	青田 良介・津久井 進	139
第2章 生活再建支援制度に関するまとめ	青田 良介・津久井 進	165
第3章 生活再建支援法制度全体から見た提言 座談会		171
年表 被災者生活再建支援法をめぐる動き		221
現行の被災者支援策一覧		226
あとがき	室崎 益輝	235

第 1 部

生活再建支援制度の経緯
東日本大震災における
運用と課題

第1章

被災者生活再建支援法の 成り立ちと現状

亀井浩之

兵庫県企画県民部防災企画局復興支援課長

1 制度の変遷

1-1 支援法の制定前の状況

我が国は、気象や地理的要因により自然災害を受けやすい状況となっており、毎年のように風水害や地震などの災害が発生し、甚大な人的・物的被害が生じている。自然災害により被害を受けた個人に対しては、災害救助法に基づき、必要な物品、応急仮設住宅及び医療等の応急的な救助が実施され、その後の被災者の生活の再建については、被災者の自助努力を基本として、国は、災害援護資金の貸付等の低利融資等により被災者を支援してきた。

しかしながら、国民の生活水準が著しく向上し成熟化する一方で、本格的な高齢社会が到来するなど、自然災害の被災者を取り巻く社会経済情勢もこれまでとは大きく変化してきた。

かかる状況のもと、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、大都市直下型の災害であったため、その居住する住宅が全半壊した被災者が46万世帯に上るなど戦後未曾有の大災害となった。

生活基盤に著しい被害を受けた被災者の中には、低利融資といえども十分な債務負担能力がない、あるいは高齢のため自力再建する力が弱いなどの理由により、自立した生活再建が極めて困難な場合が少なくなく、ま

4 第1部 生活再建支援制度の経緯東日本大震災における運用と課題

た、当時の地震保険制度の加入率は3%程度に過ぎず、被災者の住宅再建に果たす役割は限定的であり、大規模災害にあっては、これまでの自助努力を基本とする被災者の生活再建は限界があった。

表 1-1-1 地震保険の加入率の推移

地 域	1994年3月末	1995年3月末	1996年3月末	2012年3月末
兵庫県	2.9%	4.8%	8.4%	21.2%
全 国	7.0%	9.0%	11.6%	26.0%

※阪神・淡路大震災 1995年1月17日発災 〈資料〉損害保険料算出機構

さらに、国民相互の共助ともいえる住宅被害に対する義援金の配分についても、大都市直下型災害となった阪神・淡路大震災の場合、死傷者数や家屋の全壊数などの被害が極めて甚大であったため、1990年の雲仙普賢岳噴火災害や1993年の北海道南西沖地震に比べかなり少なく、住宅再建費用を賄える額とはならなかった。

表 1-1-2 義援金の配分状況

区 分	雲仙普賢岳噴火災害	北海道南西沖地震	阪神・淡路大震災	新潟県中越沖地震
災害発生	1990年11月	1993年7月	1995年1月	2004年10月
主な被災地	長崎県島原市	北海道奥尻町	兵庫県神戸市	新潟県柏崎市
全半壊(焼)	727世帯	1032世帯	44万8929世帯	1万7277世帯
義援金総額	約234億円	約260億円	約1793億円	約372億円
1世帯当たり	約3219万円	約2519万円	約40万円	約216万円

この阪神・淡路大震災を契機に、被災者の生活をその被災実態に応じ迅速かつ弾力的に支援することにより、一日も早い被災者の生活の立ち上がりを図ることが極めて重要な課題となり、法制度の充実への機運が高まってきた。

1-2 被災地からの住宅再建・生活再建への提案及び取組

被災者の生活再建において最大の課題である住宅再建については、阪神・淡路大震災当時、政府は「私有財産である住宅の再建・補修は個人の責

任で行うべき」とのもと、住宅の再建等に対する公的支援には限界があった。他方、個人の責任のもとにおいて、被災者の自立した住宅再建を図る制度としての地震保険制度の被災地における加入率は低く、実質的に被災者の住宅再建に充分機能したと言えるものではなかった。

地震等により被害を受けた住宅の復興については、我が国の現行制度、枠組みの中では、被災者が自立復興を成し遂げることが極めて困難であるとの認識から、兵庫県は、1995年10月、国による国民の相互扶助を基本とした住宅地震災害共済保険制度の創設を提唱した。

また、兵庫県は、調達できなければ生活していけない必要最低限の家財についても支援する必要があると考え、第2の提案として、「住宅再建」のための住宅地震共済制度と、「生活再建」のための支援を行うための国及び県の共同設置による基金創設を併せた「総合的国民安心システム」を、1997年4月に提案した。

他方、阪神・淡路大震災の被災者が早期の生活再建を図るため、兵庫県では生活支援対策あるいは住宅対策として、被災者向け公営住宅の確保に加え、自力による生活再建を促進するための公的支援として、財団法人阪神・淡路大震災復興基金（2010年に公益財団法人に移行）により、被災高齢者や要援護者世帯等へ生活再建支援金等の現金支給を行った。

1-3 被災者生活再建支援法の制定

このような大規模災害からの被災者の生活復興における実情等を踏まえ、1995年9月、内閣総理大臣が設置した防災問題懇談会において、「大規模な災害による被災者の支援を行う基金の創設について検討する必要がある」との提言がなされた。また、全国知事会も1997年7月に「地震等災害による被災者の自立再建を支援する災害相互支援基金の創設に関する決議」を行った。その後、関係機関等において様々な検討が進められ、最終的には各政党の共同提案（議員立法）により、1998年5月に「被災者生活再建支援法案」が国会に提出され、同年11月に成立・施行された。そして、1999年4月までに都道府県から支援金支給のための被災者生活再建支援基金（財団法人都道府県会館に設置）に対して、300億円の資金

の拠出がなされ、同月から被災者生活再建支援制度が始まった。

制度創設時は、全壊世帯のみが対象で、家財の購入費、引越代等の生活資金のみを対象としたものであった。そして、支給限度額は100万円で、世帯の年収、世帯主の年齢等の要件に該当する世帯が支援金支給の対象となるなど、被災者の生活再建にあたっては十分なものではなかった。

また、被災者生活再建支援法は、阪神・淡路大震災の被災地には、遡及適用がなされなかったことから、国会の附帯決議により、阪神・淡路大震災の被災地では被災者自立支援金の創設として、復興基金を活用した同等の支援策が講じられた。

1-4 2004年の法改正

制定時において法附則により「住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする」と規定され、被災者の安定した居住の確保は、自立した生活再建を支援するうえで残された最重要課題の一つとなっていた。

また、衆議院災害対策特別委員会における附帯決議においても、「(制度創設時の)施行後5年を目途として、この法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」とされていた。

2003年7月、全国知事会において、「自然災害被災者支援制度の創設等に関する緊急決議」が採択され、都道府県が新たに資金を拠出して、公的支援による住宅再建支援制度を創設することが決議された。さらに同年10月には、全国知事会として300億円を新たに拠出することを申し合わせ、国に対して、全壊世帯に200万円の支援金を支給する等の制度創設の要望を行った。

このため、居住安定支援制度創設を含む被災者生活再建支援制度の拡充が2004年度政府予算案において認められ、同年2月の閣議決定を経て、「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案」として国会に提出され、同年3月に衆議院及び参議院においていずれも全会一致で可決成立し、全壊世帯で最高200万円の居住関係経費の支給を追加する等の改正が行われ

た。

1-5 2007年の法改正（現行制度）

2004年の法改正の際、衆議院及び参議院の災害対策特別委員会における附帯決議において、「居住安定支援制度等の充実を図るため、本法の施行後4年を目途として、制度の施行状況等を勘案し、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること」とされていた。

これを受けて、政府では「被災者生活再建支援制度に関する検討会」を設置し、検討を進めていたが、本制度の使い勝手の悪さ、支給要件の複雑さ等が指摘され、その結果、居住関係経費の支給率が3割に満たず、被災住宅の再建をはじめとする被災地の速やかな復興が必ずしも十分になされているとは言い難い状況にあることが明らかになった。

こうした中において、2007年7月に新潟県中越沖地震が発生し、約1300棟の住宅が全壊するなど甚大な被害が生じた。これを受けて、思い切った制度改善を早急に行い、被災者の居住の安定の確保による生活の再建等に向けた一層の支援を図る必要があるとの考えから、同年11月に制度創設以来2度目の法改正が行われた。

本改正では、従来の用途を限定した上で実費額を精算支給する「実費積み上げ支給方式」を改め、用途を限定しない「定額渡し切り方式」への変更を行ったこと、「生活関係経費」と「居住関係経費」の区分を廃し、住宅の被害程度に応じた「基礎支援金」と住宅の再建方法に応じて支給する「加算支援金」とに区分することとしたこと、支援金の支給対象要件から、収入要件及び年齢要件を撤廃することなどの改正がなされ、現在に至っている。

2 運用実態

2-1 適用災害と支援内容

1999年6月29日に広島県を中心に被害をもたらした6月末豪雨災害が、国内で初めて被災者生活再建支援法の適用を受けた災害で、65世帯、5368万5000円の支援金が支給された。その後、50を数える自然災害が法

の適用を受け、2013年4月30日現在で、20万8506世帯、2957億7640万4000円もの支援金が支給され、被災者の生活再建に寄与している。

被災者生活再建支援法の適用を受けた自然災害は多種多様で、地震災害や豪雨災害の他に、2000年の三宅島噴火災害や2012年の茨城県つくば市における突風災害といったものがある。

このように被災者生活再建支援法の適用のあった災害で制度の対象となる被災世帯に対しては、被災者生活再建支援金が支給されることとなり、被災者生活再建支援金は、住宅の被害程度に応じて支給する「基礎支援金」と、住宅の再建方法に応じて支給する「加算支援金」とからなり、全壊の複数世帯で、かつ、住宅を建設・購入した場合、被災者生活再建支援金は最大の300万円の給付がなされることとなっている。

表 1-1-3 被災者生活再建支援金の支給額

区 分		基礎支援金 (住宅の被害程度) ①	加算支援金 (住宅の再建方法) ②	計①+②
複数世帯 (世帯の 構成員が 複数)	全壊世帯	100	建設・購入 200	300
			補修 100	200
			賃借 50	150
	大規模半壊世帯	50	建設・購入 200	250
			補修 100	150
			賃借 50	100
単数世帯 (世帯の 構成員が 単数)	全壊世帯	75	建設・購入 150	225
			補修 75	150
			賃借 37.5	112.5
	大規模半壊世帯	37.5	建設・購入 150	187.5
			補修 75	112.5
			賃借 37.5	75

※加算支援金のうち、2以上に該当するときの支援金の額は、最も高いものとする（法第3条第3項）。

※単数世帯の支援金の額は、複数世帯の3/4とする（法第3条第5項）。

2-2 適用手続

被災者生活再建支援法の対象となる自然災害は、一定数の住宅全壊等が

要件となっていることから、都道府県は市区町村からの被害報告をとりまとめ、市町村において10世帯以上の住宅全壊被害が発生した場合等、被災者生活再建支援法施行令（以下「令」という。）第1条各号に定める自然災害となることが明白であるか、又は、その可能性があると認められる場合には、市区町村からの報告をとりまとめたうえ、速やかに内閣府政策統括官（防災担当）及び支援法人あて報告することとなっている。

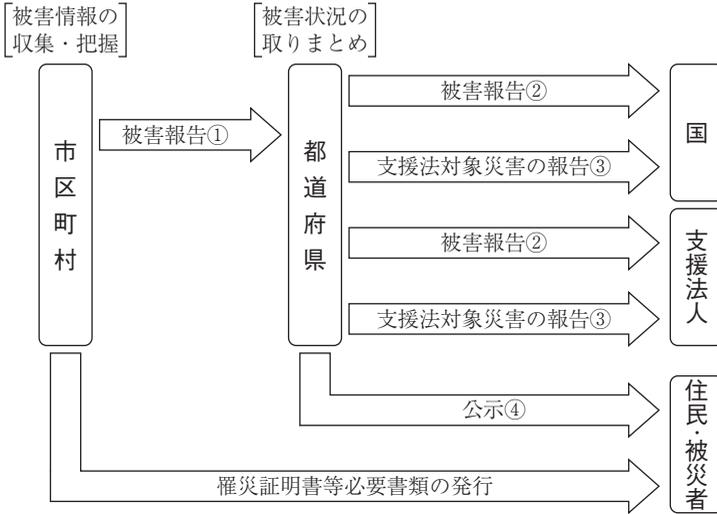
また、発生した災害が令1条各号に定めるいずれかの自然災害に該当するものと認めた場合には、当該都道府県は速やかに内閣府政策統括官（防災担当）及び支援法人あて報告するとともに、公示を行うこととなっている。

図 1-1-1

制度の対象となる自然災害

- ① 災害救助法施行令第1条第1項第1号又は第2号に該当する被害が発生した市町村
 - ② 10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村
 - ③ 100世帯以上の住宅全壊被害が発生した都道府県
 - ④ ①又は②の市町村を含む都道府県で、
5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口10万人未満に限る）
 - ⑤ ①～③の区域に隣接し、
5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口10万人未満に限る）
 - ⑥ ①若しくは②の市町村を含む都道府県又は③の都道府県が2以上ある場合に、
5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口10万人未満に限る）
2世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口5万人未満に限る）
- ※ ④～⑥の人口要件については、合併前の旧市町村単位でも適用可などの特例措置あり（合併した年と続く5年間の特例措置）

図 1-1-2 被害報告から公示等への流れ

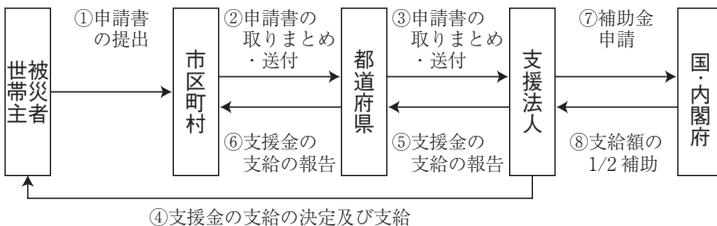


2-3 支給手続

支援金の支給を受けようとする被災世帯の世帯主は、被災日を基準とした当該世帯に関する事項等を記載した支援金支給申請書を市区町村を經由して都道府県に提出する。

現在、すべての都道府県が支援金支給に関する事務の全部を被災者生活再建支援法人である財団法人都道府県会館に委託しているため、市区町村は、提出された支援金支給申請書及び添付書類を取りまとめの上、速やかに都道府県を經由して財団法人都道府県会館に提出することとなっている。

図 1-1-3 支援金支給事務の基本的な流れ



財団法人都道府県会館は、提出のあった申請書を確認したのち、申請者に対し支援金の支給の決定及び支給を行うとともに、都道府県に支援金の支給の報告を行い、報告のあった都道府県は市区町村にその内容を報告することとなっている。

2-4 被災者の住宅再建までの行政コスト計算

自然災害により住家を失った被災者は、恒久的な住宅の再建を一挙に成し遂げられるものではなく、避難所への入居等による避難生活、仮設住宅への入居等の仮住まい、恒久的な住宅の確保へと復旧・復興の段階を歩んでいくことが一般的である。また、恒久的な住宅の確保にあっては、自力再建できる被災者に対しては、住宅再建を推進する公的支援を図っていく一方で、高齢世帯など自力再建が困難な被災者もあり、自力再建が困難な被災者に対しては、地方自治体が復興公営住宅を建設し提供していくこととなる。

そうした中で、被災者が自力による住宅再建を推進していく場合と、地方自治体が復興公営住宅を建設し提供していく場合とを行政コストの観点から比較すると、仮設住宅の建設から被災者自ら住宅を建設・購入に至るまでの行政コストは、次の試算によると、1戸当たり743万1000円であるのに対し、仮設住宅の建設から復興公営住宅の建設・提供に至るまでの行政コストは、1戸当たり2439万2000円であり、復興公営住宅を建設・提供に至るまでの行政コストの方が、1696万1000円多額になる。当然のことながら、被災者の中には、避難所から仮設住宅に入居せず、直接、住宅の建設等を行う場合もあり、その場合、仮設住宅の建設コストが低減されることから、その差はもっと大きなものとなる。

そうした行政コストの観点や高齢社会の更なる進展による多大な住宅ストックを抱えることによる維持管理を含めた問題を考えると、住宅の自力再建を推進することが望ましい。

しかし、被災者の住宅再建への支援にあっては、行政コスト等の観点のみに捕らわれることなく、被災者の住宅の確保の手段は、被災者の置かれた状況、経済的能力や住居スタイルに関する個人的な意向等、多様である

ことを踏まえて、被災者が状況に応じた選択ができるよう選択の幅を拡げておくことも必要であり、住宅の自力再建できる被災者に対しては、それがより迅速に実現できるような支援を、公営住宅等を必要とする被災者に対しては、被害の実態に応じた支援と自助努力に期待する範囲を明確にし

表 1-1-4 被災者の住宅再建に係る1人あたりの行政コスト試算
(単位：千円)

ケース/指標	行政コスト	前提条件
民間住宅を建設するケース①	7,431	
仮設住宅の建設・撤去費	6,340	
建設費	5,340	新潟県中越沖地震から東日本大震災までの建設コストの平均額
撤去費	1,000	新潟県中越沖地震の実績(内閣府調査)
固定資産税	▲1,909	○試算住宅 延床面積 94.6 m ² (H 20 総務省住宅土地統計調査結果) 建設単価 622,684 円/坪 (H 15 旧住宅金融公庫調査) 固定資産税 35 年間の総額
被災者生活再建支援金	3,000	基礎支援金及び加算支援金
公営住宅に入居するケース②	24,392	
仮設住宅の建設・撤去費	6,340	
建設費	5,340	新潟県中越沖地震から東日本大震災までの建設コストの平均額
撤去費	1,000	新潟県中越沖地震の実績額(内閣府調査)
公営住宅の建設・維持費	17,052	
建設費	12,313	H 23 兵庫県営住宅整備費・維持管理費等をもとに算出
用地取得費	10,103	用地取得単価；神戸市内 142,100 円/m ² (H 24 国土交通省調査)
起債利子	4,750	30 年間(総務省地方債同意基準の起債償還年限)で算出(金利：2%)
維持費	4,305	@123 千円×35 年間(公営住宅法の立替年限)で算出
家賃	▲14,419	神戸市内、戸面積 55 m ² 、政令月収 0 円で算出
被災者生活再建支援金	1,000	基礎支援金のみ
①-②	▲16,961	

たうえでの支援を、バランスの取れた形で実施していくことが必要である。

3 東日本大震災における運用の実態

3-1 適用と支給実績

東日本大震災では、岩手県、福島県及び宮城県といった太平洋沿岸で津波被害の大きかった3県を含む1都10県で被災者生活再建支援法の適用がなされており、2013年4月31日現在で、18万7178世帯、2675億4312万5000円が支給されている。

東日本大震災における支援金の総額は、国の試算で4400億円にのぼり、従来の負担割合（国：都道府県＝1：1）では都道府県が対応できないため、都道府県の負担割合を2割（国：都道府県＝8：2）とした。想定される支給総額4400億円に対し、都道府県負担は880億円となり、都道府県分について当時の基金残高538億円で不足する、残り342億円について、都道府県からの追加の出捐がなされた。

また、東日本大震災により基金が枯渇するため、通常災害に係る分として、大震災発生前の基金残高538億円について都道府県から追加の出捐が

表1-1-5 東日本大震災での被災者生活再建支援金の支給状況
(2013年4月31日現在) (単位：世帯、千円)

県名	市町村名	支給世帯数	支給額
青森県	全域適用	513	788,500
岩手県	全域適用	22,827	28,477,625
宮城県	全域適用	120,706	170,030,250
福島県	全域適用	27,089	40,944,625
茨城県	全域適用	9,124	15,647,500
栃木県	全域適用	862	1,928,250
千葉県	全域適用	5,728	9,148,500
埼玉県	加須市※、久喜市	73	124,875
東京都	板橋区	24	36,750
新潟県	十日町市、津南町	124	203,875
長野県	栄村	108	212,375
合計		187,178	267,543,125

※旧大利根町及び旧北川辺町の区域

なされている。これらの出捐にあたり、東日本大震災に係る分については全額、通常災害に係る分については95%が特別交付税で措置されている。

3-2 原子力発電所事故による避難世帯への適用

被災者生活再建支援法では、自然災害によりその居住する住宅が全壊又は大規模半壊の被害があった世帯の他に、法第2条第2号ハ※に規定されているとおり、自然災害により、災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯に対しては、被災者生活再建支援制度の対象となる被災世帯としている。

同規定の世帯は、噴火災害等での被災者のように避難指示の設定等、長期の避難が見込まれる被災世帯を念頭においたものであり、2000年3月31日の有珠山噴火災害や同年6月26日の三宅島噴火災害で認定されている。近年では噴火災害に限らず、2004年の新潟県中越沖地震や2011年台風第12号災害による土砂崩れで発生したせき止め湖の決壊の恐れが高まったことによる避難指示で、長期避難世帯の認定が行われた事例もある。

東日本大震災にあっては、津波による被害の規模が広域かつ甚大であったため、住家被害認定事務の簡素化・迅速化を行うとともに、沿岸部で大津波により地域・集落全体が壊滅的な被害を受け、社会的インフラが失われたような地域については、被災者生活再建支援法の「長期避難世帯」として取り扱うこととしている。

一方、東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射能災害により、これまで居住していた地域を離れて避難生活する被災者への被災者生活再建支援金の支給については、「被災者生活再建支援法に基づく被災者生活再建支援制度は、自然災害による被害については、被害を受けた者が賠償を求めるべき原因者がいないことを踏まえ、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ものである。東京電力株式会社の福島第一原子力発電所の事故により被害を受けた者については、当該事故と相当因果関係が認められる損害については、原子力損害の賠償に関する法律第3条第1項本文の規定により東京電力がその損害を賠償する責めに任ずることとなる」としており、政府の見解では被災者

生活再建支援制度の対象となる被災世帯に該当しないこととなっている。

これに対して、福島県をはじめとした自治体や日本弁護士連合会などは、被災者生活再建支援法が定める支援と同等の新たな支援制度の創設や原子力発電所事故により避難生活している被災者に対し長期避難認定を行うよう、弾力的運用を求めている。

表 1-1-6

<p>※被災者生活再建支援法 (定 義)</p> <p>第2条 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。</p> <p>一 (略)</p> <p>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。</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>ハ <u>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</u></p> <p>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（ロ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。）</p>
--

第2章

自治体の独自施策

山崎 栄一

大分大学教育福祉科学部准教授

1 意義

第1章においては、被災者生活再建支援法について説明をしてきたが、ここでは、支援法ならびに災害救助法の欠陥を補ってきた、自治体の独自施策について説明をする。

自治体の独自施策を定義づけるとすれば、「上級の行政主体が講じている施策とは異なった施策を講じること」である。

したがって、上級の行政主体（国・都道府県）が講じている施策を単に実施しているだけでは、独自施策を講じたとはいえない。たとえば、国の災害弔慰金等法を実施するための市町村の条例であるとか、都道府県の独自施策を実施するための市町村の要綱・要領は、ここにいう独自施策には該当しない。本論文においては、被災者生活再建支援法ならびに災害救助法とは異なった施策を念頭に置いている。本章における対象は、給付金に限定をし、貸付金については対象外としている。

独自施策を論じる際に、「上乘せ」「横出し」という言葉がよく使われるので、この場の整理をしておくことにする。「上乘せ」と「横出し」の定義をしておくならば、「上乘せ」というのは、従来の制度が支給していた金額に「上乘せ」する形で独自の支給を行うものである。他方、「横出し」というのは、従来の制度では支給されない項目に対して、独自に支給を行

うものである。

「上乘せ」的な措置が講じられるのは、被災者支援が従来の法制度上の支給金額では不十分であるという認識に端を発している。他方、「横出し」的な措置が講じられるのは、①支援法の発動要件が限定されていること、②支援金の支援対象についても被害度から見ると全壊・大規模半壊等に限定され、半壊・一部損壊・床上浸水の場合は対象とはならないこと、③当時、所得・年齢制限がかけられていたこと、④当時、支援金の使用用途が住宅再建・住宅補修に関してはその周辺部分に限定されていたこと、を克服するためである。

これから、独自施策の紹介をしていくが、以下にある〔都道府県名－丸数字〕は山崎栄一「《論文》自治体における独自施策の現状－災害復興制度研究所アンケートを踏まえて」災害復興研究 vol.3、2011年〔<http://www.eiichiyamasaki.com/pdf/01-25.pdf>〕にある解説ならびに表と対応関係にあるので参照いただきたい。

2 類型

2-1 恒久型と暫定型

独自施策は、いわば「災害限り」の暫定的な施策であることが多い。理由としては、独自施策を行うに至った災害がショッキングであった、あるいは、いったん制度を恒久化してしまうと今後発生する災害において財政的な負担に耐えられるか分からないといったことが考えられる。

恒久型をとっている施策はあまり多くはない。

2-2 発動要件無限定型・緩和型

支援法が適用されない小規模災害であるとか支援法の適用があった災害ではあるが市町村内での損害が少ないために適用されない世帯に対して、都道府県が同等（あるいはほぼ同等）の措置を講じるというケースがある。

2-3 支援対象緩和型

支援法が、全壊・大規模半壊等に限定されていることから、それ以外の被害（半壊・一部損壊・床上浸水等）についても支援対象とするものである。2004年の風水害において、このようなタイプの独自施策が多く現れた。

2-4 支援対象限定型

たいていの独自施策は、その目的を「被災地の復興」「地域コミュニティの維持」としており、支援対象を居住していた県内あるいは市町村内で、住宅再建を行う場合に限定をしている。あるいは、居住していた県外・市町村外に移転した者については支給金額を半額にする場合もある。対象世帯を持ち家に限定する施策もある。

2-5 支給内容緩和型

支援法第二次改正前までは、支援金の使用用途につき、住宅の再建・補修そのものには使用できなかったが、鳥取県－①（住宅復興補助金）を皮切りに、住宅の再建・補修そのものに対する支援が行われるようになった。

2-6 「純粋な」or「補完的」上乘せ・横出し型併給不可型

支援法上の支援措置と独自施策上の支援措置との関係で、支援法に対して純粋に上乘せ・横出し的な支援をするタイプと、支援法では支給されない支援内容（住宅の再建・補修そのものへの支援）について補完的に上乘せ・横出しをするパターンがある。補完的な上乘せの場合は、居住安定経費ですでに支給された金額を差し引いた残りということになる。

2-7 被災者負担前提型

住宅再建・補修に対する支援を行うにあたって、個人負担を前提としている独自施策もある。

3 経緯

3-1 支援法制定期（1998年5月～）

実は、支援法が制定された直後から、独自施策が講じられていた。福島県－①（福島県被災者生活再建支援補助金）、栃木県－①（栃木県被災者生活再建支援金支給事業）、奈良県－①（奈良県被災者生活再建支援金支給事業）は、法律が公布されてから施行される間に起きた災害について、支援法と同等の支援を行った。

しかし、独自施策の存在を大きくクローズアップさせたのは、鳥取県西部地震（2000年10月）において、鳥取県が住宅再建に300万円、住宅補修に150万円を支給するといった施策がとられたことにある〔鳥取県－①（住宅復興補助金）〕。住宅再建・補修に対する公費の直接投入の始まりであった。この制度は、鳥取県－②（鳥取県被災者住宅再建支援基金）として、恒久的な制度にまで発展した。

さらに、宮城県北部連続地震（2003年7月）において、宮城県が住宅再建に100万円、住宅補修に50万円を支給した〔宮城県－①（被災住宅再建支援金）〕。

ちなみに、鳥取県－①②（住宅復興補助金）（鳥取県被災者住宅再建支援基金）、宮城県－①（被災住宅再建支援金）においては、年齢・所得制限も設けていない。そういった意味においても、支援法の将来を先取りをしていたといえよう。

また、三宅島噴火災害（2000年6月）において、東京都は収入減に対する支援を行った〔東京都－①②（東京都被災者生活再建支援金）（三宅村災害保護特別事業）〕。

3-2 支援法第一次改正期（2004年3月～）

2004年に全国の各地を襲った風水害は、独自施策の展開を定着させるきっかけになった。支援対象として、従来の支援法では対象とならない半壊・一部損壊・床上浸水も対象とするのみならず、住宅再建・住宅補修についても支援を行う自治体が多く現れた。所得・年齢制限を撤廃する、あ

るいは緩和をする施策も多かった。

新潟県中越地震（2004年）においては、災害救助法の応急修理に上乗せする形での支援が行われたり〔新潟県－②（住宅応急修理支援）〕、支援法に対する上乗せ支給が行われた〔新潟県－③（被災者生活再建補助金）〕。

三宅島の帰島支援（2005年）として、住宅再建・補修に対して150万円の支援が行われた〔東京都－③（災害被災者帰島生活再建支援金）〕。

福岡県西方沖地震（2005年3月）においては、福岡県が災害救助法が適用されない世帯に対して住宅の応急修理として30万円の支援を行った〔福岡県－①（福岡県西方沖地震に係る被災住宅応急修理支援事業）〕。さらに、福岡市は別途、住宅の再建・補修に対して独自の支援を行っている。たとえば、「地震被災住宅再建支援金」として、半壊以上の被害を受けた世帯に対して、全壊300万円（経費の3分の1を補助）、大規模半壊・半壊に対して150万円（経費の3分の1を補助）の支援を行った。「地震被害農漁村特定地域再生支援金」として、一部損壊以上の被害に対して、建て替え300万円、補修150万円（経費の3分の1を補助）の支援を行った。

能登半島地震（2007年3月）においては、半壊以上の世帯に対して、全壊世帯100万円、大規模半壊世帯100万円、半壊世帯200万円の支援が行われた〔石川県－①（能登半島地震被災者生活再建支援事業）〕。

新潟県中越沖地震（2007年6月）においては、災害救助法の応急修理に上乗せする形での支援〔新潟県－⑤（新潟県中越沖地震における住宅応急修理支援制度）〕、支援法に対する上乗せ支給が行われた〔新潟県－⑥（新潟県中越沖地震被災者生活再建支援事業）〕。

大分県は、災害救助法が適用されるような災害に見舞われていないにもかかわらず、恒久的な独自施策を2006年に設けている〔大分県－①（大分県災害被災者住宅再建支援事業）〕

3-3 支援法第二次改正期（2007年11月～）

現行の制度になってから、どのような独自施策が展開されてきたのであ

ろうか。独自施策の今後の方向性をうらなっていくにあたって貴重なヒントになるので、一つずつ見ていきたいと思う。

〔岩手県－②（被災者生活再建支援事業）〕

2008年岩手宮城内陸地震災害において、宮城県は適用されたものの岩手県が支援法対象外であったために、支援法とほぼ同等の支援を行った。

〔富山県－①（被災者生活再建支援事業）〕

入善町高潮災害（2008年2月24日 支援法適用外の災害）ならびに南砺大雨災害（2008年7月28日 県内において適用されなかった災害）において、全壊及び半壊（やむを得ず解体）の世帯に対して支援法と同等の支援を行った。

〔兵庫県－⑤⑥（住宅再建に伴う一時転居者支援事業）（平成21年度兵庫県被災者生活再建支援金事業）〕

2009年の台風第9号において、半壊・床上浸水世帯に対して、家賃補助あるいは生活再建の補助を行うものであった。

〔岡山県－④（美作市突風災害被災者住宅再建支援事業）〕

2009年の突風災害（支援法適用外）において、支援法とほぼ同等の支援に加え、半壊世帯に対しても住宅再建支援を行った。

〔岡山県－⑤（美作市集中豪雨災害被災者住宅再建支援事業）〕

2009年の台風第9号（支援法適用）において、半壊世帯に対して住宅再建支援を行った。

次に、恒久的な独自施策が第二次改正によってどのような影響を受けたのかを見ていくことにしよう。

福島県－②（生活再建給付金）、静岡県－①（被災者自立生活再建支援補助金）、島根県－①（島根県被災者生活再建支援交付金）、広島県－①（広島県被災者生活再建支援補助金）は、支援法の改正とともに支給内容もそのままスライドしていった。

静岡県－③（被災者住宅再建支援事業）は、低所得世帯ならびに要援護世帯に対して、全壊から半壊世帯にわたって、住宅再建支援（一律50万円）をしていたが、支援法改正後は半壊世帯のみに支援を行うことになった。

岐阜県－①（岐阜県被災者生活・住宅再建支援制度）は、県内において支援法が適用された場合に、全壊世帯から半壊・床上浸水世帯にわたって支援を行っていたが、そもそも支援法との併給はできない制度であったし、現在も所得・収入制限が存在している。変更されたのは、支援金の用途が自由になった点である。

兵庫県－④（兵庫県住宅再建共済制度）は、共済制度なので支援法の改正の影響は受けなかった。

鳥取県－②（鳥取県被災者住宅再建支援基金）は、全壊世帯に対して300万円の上乗せ支援、ならびに、半壊世帯に対しても100万円の横出し支援を行っていたが、法改正後においては、法が適用される場合には上乗せ支援は行われなくなり、横出し支援のみが行われることになった。

大分県－①（大分県災害被災者住宅再建支援事業）は、住宅再建・補修に対して直接使用可能な住宅再建経費として200万円を純粋に上乗せ支給していたが、支援法の第二次改正を機に2008年から独自施策の改正を行い、支援法が適用される場合には全壊・大規模半壊世帯に対して独自施策上の支給は行わないことになった。

その分、第二次改正前は、独自施策の発動要件は支援法の発動要件を緩和した程度であったが、第二次改正後は、被害が1世帯であっても独自施策を実施するという形で、独自施策の発動要件をさらに拡大している。

鹿児島県－①（鹿児島県被災者生活支援金）は、改正後の影響は受けていない。

そういった中で、東日本大震災が発生した。次の節では、どのような独自施策が展開されているのかを概観してみよう。

4 東日本大震災における独自施策

4-1 被災者生活再建支援法に対する独自施策

① 住宅被害に対する上乗せ・横出し

岩手県は、全壊又は解体世帯で被災者生活再建支援法の基礎支援金を受給し、岩手県内に自宅を建設又は購入することにより被災者生活再建支援金の加算支援金（建設・購入）を受給している世帯に最大100万円を支給している。住宅の新築に対して、住宅ローンの利子補給として最大135万円、バリアフリー支援として最大90万円、県産材活用支援として最大40万円を限度に補助をしている。被災住宅の補修（生活再建支援制度や応急修理制度の適用を受けないもの）又は改修（耐震化、バリアフリー、県産材使用）に対して、最大170万円（工事費の2分の1）を限度に補助をしている〔被災者住宅再建支援事業〕。

岩手県宮古市は、全壊又は解体世帯で被災者生活再建支援法の基礎支援金を受給し、岩手県内に自宅を建設又は購入することにより被災者生活再建支援金の加算支援金（建設・購入）を受給している世帯に最大200万円を支給している〔宮古市被災者すまいの再建促進事業〕。これは、先に説明をした岩手県の被災者住宅再建事業の100万円にさらに上乗せして支給される。

福島県相馬市は、東日本大震災により居住していた住居が全壊、大規模半壊又は半壊の被災をした世帯（仮設住宅入居支度金10万円の支給を受けていない世帯）に10万円を支給している〔東日本大震災被災者自立支援金〕。

茨城県牛久市は、住宅全壊世帯（解体世帯）に100万円、大規模半壊世帯に70万円、半壊世帯に50万円の独自施策を実施している〔牛久市東日本大震災被災者生活再建支援金〕。

② 宅地被害

被災者生活再建支援法では、家屋の被害に対して支援が行われるが、宅地の被害そのものについての支援は行われない。

岩手県は、被災宅地の復旧に対して、最大200万円（工事費の2分の

1) を限度に補助をしている〔被災者住宅再建支援事業〕。

宮城県仙台市は、丘陵部地域の宅地で地盤崩落・地すべり等といった宅地被害があった宅地の所有者が復旧工事を行う場合に、1000万円を上限（自己負担控除額100万円、補助率90%）として助成金の交付を行っている〔東日本大震災被災宅地復旧工事助成金制度〕。

建物・地盤被害に対する独自施策として、千葉県は、液状化等による住宅解体世帯ならびに自宅地盤復旧世帯に対して100万円、半壊補修世帯に25万円を支給している〔千葉県液状化等被害住宅再建支援事業〕。

千葉県浦安市は、県の独自施策に加えて市独自で、住宅建て替え世帯、住宅地盤復旧等世帯ならびに全壊等住宅補修世帯に対して100万円、半壊補修世帯に25万円を支給している〔浦安市液状化等住宅再建支援事業〕。

千葉県我孫子市は、同様に市独自で、液状化等の住宅地盤被害により「半壊」または「半壊に至らない（一部損壊）」被害を受けた住宅の地盤を復旧（住宅の基礎の修復を含む。）した世帯に対して30万円を支給している〔我孫子市液状化等被害住宅再建支援事業〕。

埼玉県久喜市は、液状化被害で半壊または一部破損となった住宅の補修工事等に対して最大100万円を支給している〔久喜市被災者住宅再建支援事業〕。

③ 居住地移転

宮城県仙台市は、災害危険区域を対象に、集団移転先の土地を市から借りて住宅再建する場合、借地料を期間を区切って免除する。上限額は市街化区域が1000万円、市街化調整区域が500万円で、免除期間は30～40年となっている。

4-2 災害救助法に対する独自施策

① 応急修理

また、岩手県宮古市は、災害救助法上の応急修理に対する上乗せ・横出し措置として、18万円を支出している（修理の対象となる部屋や工事も拡大している）。

岩手県盛岡市は、災害救助法上の応急修理を受けられない半壊や一部損

壊住宅の補修工事に対して、10万円以上の工事で、30万円を限度として補助（補助率2分の1）をしている〔盛岡市生活再建住宅支援事業〕。

千葉県我孫子市は、一戸建住宅が全壊又は半壊以外の被害を受けた市民が、当該住宅の修繕を行った際に、被害住宅の屋根、外壁（建具、とい等を含む。）及び基礎の修繕工事（消費税込み20万円以上のものに限る。）に要した費用につき、最大10万円を補助している〔我孫子市被災住宅修繕支援制度〕。

② 現金支給の実施

青森県青森市は、県外避難者に対して災害救助法上のスキームをもとに、生活必需品（食料含む）の購入費（4人世帯で6万400円）や学用品・教科書等について現金支給を行った〔東日本大震災県外避難者支援金〕。

③ 家賃補助

千葉県我孫子市は、全壊又は半壊の被害を受けた者で、我孫子市内の民間賃貸住宅に入居したものに対して、①被災日（2011年3月11日）より2012年3月31日までは最大6万円、②2012年4月1日より2013年3月31日までは最大3万円を補助している〔我孫子市被災者民間賃貸住宅家賃補助制度〕。

4-3 震災孤児対策

自治体が独自の基金を創設し、震災孤児対策を実施している。たとえば、岩手県は「いわての学び希望基金」、宮城県は「東日本大震災みやぎこども育英募金」、福島県は「東日本大震災ふくしまこども寄附金」といった風なのである。その他、市町村レベルでも同様の手法が見られる。たとえば、福島県相馬市の「相馬市震災孤児等支援金支給基金」等がある。

4-4 広域避難者の生活再建支援

① 都道府県レベルの独自施策

県外避難者への支援として、富山県は、当座の生活費として、1世帯あたり10万円、単身世帯の場合は5万円、児童生徒のみで避難している場合、2人以上は10万円、1人は5万円を支給している〔富山県受入避難者

支援金]。

岐阜県は、2011年8月に1世帯につき5万円（単身世帯は3万円）に加え、高校生以下の子ども1人につき1万円、2011年12月に1世帯につき3万円（単身世帯は1万5000円）に加え、高校生以下の子ども1人につき5000円を支給している〔「ぎふ受入避難者支援募金」支援金〕。

徳島県は、当面の生活資金等として、1世帯30万円（単身世帯は、半額）の供与や生活物資（県民の方から支援物資として届けられた生活用品（布団・毛布、電器製品等））の提供をしている〔徳島県への被災者の避難受入れプログラム〕。実績は、33世帯で700万円（2012年2月現在）である。

岡山県は、生活支援一時金として10万円（単身世帯には5万円）を支給している〔震災避難者日常生活支援制度〕。

鳥取県は、賃貸住宅等に避難した世帯に30万円（単身世帯には15万円）、親類宅や知人宅に避難した場合でも20万円（単身世帯には10万円）を支給している〔東日本大震災避難被災者生活支援金〕。

島根県は、自宅が全半壊した世帯、原発事故で避難指示等を受けた世帯に1世帯30万円（単身世帯には15万円）を支給している〔受入被災者生活支援金〕。

② 市町村レベルの独自施策

市町村レベルでも独自の施策がとられている。あくまでも一例であるが紹介しておく。

岡山県高梁市は、生活支度金（1人あたり3万円）や文具・ランドセルの購入費用を全額補助し、農家や農協の協力で米を1年間無料提供する〔高梁市東日本大震災被災者支援事業〕。

鹿児島県鹿屋市は、「東日本大震災被災者支援実施要綱」に基づいてきめ細かい支援を行っている。

被災者支援金として、移動旅費支援金・生活支援金・住宅支援金・子育て支援金がある。

移動旅費支援金：被災地から鹿屋市までの移動費用として、1人あたり5万円（小学生以下は2万5000円）を支給（1回限り）。

生活支援金：当分の間の生活費用として、1人あたり5万円（実家または親族宅に滞在するときは2万5000円）を支給。ただし、1世帯あたり30万円（実家または親族宅に滞在するときは15万円）を上限（1回限り）。

住宅支援金：民間の賃貸住宅に入居する際に必要な敷金、礼金、家賃等の実費分を支給。ただし、1世帯あたり25万円を上限（1回限り）。

子育て支援金：0歳児から18歳に達する日以後の3月31日までの間にある児童の養育費用として、1人あたり10万円を支給（1回限り）。

4-5 支給対象・要件

東日本大震災における独自施策においては、県外避難者への支援にかかる支援要件・対象がどのようになっているかがクローズアップされるところである。

たとえば、り災証明書や被災証明書を有している者、住宅が一定以上の被害を受けた者、原発事故によって避難指示等を受けて居住できなくなった者といったように、何らかの被害や居住できなくなった事情が必要なケースもあれば、災害救助法の適用を受けた市町村に住んでいた者（鹿児島県鹿屋市）、福島県に居住していた者（鳥取県）といったように、単に指定されている地域に住んでいればそれで支援が受けられるケースもある。

後者の場合になると避難指示等を受けていないが自主的に避難された者も支援対象となる。また、多くの自治体が、1カ月以上、その自治体に居住することを要件としていた。

支援対象としては、親戚や知人宅に避難した被災者には支給をしない（徳島県、島根県、岡山県岡山市など）、あるいは支給額を半額にする（鳥取県、鹿児島県鹿屋市など）というケースも見られた。

4-6 財源

これまでに実施されてきた独自施策の財源というのは、自治体の一般財源からの拠出がメインであった。そうになると、同じ自然災害でありながらも、手厚い支援を受けることができる自治体もあれば、これといった独自施策を講じない自治体も出てくるといった、自治体格差が生じてしまう。

東日本大震災においても同様の問題が生じている。

そこで、住民の募金を財源に独自施策を実施する自治体も出てきている。資金面から見た公助の限界を共助で克服しようとしているという位置づけができる。

徳島県への被災者の避難受入れプログラムは、「基本的には県民の寄付をもとにプログラムを実施している」（徳島県政策企画総局政策創造担当）とのことであった。岐阜県〔「ぎふ受入避難者支援募金」支援金〕や富山県〔受入避難者支援金〕も、住民による寄付金とその原資となっている。

市町村も義援金を募り、それをもとに独自施策を実施しようとしている。たとえば、福島県相馬市の独自施策は、市に寄せられた義援金もとに実施が行われている。

自治体が独自施策に向けた義援金を募る際には、政策法務的には「被災者支援基金条例」を制定し、住民による寄付金をもとにした基金運営を図る手法が現れている。都道府県レベルでは、大阪府東日本大震災等被災者支援基金条例（2011年3月25日成立）、愛媛県東日本大震災被災者等支援基金条例（2011年4月8日成立）等があるし、市町村レベルでは、草加市被災者支援基金条例（2011年6月16日成立）、久喜市東日本大震災被災者支援基金条例（2011年6月28日成立）等がある。

4-7 独自施策の特徴

ここでの制度紹介は、あくまでも筆者によるインターネット検索を主とした、2012年1月時点における現状報告が中心となっている。その中で、東日本大震災を期にした新たなニーズの発生とそれに対する独自施策の有様をうかがい知ることができた。宅地被害や居住地移転に対する支援、県外避難者対策（＝被災者の生活保障的措置）、震災孤児対策は、東日本大震災を特徴付ける独自施策であった。

2012年1月時点では、既存の制度を越えた施策を実施しようとしても、独自財源や復興基金の見込みがない段階であり、寄付金に基づく支給にならざるを得ない現状があった。

今後、自治体に復興基金・復興交付金が導入されることで、独自施策が

本格的に実施されることもあり、ある程度状況が落ち着いた上で、全国の自治体を対象にした調査を行えればと考えている。

[注記]

第1部第2章における報告は、山崎栄一『自然災害と被災者支援』日本評論社(2013年)の第1編第4章「自治体の独自施策」を抜粋・修正したものである。

第3章

復興基金の役割

青田良介

兵庫県立大学政策科学研究所客員研究員

1 復興基金の概要

本章では、住宅再建に対する国の支援に限界がある中で、被災者の再建が取り残されてしまうという課題を解決すべく、被災自治体が設置した復興基金について考察する。

災害に見舞われた被災者の再建は並大抵のものではない。しかし、現状では、国の公的な現金給付は被災者生活再建支援法によるものに限られるなど、十分なものとは言い難い。そこで、被災者により近い立場に位置する自治体による独自の施策が展開されてきた。その一つに復興基金がある。本節では、主に「雲仙普賢岳噴火災害」「北海道南西沖地震」「阪神・淡路大震災」「新潟県中越地震」「能登半島地震」の復興基金を分析する（東日本大震災の復興基金については、第3部第1章で述べる。）。

「雲仙普賢岳噴火災害」は1990年11月17日～1995年2月まで続いた長期間に渡る火山災害で、土石流や火砕流が頻発したため、災害対策基本法第63条に基づく警戒区域その他の措置が採られた。立入り禁止措置に伴い住宅に戻れない、農業や商工業などの生業を再開できない等の状況が続き、復興に多大な影響を及ぼした。「北海道南西沖地震」は1993年7月12日に発生した地震津波災害で、震源に近い奥尻島を中心に大津波が押し寄せ、火災も発生するなど、甚大な被害を及ぼした。その後防潮堤の整

備と共に、特に同島南西部では海岸沿いの土地の高上や高台への移転に伴う大規模な公共工事等が実施された。「阪神・淡路大震災」は1995年1月17日に発生した都市直下型地震災害で、甚大な人的被害と家屋の倒壊・消失、都市基盤の損壊や商業・業務機能の停滞といった被害を引き起こした。大量の住宅再建や復興まちづくり、生活再建等が大きな課題となった。仮設住宅や復興住宅等に取り残される高齢者も続出した。「新潟県中越地震」「能登半島地震」は阪神・淡路大震災ほどの被害規模には至らなかったが、中山間地をはじめとする郡部や地方都市を襲った自然災害として、平生から抱える過疎高齢化の問題に拍車をかけ、集落の衰退はもとより、地場産業や農林水産業等に影響が生じた。

これまで設置された主な復興基金の概要を表1-3-1に示す。その財源であるが、現行では、大きく分けて、「a. 地方自治体の起債による財源の利

表1-3-1 これまで設置された主な復興基金の概要

名称	設置期間	設置者	基金規模 (及び財源)	事業 (メニュー) 数	事業費 総額
①雲仙岳災害対策基金	1991.9～2002.8	長崎県	1090億円(地方交付税補填+義援金)	73	275億円
②島原市義援金基金	1991.12～2005.5	島原市	44億円(義援金)	56	約76億円
③奥尻町南西沖地震災害復興基金	1994.1～1998.3	奥尻町	133億円(義援金)	73	約140億円
④阪神・淡路大震災復興基金	1995.7～継続中	兵庫県・神戸市	9000億円(地方交付税補填)	116	3550億円
⑤中越大震災復興基金	2005.3～継続中	新潟県	3050億円(地方交付税補填)	140	600億円
⑥能登半島地震復興基金	2007.8～継続中	石川県	500億円(地方交付税補填)	23	34億円
⑦能登半島地震被災中小企業復興支援基金	2007.7～継続中	石川県	300億円(中小企業近代化資金貸付金+石川県)	16	非公表
⑧中越沖地震復興基金	2007.10～継続中	新潟県	1200億円(地方交付税)	89	90億円
⑨中越沖地震被災中小企業復興支援基金	2007.10～継続中	新潟県	400億円(中小企業近代化資金貸付金+新潟県)		30億円

子で事業を実施するとともに、起債に伴う利払いを主に地方交付税措置で補填するもの」、「b. 義援金を利子運用もしくは取り崩しするもの」、「c. 国の特定貸付金（この場合は中小企業基盤整備機構が有する中小企業近代化資金貸付金）に県費を足したものを原資に利子運用するもの」がある。復興基金自体は制度として恒久化されたものではないので、災害の度に被災自治体で設置が検討される。東日本大震災では特別交付税交付金を財源にした復興基金が創設されている。

2 個々の復興基金の分析

表 1-3-2 では「表 1-3-1①～⑥」の基金を対象に住宅再建支援メニューを内容に応じて分類した。分類項目は最も事業規模の大きかった④をベースにし、その他の基金から不足する項目を付け足した。その上で各基金の個別の支援メニューを該当する項目に記入した。①と②は同一の災害を扱うため、災害毎に同一の欄の中で上下段に区別した。

それぞれの支援メニューには、個々の被災者を対象にしたものから不特定多数者の利益に供するものまで様々な形態があることから、林（2007）を参考に、これらを支援の形態に応じて、「◎個々の被災者、事業者等を対象に現金支給や費用負担等により直接支援するメニュー」「●個々の被災者、事業者等を対象に融資や借入に伴う利子補給や保証金等により間接支援するメニュー」「■コミュニティを対象に支援するメニュー」「▲コミュニティ以外の団体や組織あるいは不特定多数者の利益に供するメニュー」「★被災者やコミュニティの支援者を支援するメニュー」に分類した。

個々の被災者、事業者への支援については、直接支援（◎）と間接支援（●）に分類した。ここで直接支援とは被災者の私有財産の形成につながりうる現金給付や助成・補助を指し、それ以外を間接支援とする。特に、直接支援については、被災者生活再建支援法による現金給付と比較する観点から、各基金でどのような現金給付が住宅再建のため講じられたかを表 1-3-3 に示した。また、表 1-3-2 の分類結果を下にした「各復興基金と支援形態の関係」を表 1-3-4 及び表 1-3-5 にあらわした。

表 1-3-2 各復興基金の支援メニュー一覧

<p>上段：①雲仙岳災害対策基金 (①のうち地方交付税補填を財源にしたもの) 下段：②義援金基金 (①のうち義援金を財源にしたもの+島原市義援金基金)</p>	<p>③奥尻町南西沖地震復興基金</p>	<p>④阪神・淡路大震災復興基金</p>	<p>⑤中越大地震復興基金</p>	<p>⑥能登半島地震復興基金</p>
<p>持ち家の建替・購入・修繕支援</p>	<p>「◎住宅解体費助成事業」「◎住宅基礎上げ工事費助成事業」「◎住宅取得費助成事業」「◎定住促進土地購入・住宅整備助成事業」</p>	<p>「●被災者住宅購入支援事業補助」「●被災者住宅再建支援事業補助」「●市町単独住宅融資利子補給」「●大規模住宅補修利子補給」「●隣地買増し宅地規模拡大支援利子補給」「●被災市街地復興土地区画整理事業地区内土地利用促進事業融資利子補給」「▲定期借地権方式による住宅再建支援事業補助」◎「被災者自立支援」</p>	<p>「◎越後杉で家づくり復興支援」「◎県産瓦使用屋根復旧支援」「●被災者住宅復興資金利子補給」「◎雪国住まいづくり支援」「◎中山間地型復興住宅支援」</p>	<p>「●被災住宅再建利子補給事業」「◎能登ふるさと住まいづくり支援事業」</p>
<p>高齢者の持ち家建替・購入・修繕支援等</p>		<p>「◎高齢者住宅再建支援事業補助」「●高齢者特別融資（不動産活用型）利子補給」</p>	<p>「◎高齢者・障害者向け住宅整備支援」「●緊急不動産活用型融資制度（リバーズモーゲージ）」「▲高齢者ハウス整備・運営支援」</p>	
<p>被災マンシヨンの建替・修繕支援</p>		<p>「●被災マンシヨン建替支援利子補給」「▲被災マンシヨン共用部分補修支援利子補給」</p>		
<p>共同化・協調化支援</p>		<p>「●民間住宅共同化支援利子補給」「●小規模共同建替等事業補助」</p>		

<p>賃貸住宅再建・建設支援等</p>	<p>「▲地域特別賃貸住宅推進助成事業」 「○避難住宅家賃助成事業」「○住宅家賃補助事業」</p>	<p>「▲災害復興専攻営住宅建設支援事業補助」「▲特定借上・特定目的借上公共賃貸住宅建設支援事業補助」「▲被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進利子補給」「▲学生寄宿舍建設促進利子補給」「▲被災者向けコレクティブハウジング等建設事業補助」「○民間賃貸住宅家賃負担軽減事業」</p>	<p>「○民間賃貸住宅入居支援」「○親族等住宅入居支援（高齢者）」</p>	<p>「○民間賃貸住宅入居支援事業」</p>
<p>宅地防災工事支援</p>		<p>「●宅地防災工事融資利子補給」「○被災宅地二次災害防止対策事業補助」「○被災宅地二次災害防止緊急助成」</p>	<p>「▲被災宅地復旧調査」「○被災宅地復旧工事補助」</p>	<p>「○被災宅地（擁壁）復旧支援事業」</p>
<p>二重（ダブル）ローン支援</p>		<p>「●住宅債務償還特別対策」</p>	<p>「○住宅債務（二重ローン）償還特別支援」</p>	
<p>住宅再建等相談、まちづくり支援</p>		<p>「▲総合住宅相談所設置運営事業補助」「▲ひょうご輸入住宅相談センター設置運営事業補助」「■復興まちづくり支援事業補助」「●復興土地区画整理事業等融資利子補給」「▲景観ルネサンス・まちなみ保全事業補助」</p>	<p>「▲住宅再建総合相談窓口設置」</p>	<p>「▲住宅再建総合相談・派遣・まちづくり協議会活動支援事業」</p>
<p>仮設住宅移転支援</p>	<p>「■仮設住宅のゆとり化モデル事業」 「○心身転出費用助成事業」 「○移転費用助成事業」</p>	<p>「▲生活福祉資金貸付金利子補給」「★災害公営住宅入居予定者事前交流事業補助」「○公営住宅入居待機者支援事業補助」「○持ち家再建待機者等支援事業補助」「○公営住宅特別交換（暫定入居）支援事業補助」「▲災害復興グループハウスの整備事業補助」</p>	<p>「○緊急公営住宅入居支援」</p>	

表 1-3-3 復興基金による被災者の私有財産喪失に対する直接支援

災害	現金支給等による直接支援（例）
①雲仙岳災害対策基金	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅確保助成事業（200万円） ・住宅被災者生活再建助成事業（105万円） ・避難住宅家賃助成事業（上限月額4万円） ・家財置場のための倉庫等確保助成事業（上限24万円等） ・移転費用助成事業（5万円） ・生活雑費支援事業（月額3万円） ・生活支援事業（最低月額3万円） ・新生活支援事業（最低月額3万円＋自立支援金15万円） ・住宅再建時助成事業（上限300万円） ・警戒区域内残存住宅再建時助成事業（上限300万円）
②島原市義援金基金	<ul style="list-style-type: none"> ・住居確保助成事業（上限300万円） ・住宅被災者生活再建助成事業（上限150万円） ・被災者住宅再建等助成事業（上限250万円） ・倉庫等確保助成事業（上限24万円等） ・住宅家賃補助事業（月額1万円）
③奥尻町南西沖地震災害復興基金	<ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅転出費用助成事業（上限30万円） ・住宅解体費助成事業（上限30万円） ・住宅基礎上げ工事費助成事業（上限30万円） ・住宅取得費助成事業（上限80万円） ・家具・家財購入費助成事業（上限150万円） ・定住促進土地購入・住宅整備助成事業（上限350万円） ・中小企業事業再開費用助成事業（上限700万円）
④阪神・淡路大震災復興基金	<ul style="list-style-type: none"> ・民間住宅家賃軽減事業（上限3万円） ・（生活再建支援金＋被災中高年恒久住宅自立支援金→）被災者自立支援金（上限120万円） ・被災宅地二次災害防止緊急助成（上限450万円）
⑤中越大地震復興基金	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者・障害者向け住宅整備支援（上限50万円） ・雪国住まいづくり支援（上限145.2万円） ・県産瓦使用屋根復旧支援（上限85万円） ・越後杉で家づくり復興支援事業（上限100万円） ・被災宅地復旧工事（上限事業費の2/3） ・民間賃貸住宅入居支援（上限月額3万円） ・親族等住居同居支援（上限2万円） ・公営住宅入居支援（最低月額4000円）、緊急公営住宅入居支援（全額助成）
⑥能登半島地震復興基金	<ul style="list-style-type: none"> ・能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業（上限200万円） ・被災宅地擁壁復旧事業（200万円） ・民間賃貸住宅入居支援事業（最高月額3万円）
⑧中越沖地震復興基金	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者・障害者向け住宅整備支援（上限50万円） ・雪国住まいづくり支援（66万円） ・県産瓦使用屋根復旧支援（上限85万円） ・越後杉で家づくり復興支援事業（上限100万円） ・被災宅地復旧工事（上限事業費の2/3） ・民間賃貸住宅入居支援（上限月額3万円） ・親族等住居同居支援（月額2万円） ・公営住宅入居支援（最低月額4000円）

表 1-3-4 復興基金別に見た住宅再建への支援の形態

災害	支援形態	メー 数
雲仙(①+②)	◎ (被災者直接支援)	8
	● (被災者間接支援)	0
	■ (コミュニティ支援)	1
	▲ (不特定多数支援)	2
	★ (支援者支援)	0
	小計	11
奥尻(③)	◎ (被災者直接支援)	5
	● (被災者間接支援)	0
	■ (コミュニティ支援)	0
	▲ (不特定多数支援)	0
	★ (支援者支援)	0
	小計	5
阪神・淡路(④)	◎ (被災者直接支援)	7
	● (被災者間接支援)	13
	■ (コミュニティ支援)	1
	▲ (不特定多数支援)	12
	★ (支援者支援)	1
	小計	34
中越(⑤)	◎ (被災者直接支援)	11
	● (被災者間接支援)	2
	■ (コミュニティ支援)	0
	▲ (不特定多数支援)	3
	★ (支援者支援)	0
	小計	16
能登(⑥)	◎ (被災者直接支援)	3
	● (被災者間接支援)	1
	■ (コミュニティ支援)	1
	▲ (不特定多数支援)	1
	★ (支援者支援)	0
	小計	6
総計		72

表 1-3-5 支援形態別に見た復興基金による住宅再建支援

支援形態	災害	メー 数
◎ (被災者直接支援)	雲仙 (①+②)	8
	奥尻 (③)	5
	阪神・淡路 (④)	7
	中越 (⑤)	11
	能登 (⑥)	3
	小計	34
● (被災者間接支援)	雲仙 (①+②)	0
	奥尻 (③)	0
	阪神・淡路 (④)	13
	中越 (⑤)	2
	能登 (⑥)	1
	小計	16
■ (コミュニティ支援)	雲仙 (①+②)	1
	奥尻 (③)	0
	阪神・淡路 (④)	1
	中越 (⑤)	0
	能登 (⑥)	1
	小計	3
▲ (不特定多数支援)	雲仙 (①+②)	2
	奥尻 (③)	0
	阪神・淡路 (④)	12
	中越 (⑤)	3
	能登 (⑥)	1
	小計	18
★ (支援者支援)	雲仙 (①+②)	0
	奥尻 (③)	0
	阪神・淡路 (④)	1
	中越 (⑤)	0
	能登 (⑥)	0
	小計	1
総計		72

3 これまでの復興基金による住宅再建支援の概要

復興基金による住宅再建支援では、被災者に対する直接支援メニューが最も多く、被災者への間接支援メニューと集合住宅等不特定多数への支援メニューが続く。各基金の特徴を以下にあらわす。

3-1 雲仙岳災害対策基金・島原市義援金基金（以下「雲仙」という）（表 1-3-1 の①及び②）

被災者の住宅本体も含めて再建への直接支援が実施された。災害対策基本法による警戒区域等が設定され、長期に渡る強制立ち退きに伴う補償を求める法の制定を国に求めたが、その実現が難しいなか、復興基金による生活諸費や住宅再建に対する現金支給が実施された。半壊以上の再建に対し①と②を併せて上限 550 万円が支給された。また、警戒区域内に住居を残したまま移転して再建する場合にも上限 550 万円が、持ち家を諦め民間住宅、公営住宅に入居する場合でも上限 300 万円が支給された。さらに、家具購入等に対しては①と②を併せて上限 150 万円が、住宅の再建等に対しては上限 550 万円が支給された。一方、生活諸費等については、国の食事供与事業に連動して 3 万円等が支給された。

①の財源は交付税補填と義援金を、②は義援金を原資とするが、これらの復興基金では損失補償に似た現金支給が実施されたのが特色で、その大半は義援金を原資にしている。公的資金による基金の場合、被災者の私有財産への支援が制限される傾向があるのに対し、義援金ではそれにとらわれる必要のないことが要因として挙げられる。もっとも、住宅本体への再建支援や生活雑費支給の一部には、起債を地方交付税で補填するものも含まれている。通常、国との協議が必要だが、現金支給が容認されたものと考えられる。

3-2 奥尻町南西沖地震災害復興基金（以下「奥尻」という）（表 1-3-1 の③）

この復興基金は全額義援金を原資にしており、住宅再建費用として上限 800 万円が支給されたほか、損壊した住宅の解体助成として上限 30 万円、

津波に備えて基礎上げ工事する場合にも上限 30 万円が助成された。奥尻町では当時の町の年間予算約 50 億円に対し、被害額が約 664 億円に達するなど町で賄うには限界があり、一方で 260 億円もの義援金が集まったことから、うち 133 億円で復興基金を創り、住宅の再建や生活に対する支援金等を現金で支給するだけでなく、防災対策やまちづくりのインフラ整備に至るものまで実施された。

3-3 阪神・淡路大震災復興基金（以下「阪神・淡路」という）（表 1-3-1 の④）

阪神・淡路大震災では約 1793 億円もの義援金が集まったが、全半壊世帯が約 45 万世帯にも達したため、結果的に被災世帯当たりの義援金額が少なく、それだけでは住宅再建を賄えないこともあり、地方交付税を主な財源にした復興基金が創られた。しかし、基金メニューの策定にあたってその都度国との協議を要するなど、私有財産に対する国の方針の影響を受けたためか、住宅本体への現金支給は実施されず殆どが利子補給に止まった。

一方、利子補給等によるメニューは、家賃補助のほか集合住宅建設等、都市の実情に合わせた多彩なものが編み出された。まちづくりアドバイザーやコンサルタントの派遣、緑化推進などソフト面での復興まちづくり支援にも活用された。しかし、高齢者や低所得者等を中心に再建に目途が立たないことから、復興基金を 3000 億円積み増し「生活再建支援金」による独自の現金支給を実現させた。その後、国の被災者生活再建支援制度が創設されたが、遡及適用されなかったため、同じ基金事業である「被災中高年恒久住宅自立支援金」を統合・拡充し、「被災者自立支援金」として上限 120 万円を支給した。

3-4 中越大震災復興基金（以下「中越」という）・能登半島地震復興基金（以下「能登」という）（表 1-3-1 の⑤及び⑥）

これらの基金も主に地方交付税による補填を活用したものだが、⑤になると復興基金の事業化にあたって国との協議が不要になり、基金事業のメ

ニューを公募するなど、④に比較して国の関与の度合いに変化が見られるなど、公的資金を財源にした基金についてもさらに一歩進んだ被災者支援が可能になってきたと考えられる。住宅再建では豪雪に対応した再建や地元の産材を使って再建する際に直接支援が見られるようになった（「雪国住まいづくり支援」：上限145.2万円、「県産瓦使用屋根復旧支援」：上限85万円、「越後杉で家づくり復興支援事業」：上限100万円）。また、⑤や⑥では国の被災者生活再建支援金が法改正されたのに伴い、遡及適用されることになった。また、地元の気候や産材活用に対する直接支援が実施された（「能登」の場合は「能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業」：上限200万円）。

4 復興基金の特色

4-1 公助の補完機能

復興基金の特色として、被災者への現金支給を中心にした公助の補完機能が挙げられる。私有財産の形成に資するとの理由から住宅再建本体に対する公的支援が制限され、自力で立ち直れない被災者が発生するなかで、個々の被災者に現金を支給したり、補助や助成をしたりする支援メニューがつけられた。特に、義援金を財源にした復興基金の場合にそのようなメニューが多いが、地方交付税補填を活用した復興基金でも被災者に直接支援するメニューが作られるようになった（この傾向は東日本大震災復興基金でより顕著になっている）。被災者に対する間接支援や不特定多数の利益に供する支援が多いのも特色である。さらに、「雲仙」では公的支援による食事供与事業の実施に伴い、対象要件等から漏れた被災者に対し基金による生活諸費等の支援が行われた。「阪神・淡路」で実施された国による公営住宅入居の家賃減免措置が「中越」では実現されなかったことから、基金のメニューの中で事業化し支援した。また、民間賃貸住宅への入居は「阪神・淡路」も「中越」も基金で実現された。

4-2 基金の原資を反映した多彩な支援

例えば、地方交付税措置を原資にする場合は国との協議が必要であるこ

とから、「阪神・淡路」では住宅再建にかかる利子補給支援ができたものの、住宅本体に対する支援は実施されなかった。「中越」「中越沖」「能登」では特別仕様といった条件のもとでの支援メニューができた。他方、義援金を原資にした場合、被災者への直接支援はもとより、コミュニティ支援やまちづくり推進など、多彩な事業を展開しやすいといえる。

4-3 全国に概ね共通するメニューと地域性や災害の特性を反映したメニュー

支援メニューの特色として、各基金に共通するメニューが見られる。「持ち家の建替・購入・修繕支援」「賃貸住宅再建・建設等支援」「宅地防災工事支援」「住宅再建等相談、まちづくり支援」「仮設住宅移転支援」が、概ねどの基金にも共通している。これらは、全国的な標準メニューとして、将来復興基金を作る際に共通する支援項目となる可能性が高いと考えられる。

一方、「雲仙」では長期立入禁止措置からの再建を反映した支援メニューが作られた。「阪神・淡路」では被災者への直接支援が制限されるなかで、被災者が都市に戻れるよう様々な利子補給や集合住宅への補助等による多彩な支援メニューが作られた。「中越」や「能登」では中山間地の気候や地元の資材に関連した支援が実施された。このように、復興基金は被災地の地域性や災害事情を反映した地域独自の施策を地域主体で実施するといった特色を有すると言える。「全国に概ね共通するメニュー」と「地域性や災害の特性を反映したメニュー」で構成されると考えられる。

4-4 地方自治体のイニシアチブによる支援

さらに、このような復興基金は、国の施策を補完するといった受け身的な施策だけでなく、普段から地域の実情に精通し被災者のニーズを掴みやすい地方自治体が柔軟かつ弾力的に対応することで、その特色を引き出すことができると考えられる。幾つかの復興基金の設置により、支援メニューや支援形態を中心にある程度のノウハウが蓄積されてきており、被災者のためのより一歩踏み込んだ支援策として、今後の災害においても復興基

金の果たす役割は大きいと考えられる。

[参考文献]

- 青田良介「被災者の自立再建にかかる支援を推進する災害復興基金の特色に関する
考察 -復興基金の4つの事例から-」日本都市計画学会都市計画論文
集、No.45-3、2010年10月
- 青田良介：「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」、関西
学院大学災害復興制度研究所紀要 Vol.3、2011年6月
- 青田良介「被災者の住宅・生活再建に対する公的支援に関する考察～被災者の私有
財産と公的支援との関係の変遷」、地域安全学会論文集、No.14、2011年3
月

第4章

義援金の役割

青田良介

兵庫県立大学政策科学研究所客員研究員

1 義援金の性格

日本赤十字社の「義援金取り扱いのガイドライン」によれば、「義援金は、市民の自発的意思（善意）によって拠出された民間の寄付金である。それは、拠出する市民の意思を考慮すると、感謝激励の見舞金の性格を濃厚に持つものであり、一義的には被災者の当面の生活を支えるものと位置づける。従って、その配分に関して、できるだけ早く配るという「迅速性」、寄託者の意思を生かし、かつ適正に届けられる「透明性」、被災者皆に被害の程度に応じて等しく配られる「公平性」といった三原則を守る必要がある。」となっている。

我が国では災害が発生すると、被災地の自治体、日赤都道府県支部、マスコミ、関係団体等で義援金収集（配分）委員会を設置し、上記ガイドラインに沿って義援金を収集、配分する。表 1-4-1 は 2011 年 3 月に公表されたもので、都道府県、政令市が義援金を配分するにあたって、「迅速性」「疎通性」「透明性」「公平性」「直接性」「効率性」のうち、どの原則を重視するかを自治体数であらわしたものであるが、「透明性」「公平性」を最も重視している自治体が多いのがわかる。国の防災基本計画でも義援金への自治体の関与が記載されていることも併せ考えると、「民」から集められた資金ではあるが、実質的には「官」のイニシアチブで管理し、被災者

表 1-4-1 義援金を取り扱う上での優先順位

() は回答した自治体の数をあらわす)

第1位	都道府県	透明性(18)	公平性(14)	迅速性(7)	疎通性(5)	直接性(2)	効率性(0)
	政令市	透明性(4)	公平性(6)	迅速性(2)	疎通性(1)	効率性(0)	直接性(0)
	計	透明性(22)	公平性(20)	迅速性(9)	疎通性(6)	直接性(2)	効率性(0)
第2位	都道府県	公平性(7)	透明性(6)	迅速性(6)	直接性(4)	効率性(4)	疎通性(2)
	政令市	透明性(6)	公平性(3)	迅速性(2)	効率性(2)	直接性(1)	疎通性(1)
	計	透明性(12)	公平性(10)	迅速性(8)	効率性(6)	直接性(5)	疎通性(3)
第3位	都道府県	迅速性(9)	疎通性(4)	透明性(4)	公平性(4)	直接性(3)	効率性(1)
	政令市	迅速性(3)	直接性(3)	疎通性(2)	透明性(1)	公平性(1)	効率性(0)
	計	迅速性(12)	疎通性(6)	透明性(5)	公平性(5)	直接性(6)	効率性(1)

に配分する仕組みと捉えることができる。

2 義援金の概要

義援金の配分実績について、「雲仙普賢岳噴火災害」「北海道南西沖地震災害」「阪神・淡路大震災」「新潟県中越地震」「能登半島地震」の事例を分析する。

2-1 雲仙普賢岳噴火災害（以下「雲仙」という）

雲仙普賢岳火山災害では1997年3月までに、長崎県（県、日赤、共同募金会）に約172億円、島原市に約44億円、深江町に約18億円の計234億円の義援金が集まった。これに基づく配分結果として、島原市の例を表1-4-2に示す。この義援金の特色として次の点があげられる。1点目は、火山災害では被災が長期に渡ることから、当初の噴火に伴う見舞金だけでなく、土石流に伴う被害に対しても見舞金が支給されるなど、その都度被災に応じた配分が実施されたことである。

2点目は、義援金が多額に上ったことから、別途義援金による復興基金として、県60億円、島原市44億円、深江町26億円が充当された。単なる見舞金の役割を超え被災地再建支援のために活用されたことがわかる（詳細は第1部第3章を参照）。

表 1-4-2 島原市での義援金配分額 (単位：千円)

		長崎県(一人 (軒)当たりの 配分額)	島原市(一人 (軒)当たりの 配分額)	合 計	
人的被害	死亡	1,500	7,500	9,000	
	行方不明	1,500	7,500	9,000	
	入院	500	1,000	1,500	
	通院	—	250	250	
住家被害	火砕流	全壊	2,000	2,500	4,500
		半壊	1,250	1,250	2,500
	土石流	全壊	2,000	2,500	4,500
		半壊	1,250	1,250	2,500
	台風	全壊	—	2,000	2,000
		半壊	—	1,000	1,000
非住家被害	火砕流	全壊	—	500	500
		半壊	—	250	250
	土石流	全壊	—	500	500
		半壊	—	250	250
避難関係	世帯	警戒区域設定	320	420	740
		避難勧告区域	270	370	640
		解除	50	100	150
	家族	警戒区域設定	60	60	120
		避難勧告区域	40	60	100
	その他	事業所	200	400	600
		児童生徒	20	20	40
		中学校	30	30	60
		高校	50	50	100
	その他	土砂排除	—	300	300
借家全壊		300	800	1,100	
農・漁・林・商(世帯)		—	400	400	

2-2 北海道南西沖地震災害(奥尻町のケース、以下「奥尻」という)

北海道南西沖地震災害義援金募集(配分)委員会をはじめ、北海道、被災町村に対し、全国から約257億円の義援金が集まり、最も被害の大きかった奥尻島に約188億円が配分された。

表 1-4-3 奥尻町での義援金配分額 (単位：千円)

項目		一人(軒)当たり 配分額	項目	一人(軒)当たり 配分額		
人的被害	死亡・行方不明	3,000	商工等被害	所有	3,000	
	重傷	500		全壊	借用	1,000
	中傷	300		貸与	1,000	
	軽傷	100		半壊	所有	1,500
住家被害	全壊	4,000			借用	500
	半壊	1,500			貸与	500・300
	一部損壊	300		農業被害	700(※)	
	床上浸水	500		水産被害	1,257(※)	
	借家全壊	2,000	休業補償	199(※)		
	借家半壊	500	その他	53(※)		
生産機械器具等被害		1,792(※)				

(※) 単価が一律でないため平均額を表示

これを踏まえて、奥尻町では義援金を以下のように活用した(表 1-4-3 参照)。1 点目は見舞金の支給である。人的被害に対して上限 300 万円(死亡・行方不明)が、住家被害では上限 400 万円(全壊)が支給されるなど、188 億円のうちの 40 億円が見舞金として配分された。

2 点目は復興基金の創設である。見舞金を差し引いた 148 億円のうちの 133 億円を復興基金に活用した(詳細は第 1 部第 3 章を参照)。3 点目として、防災集団移転促進事業、漁業集落環境整備事業、町づくり整備事業の関連や、後継者育成基金積立等にも義援金が充てられた。

2-3 阪神・淡路大震災(以下「阪神・淡路」という)

阪神・淡路大震災では、約 1793 億円もの義援金が寄せられ、配分は 3 回に分けて実施された(表 1-4-4 参照)。第 1 次では緊急性が高く、被災状況が比較的確な人的被害(死亡者、行方不明者)、及び住家被害(全壊、全焼、半壊、半焼)に対し、一律 10 万円の見舞金が支給された。第 3 次配分では、生活支援金(当初 10 万円、追加 5 万円)が支給されるとともに、各被災市町の被災者のために寄せられたものは、それぞれの判断

表 1-4-4 阪神・淡路大震災での義援金配分額
(単位：千円)

項目	一人（軒）当たり配分額
死亡者・行方不明者	100
住家損壊	100
重傷者	50
要援護家庭激励金	300
被災児童・生徒教育助成金	10-50
被災児童特別教育資金	200-1,000
住宅助成金	300
生活支援金	150
市町交付金	上限 300

で配分すべきとの意見を受け、市町交付金がつくられた。配分基準を「公営住宅転居助成（1世帯 15 万円以内）」「持ち家再建助成（1世帯 30 万円以内）」「その他市町において必要と認めたもの（1世帯 30 万円以内）」と定めたが、25 市町のうち 19 市町が住宅新築助成・住宅購入助成を実施し、うち 18 市町が一律に 30 万円を支給するなど、市町間の違いがあまり生じなかった。

総額としては雲仙や奥尻に比べ多い。しかし、被災者の数が多いため、一世帯当たりで換算すると約 40 万円程度にしかなかった。任意の寄付故に集まり具合によって被災者への配分に格差が生じる可能性のあることを示したといえる。

2-4 新潟県中越地震災害（以下「中越」という）

新潟県中越地震でも約 372 億円の義援金が集まり 3 回に分けて支給された。第 1 回目の配分では迅速性を重視し、人的被害については死者 20 万円、重傷者 10 万円を支給するとともに、住家被害については全壊 200 万円、大規模半壊 100 万円、半壊 25 万円、一部損壊 5 万円を支給した。

第 2 回目の配分では、都市部と農村部の違いや、市町村による独自の支援策を反映させるため、全县一律の配分基準を設けず、市町村に対して一定の基準の下に枠配分した。

表 1-4-5 新潟県中越地震義援金の市町配分枠

分野	項目	2回目 市町村	3回目 市町村 (※)
住宅再建	持ち家被災（半壊以上）	25	25
	宅地被災	3	－
	その他被害の大きい一部損壊世帯等	25	22
生活基盤再建	長期避難世帯	1	1
	仮設住宅入居世帯	1	3
	被災者生活再建支援法対象外世帯	1	1
	被災者	4	－
事業再建	事業所被災	2	－
要援護世帯激励	ひとり暮らし高齢者	1	1
	要介護者世帯	2	1
その他	ボランティア・グループ	2	5
	市町村社協ボランティアセンター	－	7
	自治会、集落、町内会	8	7
	被災児童・生徒のための奨学金等教育基金	－	5
	民生委員児童委員協議会	－	5
	老人クラブ	－	5
	社会福祉施設等	1	2
	借家被災	1	－
	私立学校被災	1	－
	見舞商品券	1	1
	中越大震災復興支援事業	1	－
	人的被害	－	2
	行政区	－	2
豪雪等災害対策基金	－	1	

(※)市町村合併後の配分であったため、被災当時の旧市町村数に戻して算定した

第3回目も第2回目と同様に市町村配分方式が採られた。また、応急仮設住宅入居世帯に対して一律5万円を支給した。

表1-4-5は第2・3回目の市町村への配分メニュー例と実施状況を示したものである。右段はメニューを実際に採用した市町村数（被災当時の旧市町村数）を表す。配分メニューはもとより、同じ全壊でも80万円～180万円（第2回目）と市町村によって配分額が異なるなど独自性が見られた。

2-5 能登半島地震災害（以下「能登」という）

能登では約 32 億円の義援金が集まり、2 回に分けて支給された。住宅再建など新たな生活に向けた動機付けとなるように配慮するとともに、町内会等の地縁団体が取り組む地域コミュニティ再生のための復旧事業を支援するため、地域コミュニティ再生支援金を配分した（表 1-4-6 参照）。

表 1-4-6 能登半島地震での配分額
（単位：千円）

項目	一人（軒） 当たり配分額
死亡	800
重傷	400
全壊	1,700
大規模半壊・半壊	850
一部損壊	40（※）
地域コミュニティ 再生支援金	5,000

（※）市町によって配分額が異なる

3 復興基金と義援金の関係

義援金メニューの中には、復興基金の支援メニューと類似するものがあることから、同じ災害のなかで、復興基金でも義援金でも支給された主なものを抽出し表 1-4-7 にあらわした。

全壊家屋を再建する場合、「雲仙」では義援金による見舞金 450 万円に加えて、復興基金から被災住宅再建等助成として上限 550 万円、家具購入等に上限 150 万円の計上限 1150 万円が支給された。「奥尻」では、見舞金

表 1-4-7 住宅再建にかかる義援金と復興基金による支援
（全壊の場合、単位：千円）

	雲仙		奥尻		中越		能登	
	義援金	基金	義援金	基金	義援金	基金	義援金	基金
県	・ 2,000 （見舞金）	・ 3,000（住宅再建時助成） ・ 3,000（警戒区域内に住宅を残したまま再建） ・ 2,000（将来住居を建設しない場合への助成） ・ 1,050（家具購入等助成）	・ 4,000 （見舞金）	・ 300（住宅解体助成） ・ 300（住宅基礎上げ工事助成） ・ 8,000（住宅取得助成）	・ 2,000 （見舞金）	・ 1,452（雪国住様式に対する補助） ・ 850（県産瓦使用屋根への補助） ・ 1,000（越後杉使用への補助）	・ 800 （見舞金）	・ 2,000（耐震耐雪、景観、県産材等への補助）
市町村	・ 2,500 （島原市見舞金）	・ 2,500（住宅再建時助成） ・ 2,500（警戒区域内に住宅を残したまま再建） ・ 1,000（将来住居を建設しない場合への助成） ・ 450（家具購入等助成）		・ 1,500（家財家具等購入助成）	・ 2,400 （旧長岡市見舞金）	—		

400万円に加えて、復興基金から住宅取得助成として上限800万円、住宅基礎上げ工事助成として上限30万円、家財・家具購入費助成として上限150万円の計上限1380万円が支給された。「中越」では見舞金上限240万円（旧長岡市の例）に復興基金による特定補助330.2万円を加えた上限570.2万円が、「能登」では見舞金160万円に復興基金による特定補助200万円を加えて上限360万円が支給された。

被災者の側からすれば、復興基金、義援金のどちらであっても当該再建に資する直接支援であり、実質的には両者を合算して支援を受けたものと解することができる。

4 義援金の特色

義援金は被災者への見舞金としての性格を有するものではあるが、実質的には復興基金とともに、地方自治体による被災者のための一歩踏み込んだ支援として活用されているのがわかる。

4-1 集まる額と被災者の数によって、被災者への配分額に格差が生じること

表1-4-8に「雲仙」「奥尻」「阪神・淡路」「中越」「能登」の際の金額や用途等を示す。義援金は人的被害、住宅被害以外の様々な用途に配分されている。しかし、1世帯あたりの平均配分額を（総金額÷全半壊数）で比較した場合、災害毎に大きな差が生じることがわかる。住宅全壊への見舞金について、「雲仙」が450万円、「奥尻」が400万円、「阪神・淡路」が40万円、「中越」が380万円、「能登」が170万円となる。任意による募金であることから、公的支援のように全国一律の配分額を定めたり、予め総額を見込んだりすることができない。

4-2 復興基金を設立できる可能性があること

義援金が多額に上る場合は、「雲仙」や「奥尻」のように復興基金を設立することで被災者支援策を補完することが可能となる。見舞金に全てを使い切るのではなく、地域が主体となった独自の復興支援を実施する有用な

表 1-4-8 義援金の規模と用途

災害	金額 (億円)	義援金の用途	全半壊 (焼) (世帯)	1世帯 当たり (万円)
雲仙	234	人的被害、住家被害、避難、児童生徒、事業所、復興基金等	727	3,219
奥尻	260	人的被害、住家被害、農業・漁業・商工業被害、追悼式、救援物資、防災計画、造成事業、復興基金、人材育成基金、育英基金、奨学基金等	1,032	2,519
阪神・淡路	1793	人的被害、住家被害、児童、生活支援、被災市町復興事業等	448,929	40
中越	372	人的被害、住家被害、生活基盤、事業所、要援護世帯、教育、ボランティア、自治会、福祉施設等、青少年事業等	17,277	216
能登	32	人的被害、住家被害、コミュニティ、県民ボランティア基金	1,983	161

資源となり得ることがわかる（詳細は第1部第3章を参照）。

4-3 自治体の独自施策、復興基金と共に被災者に直接支援すること

見舞金という名目であるが、公的資金と異なり被災者の私有財産への支援に制限が課されないため、実質的には直接支援する役割を担うことができる。表 1-4-9 は「被災者生活再建支援法による支援金」「自治体独自の支援」「復興基金」と共に義援金が、住宅再建のためにどのように使われたか、その内訳を示したものである。雲仙や奥尻ではかなりの金額が集まったため、復興基金が作られたほか、住宅再建への支援も多額に上った。中越や能登でも住家見舞金に 100 万円以上配分している。他方、阪神・淡路では被災者が多数に達したために、一世帯当たりには換算すると少額に止まり、十分な住家見舞金を支給できなかった。

公的資金に比べて使途に制限がないため、被災者への直接支援が比較的容易であるといえる。表 1-4-9 の義援金の占める割合からは、特に住宅再建支援に関して、公的資金を補う財源として不可欠なものであり、配分に自治体が関与することを考えれば公的支援の延長線上にあると捉えることができる。

表 1-4-9 個々の世帯に対する住宅再建のための各支援金とそれぞれに占める義援金の割合
(上限、単位：万円)

災害	支援法による支援金	自治体独自	復興基金	義援金(※1)	合計
雲仙	-	-	700(61%) (※2)	450(39%)	1,150
奥尻	-	-	980(71%) (※3)	400(29%)	1,380
阪神・淡路	-	-	120(73%) (※4)	45(27%) (※5)	165
中越	300(26%) (※6)	100(9%)	330.2(28%) (※7)	440(38%) (※8)	1,170.2
能登	300(39%) (※9)	100(13%)	200(26%) (※10)	170(22%)	770

※1：復興基金に充当されたものは含めない

※2：住宅本体への再建支援（550万円）+家具購入支援（150万円）

※3：住宅本体への再建支援（800万円）+家具家財購入支援（150万円）+住宅基礎上げ工事助成（30万円）

※4：被災者自立支援金

※5：住宅損壊見舞金（15万円）+住宅助成義援金（30万円）

※6：住宅本体への再建不可

※7：雪国住まいづくり支援（上限145.2万円）+県産瓦使用屋根復旧支援（上限85万円）+越後杉で家づくり復興支援事業（上限100万円）

※8：長岡市の例（県200万円+市240万円）

※9：用途制限なし

※10：能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業

5 東日本大震災における配分

東日本大震災被災地の義援金は現在も募集中で、今後も配分が続くことから、総括する段階には至っていないため、現時点の状況を整理する。宮城県では2014年1月10日現在で「①義援金受付団体（日本赤十字社、中央共同募金会、日本放送協会、NHK厚生文化事業団）」から、1789億206万7248円、「②日本政府」から15億3143万5000円、「③宮城県」での受け付けが262億4552万1292円と、計：2066億7902万3540円の義援金が集まった。これらは随時被災市町に配分されるが、県では住宅再建支援のため、これまで住家被害支援（全壊107万円・大規模半壊83万円・半壊50万円）に加え、津波浸水区域における住家被害支援（全壊37万円・

大規模半壊 22 万円・半壊 13 万円・仮設住宅未利用世帯 10 万円)、母子・父子世帯で半壊以上 (36 万円) について配分を行った (義援金の集まり具合により、今後増額される可能性があると思われる)。被災市町ではこれらにそれぞれ独自に集まった義援金を加算する。住家支援のメニューは同じだが、被災者への配分額はそれぞれ異なる。

一方、岩手県では、2014 年 1 月 17 日現在で、計 510 億 5640 万 8000 円の義援金が集まった (内訳は①+② : 332 億 8980 万 6000 円、③ : 177 億 6660 万 2000 円)。県では、住家全壊 166 万 4000 円、住家半壊 101 万 5000 円、半壊以上の被害を受けた社会福祉施設等の入所者 (1 人あたり全壊 114 万 8000 円、半壊 57 万 9000 円) により、被災市町村に配分している。市町村では、これとは別に市町村に直接集まった義援金について独自の基準を設け配分しているところがある (例えば、釜石市の場合、「浸水区域内一部損壊」「貸家等所有者」「長期入院世帯・社会福祉施設等入居世帯」「ひとり親世帯」「要介護、障害者世帯」「冬季生活支援」を設け配分している)。

このように県によって配分の方針が異なるとともに、同じ県内で市町村によって支援額が異なる。さらに、岩手県内では、一部市町村で独自の基準を追加している例も見られる。

震災からほぼ 3 年が経過し、今後義援金が大幅に増額されないとすれば、「阪神・淡路」での額よりは多いが、「雲仙」「奥尻」までには達しないと予測される。

[参考文献]

青田良介「V 復興基金・義援金に関するアンケート調査から 被災者支援に関する都道府県・政令市意向調査結果に関する報告 - 被災者生活再建支援法 2011 年度見直しに向けて -」、関西学院大学災害復興制度研究所、2011 年

3月

青田良介：「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」、関西学院大学災害復興制度研究所紀要 Vol.3、2011年6月

青田良介「被災者の住宅・生活再建に対する公的支援に関する考察～被災者の私有財産と公的支援との関係の変遷」、地域安全学会論文集、No.14、2011年3月

第5章

生活再建を支える社会的仕組み

山崎 栄一

大分大学教育福祉科学部准教授

亀井 浩之

兵庫県企画県民部防災企画局復興支援課長

1 地震保険・共済

1-1 地震保険

地震保険制度は、1964年の新潟地震をきっかけに1966年に制定された。

地震保険の総支払限度額は、2013年5月現在、関東大震災の再来を想定して6兆2000億円となっている。うち民間保険責任額は2405億円、政府保険責任額は5兆9595億円である。

地震保険の保険金額は、火災保険の保険金額の30%~50%の範囲内で、地震保険の保険金額を決めることが可能になっている。ただし、建物は5000万円、家財は1000万円が限度となっている。

地震保険料は、保険金額1000万円あたり保険期間1年につき、最も高い東京都・神奈川県・静岡県の場合 非木造は1万6900円、木造は3万1300円、一番安い所（岩手県等17県）の場合、非木造は5000円、木造は1万円となっている。

保険料については、耐震性能に応じた割引として、耐震等級割引（10%~30%）建築基準年割引（1981年6月以降建築）（10%）免震建築物割引（30%）耐震診断割引（10%）が実施されている。これらの割引は重複できない。また、地震保険料控除により、所得税（国税）が最高5万円、住

民税（地方税）が最高2万5000円、総所得金額等から控除できる。

保険金は、損害の程度（「全壊」「半壊」「一部損」）に応じて、以下のよう
に契約金額の一定割合が支払われる。

表 1-5-1 地震保険の保険金額

	火災保険の保険金額 に対する割合	限度額
建物	30%~50%	5000万円
家財		1000万円

表 1-5-2 地震保険の保険金

損害の程度	保険金
全損	保険金額の100%
半損	保険金額の50%
一部損	保険金額の5%

ただし、2014年7月1日以降に保険料等が改定されることになっている。

以上の制度は、地震保険法に基づいた地震保険であるが、その他に地震
災害をカバーする民間独自の保険も存在する。

「地震補償少額短期保険」は、持ち家で新耐震基準を満たす住宅（マン
ション含む）であれば、火災保険と附帯せずに加入ができ、地震保険と同
時加入が可能となっている。保険金額は、世帯人数に応じて最大900万円
（5人以上の場合）。保険料は、地域（都道府県別）、構造別に利用率が設
定されており、たとえば東京都・非木造・支払保険金500万円の場合、月
払2160円（年払2万4280円）となっている。全壊の場合は保険金額の100
%、大規模半壊の場合は50%、半壊の場合は保険金額の1/6が支払われ
る。

1-2 全労済の自然災害保障付き火災共済

地震保険以外にも、各共済組合が自然災害に備えた商品を用意してい
る。

全労済は、火災共済との附帯契約として自然災害保障付火災共済を提供
している。総支払限度額は、風水害等は460億円、地震等は2000億円と
なっている。

住宅の加入基準

風水害など	4000万円（大型タイプ）	3000万円（標準タイプ）
地震	1200万円（大型タイプ）	800万円（標準タイプ）

住宅の加入基準 = 住宅の坪数 × 一坪あたりの加入基準
(最高保障額 4000万円 (400口))

家財の加入基準 = 住宅の延面積・世帯主の年齢・世帯人数から算出
(最高保障額 2000万円 (200口))

木造住宅（持家・30坪、所在地東京都）で4人家族（世帯主35歳）で住宅と家財の保障（大型タイプ）に加入した場合、住宅の加入基準 = 240口 家財の加入基準 = 150口 合計 390口で、地震の際には1口あたり3万円保障（大型タイプの場合、標準タイプは2万円）されるので、1170万円となる。

火災共済と自然災害共済を合わせて、6630円（火災共済のみなら2340円）となる。

共済掛金については、「構造別全国一律掛金」が大きな特徴となっている。地震保険では、地震リスクそのものは地域別にリスク量（発生率）が異なると考えられているが、風水害リスクや、盗難、傷害など複数の異なるリスクを組み合わせることで、地域別のリスクを平準化している。

損害の程度としては全壊・半壊・一部壊の3区分になり、一部壊については、建物の損害の額が100万円を超える場合に支払うが、一部壊に至らなくても、建物の損害額が20万円を超えるような比較的軽微な損害を受けた契約者に「お見舞金」として一律4万5000円（大型タイプ）を支払うユニークな制度がある。

全労済は、1995年に発生した阪神・淡路大震災を契機に、自然災害（風水害および地震）に対する住宅災害保障制度の確立を目指し、兵庫県、連合、日本生協連とともに「自然災害に対する国民的保障制度を求めるこくみん運動」を展開し、約2483万人の個人署名を集めた。この取り組みは、1998年5月「被災者生活再建支援法」の成立により、生活再建支援として「全壊の場合に最高100万円の支援金（現在は最高300万円）」が支払われることに大きく貢献した。

全労済では、この公的保障を住宅災害保障制度の基礎と位置付けるとともに、更に組合員自身の生活再建を支援する仕組みとして、この「自然災害共済」を開発している。

1-3 JA の建更

農協共済の建物更正共済は、建物、家財を保障する共済である（以下、「建更（たてこう）」と略す）。

地震などの自然災害による損害もカバーされており、保障金額（火災共済金額）の半額を保障している。組合員以外の加入には一定の制限がある。これは元々農家のための保険になっているからである。この共済は、家屋の建築のための積立てとして、満期時には満期共済金等を受け取ることができる。そのため、高額となっている。

住宅物件 火災等 2000 万円 地震 1000 万円 満期共済金 200 万円 30
年払いの場合

木造・防火造 13 万 7520 円（年払い） 1 万 1840 円（月払い）
耐火造 10 万 3780 円（年払い） 9040 円（月払い）

家財 火災等 1000 万円 地震 500 万円 満期共済金 100 万円 30 年払
いの場合

木造・防火造 6 万 8760 円（年払い） 5920 円（月払い）
耐火造 5 万 1890 円（年払い） 4520 円（月払い）

（2013 年 5 月現在）

当初 10 年間の値段であって、契約を継続すると価格が見直しされる。10 年払い、5 年払いで満期とすると相当の高額になる。

[注記]

第1部第5章における報告は、山崎栄一『自然災害と被災者支援』日本評論社(2013年)の第1編第5章「地震保険・共済制度」を抜粋・修正したものである。

(山崎栄一)

2 兵庫県住宅再建共済制度

住宅は生活に最も必要な要素であり、これが災害等で失われると、その再建には多くの時間と費用を要し、被災者一人一人の復興にとって最も重荷になるものである。

自助としての地震保険制度については、火災保険に付帯する保険であるため、掛け金が高額となり誰でも加入できる制度とは言えないこと、また、金額の支払は再調達価額(新価)ではなく時価額で設定しており、支給される保険金額は、全国平均で600万円程度であるため、再建に要する経費すべてを賄えるとは言えない。

次に、公助としての被災者生活再建支援制度は、全壊世帯が住宅を再建した場合、最高で300万円を支給する制度であるが、国の補助金及び全都道府県の拠出による基金を財源としており、再建費用と地震保険の保険金額との差を埋める水準まで支援金額を増額することや、対象世帯を拡大するなどの制度の拡充は、厳しい財政状況の中で国及び全都道府県の理解を得ることは困難となっている。

こうした我が国の住宅再建に係る状況のもと、災害後の住宅再建を図る取組として、兵庫県が実施する住宅再建共済制度(通称「フェニックス共済」)がある。この制度は、阪神・淡路大震災からの復興を経験した兵庫県において、災害からの復興にあたり生活の基盤である住宅再建が最も重要であること、自助や公助には限界があり、住宅所有者が相互に助け合う「共助」の仕組みが必要であるとの認識の下、2005年9月に創設した制度である。相互扶助の仕組みとして住宅の再建に対し最大600万円の定額の給付を行うこの制度は、災害への備えとして有効な制度であると考えられる。

兵庫県住宅再建共済制度を創設して初めての給付を行った2009年台風第9号災害では、県内に甚大な被害をもたらし、特に被害の大きかった佐用町では全壊139棟、大規模半壊269棟、半壊483棟もの被害をもたらした。発災当時、佐用町では、住宅再建共済制度加入率は17.6%と県全体の加入率を大きく上回っている状況であったこともあり、2013年5月31日現在で182戸、3億707万円もの給付がなされ、被災者の住宅再建に大きく寄与するとともに地域の復興に貢献している。被災者からは、「自然災害に対しては、自分で積立金を備えることはなかなかできない中、突然襲ってきた風水害に給付してもらい大変助かった。」という声や、「フェニックス共済は、大変重要で役立つ制度だと認識しており、一人でも多くの人が加入されるべきだと感じた。」という声も挙がっている。佐用町では、この災害を受けて加入率が、2013年5月31日現在、市町別で最も高い

表 1-5-3 兵庫県住宅再建共済制度の概要

運用開始	平成17年9月	
実施方法	(公財) 兵庫県住宅再建共済基金に委託して実施	
対象の建物	全ての私有住宅 (併用住宅、賃貸住宅等を含む)	
加入者	住宅の所有者	
対象災害	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	
共済負担金	1戸につき年額5000円 (加入初年度は月額500円(上限5000円))	
共済給付金	半壊以上の被害を受けた住宅1戸当たりの定額給付	
再建等給付金 (半壊以上で住宅を建築・購入)	補修給付金	600万円
	全壊で補修	200万円
	大規模半壊で補修	100万円
	半壊で補修	50万円
居住確保給付金 (建築・購入・補修せず、賃貸住宅に入居した場合等)	10万円	
その他運用改善	①複数年一括支払(H18.9~) ②クレジットカード支払(H18.9~) ③インターネット申込み(H18.10~) ④郵便局での加入申込書の取次ぎ(H19.2~)	

※マンション共用部分共済制度及び家財再建共済制度あり

31.6%（県全体 8.8%）に達している。

自助として地震保険に入る必要があるが、保険金が住宅再建資金の半分しかでない。そこに、公助（被災者生活再建支援制度）として被災者生活再建支援金と共助の精神に基づく住宅再建共済制度による給付金を加えることにより住宅が再建できる。こうした自助・公助・共助が相まって被災者の早期の住宅再建を図っていく仕組みを確立しておくことが、今後起きるであろう南海トラフ巨大地震をはじめとした大規模災害への備えとして求められる。

（亀井浩之）

第2部

支援金制度の有効性の実証

第1章

能登半島地震・輪島市の事例

武田 公子

金沢大学経済学経営学系教授

1 被害の概要

能登半島地震は、2007年3月25日（日）9時42分に発生した、輪島市門前町剱地沖合を震源とするマグニチュード6.9の地震であった。輪島市、穴水町、七尾市では最大震度6強を記録し、石川県内3市3町（七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町）が局地激甚災害の対象区域に指定された¹⁾。人的被害は死者1名、負傷者356名、家屋被害は全壊686棟、半壊1740棟、一部損壊2万6958棟であった²⁾。

能登半島北部は過疎高齢化が進む地域であり、特に被害が甚大だった輪島市門前町³⁾では、05年国調から10年国調の間に12.4%もの人口減少が生じており、高齢化率は51.6%に達している。震災後何より懸念されたのは、これを機に人口減少がさらに加速化することであった。住宅再建を支援することは、この地域を維持するために不可欠と考えられた。

以下では、輪島市役所および住民の方々へのインタビューに依りつつ、同市における住宅再建への経過を概観することを通じて、被災者生活再建支援制度（以下再建支援制度）の効果を検証していきたい。このインタビューは2013年2月19日・20日に実施したもので、ご協力頂いた方々は、輪島市役所福祉課（当時復興支援室）A氏、都市整備課B氏、元総務部長C氏、旧門前町の住民4名（以下集落名は伏せるが、区長D氏、民生

委員 E 氏、地域の世話役 F 氏、G 氏) である。

2 石川県・輪島市における住宅再建支援のスキーム

まず、輪島市における住宅再建の経過を見ていきたい。表 2-1-1 は、輪島市が行った公営住宅入居希望調査の経緯を示したものだが、発災から 3 カ月の段階では、半壊以上の世帯の約 72% にあたる 906 世帯が自力再建可能と考える一方、22% にあたる 277 世帯は再建に不安をもっていたことが分かる。その一方で、被災者生活再建支援制度に関する市の広報やマスコミ報道を通じて、市の窓口には問い合わせが増加し、5 月の連休明け頃のピーク時には一日 100 件もの相談があったという。

次の意向調査は県の基金事業が公表された後の段階である。県は 8 月に「能登半島地震復興基金」(500 億円) を創設し、10 月初旬にはこの基金事業のひとつである「能登ふるさと住宅」事業を打ち出した。これは、耐震・耐雪、県産材活用等の要件を満たした住宅の建設経費の助成を主内容とし、最大 200 万円の支援を行うものである。同表では 10 月段階で、自力再建可能と判断した世帯がかなり増えたことが窺える。

さらに 11 月調査は、再建支援法の改正⁴⁾が成立した後の段階である。この改正により、世帯主の年齢や年取等の給付要件が廃止されるとともに、住宅再建への充当が可能となった。この改正と県の「能登ふるさと住宅」を併用した場合、例えば全壊世帯で住宅を新築する場合には次のような資金確保が想定されることとなった。①被災者生活再建支援金 国制度

表 2-1-1 輪島市公営住宅入居希望者数の変化

意向調査	調査対象	公営住宅 入居希望	再建に 不安あり	自力再建 可能
2007 年 6 月	半壊以上世帯	78(a)	277(b)	906
2007 年 10 月	(a) + (b) + 仮設入居	67(c)		411
2007 年 11 月	(c) + 直接申込	49		23
実績	公営住宅入居	建設・購入・補修	転出・死亡等	
2011 年 4 月	42	1108	64	

〈資料〉 輪島市提供資料より作成。

300万円+県・市上乘せ分100万円、②義捐金170万円、③能登ふるさと住宅への助成200万円、合計770万円である。

さらに、住宅金融支援機構等からの融資に対して、最大1400万円まで復興基金から5年間の利子補給がなされるとした。また、被災者生活再建支援制度では支援対象外となる半壊世帯に対しても、県・市の横出しとして最大100万円支援金を補修に充当できることとした（給付要件等は法改正前後で変わらず）。こうした支援制度の整備経過のなかで、自力再建が可能とする被災世帯が増え、公営住宅入居希望者が減少していった経緯が見て取れる。

このような資金面での支援スキームを踏まえ、2008年1月以降、県と自治体は能登ふるさとモデル住宅を3カ所に建設した。本体価格（消費税込）は、平屋建2K、延べ床面積49.68m²のモデルでは1100万円、2階建3DK、延べ床面積74.53m²では1250万円であった。上記の支援制度を全て利用できれば、330万円の自己資金で元の自己所有地に住宅が再建できる見通しが示されたのである。

ただし、義捐金、支援金、基金事業の三制度はそれぞれに支給の時期がずれていること、また次に述べるような支援法の改正前後の制度の相違もあり、このスキーム通りに住宅再建に充当するのは難しかったのではないかと市職員は述懐している。

3 支援法改正の遡及適用とその評価

ところで、再建支援法改正が遡及適用されたことは、制度利用にどのように影響したのだろうか。旧法下では支援金は住宅再建等への充当はできず（上乘せ・横出し分は充当可能）、その用途は生活関係経費（家具・什器・家電製品等）と居住関係経費（一時居住の家賃、住宅ローンの利息等）に限られており、また購入した物の領収書添付等の手続きの煩雑性もあった。改正によって住宅再建への充当が可能になり、報告手続きも簡素化されたのだが、能登半島地震被災地では遡及適用の施行は07年12月以降となった。

表2-1-2によれば、法改正前に327件の申請がなされており、うち33

表 2-1-2 被災者生活再建支援制度申請状況（輪島市分）

（件、万円）

		全壊	大規模半壊	半壊	合計
旧法	件数	321	6		327
	金額	26,746	181		26,927
旧法分 返還	件数	33			33
	金額	2,238			2,238
新法	件数	462	60		522
	既給付分	19,437	181		19,617
	申請額	81,376	8,419		89,795
上乘せ・ 横出し	件数	487	58	651	1,196
	金額	44,366	2,800	29,664	76,831

（資料）輪島市災害復興支援室資料（2009年7月21日現在）。

件は法改正後に一旦返還し、新法適用下で改めて受給している。市役所職員 A 氏によれば、遡及適用が決まった際、国から旧法で支給された分については旧法に則して処理するよう指示があり、用途を報告する必要があった。このため、未精算であった旧法支援金を一旦返還し、新法下で申請しなおすケースもあったのだという。

また、新法の下で受給した場合でも、申請額の4分の1程度は旧法の下で給付済みとなっていることがわかる。すでに旧法で支給された支援金を家具什器等の購入に使ってしまい、法改正のメリットを100%受けるに至らなかったことがわかる。

しかし法改正そのものについては地元の評価は高かった。元総務部長 C 氏、職員 A 氏とも、改正によって住宅再建に特化した制度となったことを評価している。他方で、高所得者への給付には抵抗があった、生活困窮へのケアはこの制度には欠けている（A 氏）との評価、旧制度は低所得者向け制度だった（C 氏）との見方もあった。早期の住宅再建を促すという観点からは、仮設住宅の建設・撤去費用一戸当たり500万円を支給する選択も考えられるのでは（B 氏）との意見もあった。

とはいえ実際のところ、遡及適用までの間に費消されてしまったケースが多いのではないかとの見方は市職員の側・住民の側双方で聞かれた。住

民の方へのインタビューでは、旧法の支援金が給付されたときに、いろいろ急いで無駄な買い物をしてしまったという思いもあるようだ。どこに使っても良いと言われれば、本当に必要なものを買えたのという声もあった。

4 住宅再建の状況

輪島市旧門前町において住宅再建を語るときに、無視できない要素として、JAの建物更生共済（建更）がある。当時住民の多くの方々から耳にしたことだが、地元のJA職員の方にすすめられて加入し、住宅再建に大いに資したとのことである。特に道下地区では9割くらいが加入していたのではないかとのことである（F氏）。最大で再建費用の半額が補償され、支援金とあわせて自宅再建が可能になった家が多いという。義捐金や支援金の基準とされる罹災判定と異なり、細やかな損壊率を用いるため、判定に関する不満は相対的に少ないとのことである（F氏）。給付の時期も早かったとのこと、基金事業や再建支援法の改正を待たずに修繕や新築に着手した家も少なくないという（E氏）。ただしその結果、「ふるさと住宅」のような外観の統一性を欠き、基金からの支援を受けることができない事例も生じている（E氏）。

さて、表2-1-3は、門前町の主な被災集落における住宅の状況を示したものである。国勢調査の小地域統計の集計が05年と10年とで異なっているため単純な比較ができないが、震災前後の住宅の変化が垣間見られる。05年国調での一世帯当たり住宅の平均延べ面積は150㎡を越えており、大きな木造二階建ての旧家が多かったこの地域の特性を感じさせる。震災後2010年国調では、特に黒島、道下、走出では100平方メートル未満の住宅が多く見られる。前述の「能登ふるさと住宅」のモデル住宅は、平屋建49.68㎡、二階建74.53㎡であったが、この広さに相当する住宅が多集落に比べて多いように見て取れる。実際、道下集落では広い敷地に平屋建の小規模なふるさと住宅が多く観察される。高齢者のみ世帯が多くなったこの地域では、震災前の住宅の大きさに拘らず、日常生活のニーズと資力に則したサイズでの住宅再建が選択されたのであろう。

表 2-1-3 主な被災集落における住宅状況の変化

大字・町名	震災直後 市集計 全半壊数 *	2005 国調		2010 国調						
		住宅に 住む一 般世帯	1 世帯 当たり 延面積	住宅に 住む一 般世帯	世帯当たり延べ面積 (m ²)					
					0 ~29	30 ~49	50 ~69	70 ~99	100 ~149	150 以上
黒島	8	214	187.7	196	1	—	18	17	54	106
道下	66	279	154.0	265	4	24	22	45	72	98
鹿磯	2	106	194.9	94	—	—	1	7	18	68
深見		34	183.1	33	—	—	2	4	6	21
門前	8	66	185.5	56	—	—	3	9	6	38
走出	3	90	173.5	82	—	3	7	11	23	38
館	8	53	158.7	46	—	2	5	8	18	13

*2007年3月30日9:00現在輪島市による被害状況集計。集落単位のもの他に
入手困難なため、参考までにこれを用いた。深見はがけ崩れのため全集落避難中
であり、この時点で被害状況把握は困難と考えられる。

(資料) 国勢調査(05年、10年)、小地域統計より作成。

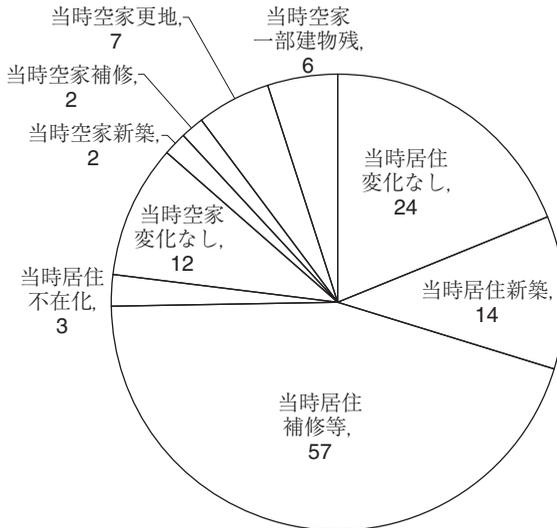


図 2-1-1 某集落の震災前後の変化 (軒)

また、図 2-1-1 はこれらの集落のひとつについて、G 氏に記憶をたどっ
て頂き、震災前後の住宅・世帯を数え上げたものの集計である。震災当時
に居住実態のあった家については、被害のあった家のほとんどが新築ない

し補修を行い、この集落での生活を再建している。その後死亡や施設入所、親族との同居といった人口の社会減はあるものの、この集落では住宅再建とともに地域社会が再建されたといってよいであろう。

他方、震災前からこの集落にあった住宅のうち、約4分の1は常時人が住まない家であった。しかし中には二地域居住の形で住宅を維持し、将来この集落に戻ってくる可能性を残しつつ折に触れて家の手入れを行う世帯もあった。図では「空家」としている家のうち、こうしたケースでは補修や新築も行われている。他方では更地になった所や一部の建物だけが残っている土地もある。他集落では、更地になった土地に、所有者の了解を得て花壇を作り、日々の集いの場やイベントの場として活用している例もある。

5 小括

以上を踏まえ、能登半島地震被災地における再建支援法の意義と課題についてまとめておきたい。

第一に、同法改正が住宅再建への充当を可能にしたことによって、過疎高齢化の進む地域における住宅再建・地域の再建に大いに資したといえる。とはいえ、自治体の上乗せ含め最大400万円という金額は住宅の建て替え費用を十分に賄うものではなく、義捐金・基金事業といった他の支援制度や建更・地震保険といった共助的資金との組み合わせは不可欠である。

第二に、能登半島地震の事例では、遡及適用の時期的な問題や義捐金・基金事業等他制度とのタイムラグにより、法改正のメリットを十分活かせなかった面もある。他の資金との併用によって住宅再建が可能であるという見通しを早い段階で被災者に周知し、住宅再建をエンカレッジすることが重要と考えられる。

第三に、改正後の再建支援法が住宅再建に重点を移したことにより、逆に住宅再建困難者や生活困窮に対する支援策の手薄さが浮き彫りになった。そもそも生活困窮を抱えていた人々は、仮設住宅からの自立にも困難を抱え、復興住宅でも生活問題を抱え続けている（A氏）。本稿では立ち

入らなかったが、生活費支援、生業再建支援、および復興公営住宅のあり方にも検討すべき課題は多く残されている。

最後に、インタビューを通じて聞き取った、再建支援制度に関する幾つかの検討点を挙げておきたい。ひとつは罹災判定による支援金額の落差である。一部損壊でも半壊でも修繕が必要なことにはかわりはなく、この判定によって大きく明暗が分かれることに不満は大きかった。この点については、建更の損壊率による評価法が参考になり得るが、他方では判定者の育成が必要という課題もある。もうひとつは申請手続きの問題である。窓口に向くことや書類を読み書きすることが難しい高齢者などへの支援も不可欠である。門前町ではF氏やG氏のような地区の世話役が役場との繋ぎ役を担い、書類作成を支援したとのことである。こうしたコミュニティの力があってこそ制度の活用が可能であるということも忘れてはならない。

[注]

- 1) 以下、被害状況等のデータは石川県『平成19年能登半島地震災害記録誌』2009年3月、による。
- 2) 2009年3月3日現在。
- 3) 06年2月に旧輪島市（05年国調人口2万5301）と門前町（同7522）が合併し、現在の輪島市となった。
- 4) 2007年11月16日法律第114号。

第2章

鳥取県西部地震・日野町の実例 －支援法の改正に大きな弾みをつける

山中茂樹

関西学院大学災害復興制度研究所主任研究員／教授

2000年10月6日に起きた鳥取県西部地震は、「小さく産んで大きく育てる」の合言葉にもかかわらず、成立以来、硬直した議論の続く被災者生活再建支援法の改正に大きな弾みをつけるものとなった。「住まいの再建なくして、地域の再建はない」――。阪神・淡路大震災で提示された課題に、一つの回答を示してみせたのが、鳥取県の片山善博知事（当時）が打ち出した住宅復興補助金施策だ。「憲法違反だ」という霞が関のそしりをもものとはせず実施された住宅再建への公的支援。「被災者の立場に立った大英断」「仮設住宅のような家を増やすだけ」。賞賛と批判が渦巻いた施策の収支決算は、どうだったのか。

鳥取県西部地震の震源は、鳥取県西部の中国山地。地震の規模を示すマグニチュードは、阪神・淡路大震災と同規模の7.3。幸い死者はなかったが、重軽傷者は143人、住宅の全半壊は2888棟に及んだ。

表 2-2-1 平成 12 年（2000 年）鳥取県西部地震

発生日時	平成 12 年（2000 年）10 月 6 日 13 時 30 分
震央地名	鳥取県西部（北緯 35 度 16.5 分、東経 133 度 20.9 分）
震源の深さ	11 キロメートル
規模	マグニチュード 7.3
震度 6 強	鳥取県日野町根雨、境港市東本町

表 2-2-2 鳥取県西部地震被災状況（確定報、消防庁）2002年10月10日

区分		鳥取県	岡山県	島根県	大阪府	広島県	香川県	兵庫県	和歌山県	山口県	合計	
人的被害	死者	人										
	行方不明者	人										
	負傷者	重傷	31	5	2	1					39	
		軽傷	110	13	9	3	3	2	1	1	1	143
住家被害	全壊	棟	394	7	34						435	
		世帯	402	7	80						439	
		人	1,151	19	114						1,284	
	半壊	棟	2,494	31	576						3,101	
		世帯	2,585	31	469						3,085	
		人	8,120	98	1,816						10,034	
	一部破損	棟	14,134	943	3,456	2	6	2			1	18,544
		世帯	13,924	941	3,015	2	6	2			1	17,891
		人	39,991	2,867	11,402	4	9	6			3	54,282
	非住家	公共建物	棟	169	84		1					254
その他		棟	2,899	40			1	3			2,943	

表 2-2-3 日野町の被害状況

日野町の住宅被害			日野町（震災当時）	
被害程度	戸数	割合	世帯数	1,575
全壊	129	8.5%	人口	4,622
半壊	441	29.1%		
一部破損	945	62.4%		
計	1515	100.0%		

とりわけ、震源付近で震度6強の烈震に襲われた同県日野町は、実に全1575世帯の96%が何らかの被害を受けた。「地域のコミュニティは守れるのか」。誰しもが人口の流失を懸念したとき、片山知事が、震災からわずか11日後の10月17日の記者会見で、住宅の建設には300万、住宅補修には150万、石垣や擁壁の復旧にも150万円を限度に補助するという住宅復興補助金による支援策を打ち出した。額こそ大きくなかったが、災害の住宅被害に自治体が公的支援するのは初めてのこと。しかも、鳥取県が打ち出した住宅復興補助金の特徴は、仕組みがきわめてわかりやすいことだ。被災の程度や、補助を受ける住民の所得、年齢など一切問わない。唯一の条件は、もといいた居住地域内に家を建て直すことだ。この決断は、政

表 2-2-4 住宅復興補助金

(1) 概要		
平成 12 年鳥取県西部地震により自ら居住する住宅に被害を受けた被災者の居住の安定を図り、地域への定住と被災地の復興に寄与することを目的として、被害を受けた住宅（以下「り災住宅」という。）の建設・補修、液状化建物復旧及び石垣・擁壁の補修等を行う被災者に補助を行う市町村に対して補助金を交付するものです。		
(2) 事業の対象者		
り災住宅を所有する被災者又は当該被災者と同一の世帯に属する被災者で、り災住宅に代わる住宅の建設・補修、液状化建物復旧及び石垣・擁壁の補修等を行う方です。		
(3) 補助対象限度額		
市町村が被災者に対して、県の補助金額を超える補助を行う場合において、次のとおり県はそれぞれの区分に従い補助を行います。 なお、各補助対象範囲及び市町村の負担割合は、市町村の実情に応じて市町村が定めます。		
①住宅建設	補助対象限度額	補助率
	300 万円	県 2/3
※市町村は、補助対象金額の 2/3 を超える補助金を被災者に交付します。		
※居住していた市町村に建設する場合に限る。		
②住宅補修及び液状化建物復旧	補助対象限度額	補助率
	150 万円	
	50 万円以下	県 1/2
	50 万円超 150 万円	県 1/3
※市町村は補助対象経費区分に応じて、それぞれの補助対象金額の 1/2 及び 1/3 を超える補助金を被災者に交付します。		
③石垣・擁壁補修	補助対象限度額	補助率
	150 万円	県 1/3
※市町村は、補助対象金額の 1/3 を超える補助金を被災者に交付します。		

官界はもちろん学界にまで、大きな波紋を広げた。

住宅再建が地域復興のカギになることは、約 25 万棟が全半壊した阪神・淡路大震災の大きな教訓の一つだが、住宅再建に対する公的支援には当時から異論が絶えなかった。財産権不可侵をうたった憲法 29 条の裏返しとしての「私有財産自己責任論」、自然災害の被災者のみに手厚い支援をするのは政策的に公平ではないというバランス論。さらには「現金を渡せばパチンコに使う」といった愚民論、果ては「焼け太りは許せない」とい

表 2-2-5 鳥取県西部地震での災害復興対策事業（日野町）

事業名	内容	負担区分			
		県	町	個人	備考
住宅建築費補助金	限度額 300 万円	2/3	1/3	なし	
住宅補修費補助金	限度額 150 万円	1/2	1/2	なし	50 万円未満
		1/3	2/3	なし	50～150 万円
石垣・擁壁等補助金	限度額 150 万円	1/3	2/3	なし	
井戸補修費補助金	限度額 45 万円	3/8	3/8	2/8	

う暴論まで飛び出して大震災の教訓は政策・制度として十分に結実しないまま論議はくすぶり続けていた。

それだけに、住宅再建に公金を投入する住宅復興補助金事業は、堂々巡りの論議に風穴をあける施策として公的保障支持派の期待を集めた。日野町も片山知事の打ち出した施策に呼応して思い切った補完策を打ち出すことになる。住宅再建の場合の市町村負担分 100 万円に加え、50 万円以上の住宅補修費、石垣・擁壁の修復費では、県、市町村、個人の負担が、ともに3分の1のところを町が被災者分も引き受け、3分の2を負担したのだ。

「道路や河川といった公共物には手厚い支援制度がある。だが、いくら道路を直しても、そこに住まう人がいなくなるのではむなし。」「仮設住宅は解体費用も含めて1世帯あたり300万円～400万円程度かかるが、いざれ壊すものに補助金があるのに、個人財産として残る場合はダメというのは割り切れない。税金で仮設住宅を大量に作るのを控えて住宅再建を補助する、という考え方はありえる。」（平成12年鳥取県西部地震震災誌：片山知事談）——後に有名なフレーズになった、いわゆる「人こそインフラ」論で、反対論を押し切った。

では、霞が関が「憲法違反」とまで非難した公的支援の効果はどうだったのだろうか。指標として最もわかりやすい人口動態からみてみよう。地震翌年の2001年、転出者数は217人と、1999年の150人、2000年の153人に比べ急増する。ところが、転入者数は2000年の94人から2001年125人、2002年124人、2003年174人と順調に増え、震災後、いったん町外

に出た人たちが戻ってきている様子がうかがえる。1960年を100とした人口比率も1998年=53.6、1999年=52.4、2000年=51.6と急激に過疎化が進んでいたが、地震翌年の2001年には50.2、2002年は49.6、2003年も49.6と微減で止まっている。死亡が出生を上回る自然減が1970年代から常態化していただけに、この地震直後の人口動態は、西部地震で住宅が破損、再建や補修のため、町外に出ていた人たちが、1、2年して戻ってきたとみてもいいだろう。地域がもともと抱える脆弱性は改善されたわけではないが、ひとまず地震の影響は最小限で食い止められたと評価できる。また、鳥取大学医学部神経精神医学教室の調査によると、鳥取県西部地震でメンタルケアの必要性が少なかったのは、行政がいち早く住宅復興補助金などの支援策を打ち出したからだという。

では、支援を受けた人たちは、どう受け止めたのか。また、制度の効果はいかほどだったのか。震災から5年経った2005年、日野ボランティアネットワークの協力を得て、アンケートを試みた。

回答を得た51世帯の内訳は、全壊18世帯(35.3%)、半壊28世帯(54.9%)、残り5世帯が一部損壊かその他となっている。町の調査では、全壊129戸(8.5%)、半壊441戸(29.1%)、一部損壊1515戸(62.4%)となっている。アンケートでは住宅復興補助金の支援を受けたと想定される世帯を調査対象と調査票を配布してもらったため、必然的に全半壊の比率が高くなった。

アンケート結果によると、建て替えた世帯は全壊判定18世帯のうち10世帯(55.6%)、半壊判定28世帯のうち4世帯(14.3%)の計14世帯で、全半壊判定のうち約3割が解体・再建に踏み切っていた。

補修ですませた世帯は、全壊判定のうち8世帯(44.4%)、半壊判定のうち23世帯(78.6%)、その他3世帯の計34世帯(66.7%)と、意外に補修派が多かった。理由の一つとしては、しっかりした木造家屋が多く、全壊判定でも阪神・淡路大震災のようにペシャンコにつぶれる層崩壊は、ほとんどなかったからのようだ。負傷者が調査対象51世帯のうち2世帯3人と少なかったことでもこのことが裏付けられた。

一方、再建派と補修派で決定的に違うのが家族数。全壊判定のうち、再

表 2-2-6 再建方法と子供同居状況との相関関係

	世帯数	割合	同居の子ども	子ども÷再建方法別世帯数
建て替え	14	27.4%	7	50.0%
補修	34	66.7%	8	23.5%
支給無	3	5.9%	2	66.7%
計	51	100.0%	17	33.3%

建組は平均3人、補修組は1.75人、跡継ぎの同居率も再建組が5割なのに対し、補修組は2割余りとどまった。

インタビューした震災前まで独居だった同町黒坂の主婦（65）は地震で半壊した家を解体撤去し、跡地に7LDKの二階建てを新築、これを機に米子にいた長男夫婦、孫3人と同居することになった。住宅復興補助金の300万円に解体撤去費約150万円、それに被災者生活再建支援法に基づく電化製品購入費約70万円の支援が再建を決意するきっかけになったという。新居の建設費はざっと2500万円。不足分は交通事故で亡くなった夫の生命保険から1000万円を出し、残額は42歳の長男がローンを組んだ。「こんなことを言っては申し訳ないのですが、今は幸せです」と主婦。長男は米子の会社まで車通勤をすることにしたという。

かたや耕作放棄し、年金暮らしの男性（79）＝同町門谷＝は、地震後、次男宅に身を寄せたが、「窮屈でなあ。都会は好かん」と2、3日で舞い戻ってきた。生命保険を解約して墓を直し、崩れた石垣と半壊の母屋を、住宅復興補助金を利用して修理した。とはいえ、インタビュー当時、まだ蔵や作業場にはブルーシートがかかっていた。「いい知事さんです。もし（行政から補助金が）出なかったら、どげんもならなかった」というものの、母屋も完全には直っていない。老人は、その後、天寿をまっとうして亡くなった。老人は、残りの人生において、住宅復興補助金により「安全」ではなく、「安心」を選択したといえるかもしれない。

確かに、安全な家に建て替えるには行政からの補助だけでは当然、無理がある。再建した14世帯の建築費をみると、2000万円以上が5世帯、1000万から2000万円未満が7世帯、600万円から1000万円未満が2世帯となっている。とはいえ、住宅復興補助金が建て替えの背中を押したことは間

表 2-2-7 支援ないときは

	世帯数	あきらめた	支援ない 範囲で	何とかして 住もうと 思った/ 修理した	無回答・ その他	再建
建て替え	14	3	0		0	11
	100.0%	21.4%	0.0%	0.0%	0.0%	78.6%
補修	34	3	1	3	4	23
	100.0%	8.8%	2.9%	8.8%	11.8%	67.6%
支給無	3	0	0	0	2	1
	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	66.7%	33.3%
計	51	6	1	3	6	35
	100.0%	11.8%	2.0%	5.9%	11.8%	68.6%

違いない。

事実、「もし、行政からの支援がなかったらどうするか」と尋ねたところ、再建組の約2割、補修組の約1割が「あきらめた」と答えた。また、「途方に暮れた」「仮設住宅に入る」などと答えた人もいた。また、「それでも再建する」と答えた人に資金の捻出法を聞いたところ、借金と答えた世帯が13世帯にのぼった。

どうやら、行政の支援がなかったら、借金する人が増えるとともに、壊れたままの家に住むか、町外へ出ていく人が増えていた可能性が高い。2002年度に町は低所得者向け町営住宅を12戸建設し、半壊の4世帯、一部損壊の8世帯、計12世帯が入居した。しかし、住宅復興補助金がなければ、さらに公営住宅の建設を余儀なくされていたに違いない。

一方、補修だけで1000万円以上かかったという同町下榎の男性（73）は「行政からの300万円だけでは無理。どうやって不足分を工面しようかと思った」という。建て替え・補修に300万円以上を投じた世帯のうち、どうやって資金を捻出したか。回答があった内訳は、貯金の取り崩しが最も多く10世帯、次いで借金8世帯、保険の解約2世帯、家族・親族からの援助2世帯、財産処分1世帯となっている。

それでも、300万円を「少ない」と答えた人は、わずか5.9%と1割にも満たなかった。回答者の約半数が「うれしかった」と答え、約3割が

表 2-2-8 住宅復興補助金を受けての感想

	世帯数	うれしかった	がんばろうと思った	見捨てられていないと思った	少ない	どうやって工面を	無回答
建て替え	14	9	7	0	0	0	0
		64.3%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
補修	34	16	7	7	2	2	4
		47.1%	20.1%	20.1%	5.9%	5.9%	11.8%
支給無	3	0	1	1	1	0	0
		0.0%	33.3%	33.3%	33.3%	0.0%	0.0%
計	51	25	15	8	3	2	4
		49.0%	29.4%	15.7%	5.9%	3.9%	7.8%

「がんばろうと思った」、2割弱が「見捨てられていないと感じた」と答えた。被災者生活再建支援法に反対する経済学者がいうように「要求がどんどんエスカレートしていく」という危惧は杞憂に過ぎなかった。

半面、中途半端な修理ですます家も少なくなかった。全壊判定を受けた黒坂の酒店は「傾いた家を起こしたが、台所は壊れたまま。壁もめげた(壊れた)ところに新聞紙を詰めてふさいでいる」という。一般的にいわれる再建を機に災害に強い家、災害に強い街にするという防災まちづくりの趣旨からは問題を残した。しかし、この住宅復興補助金の一つのきっかけになって、被災者生活再建支援法は2度にわたって改正され、2007年には全壊だと基礎支援金、加算支援金合わせて300万円が支給されるようになった。支援金に加え、鳥取のような自治体独自の補助が上乘せされれば、防災面でもある程度、クリアされる可能性は高くなった。

反面、調査に訪れた地震から5年目の秋、日野町は「財政破綻」という第2の激震に揺れていた。2005年9月22日、町当局が町議会自立政策検討特別委員会で、2008年度から民間企業でいえば破産に相当する財政再建団体に転落する見通しを明らかにしたのが発端だ。庁舎建設費などの起債返還に加え、県西部地震の復旧・復興費が財政を圧迫したのが要因だという。ところが、県議会で片山知事が「無為無策の計画倒産」と同町を批判。一転、町は29日、方針を撤回し、さらなる行財政改革で赤字回避に

努める考えを明らかにした。

2002年度の決算ベースで日野町の歳入（約45億8000万円）をみると、8割近くが町債や地方交付税の依存財源。1993年竣工の新庁舎（事業費9億683万円）、1995年完成の町文化センター（事業費10億4555万円）の建設などが重なった上、県西部地震で県から融資を受けた復興費など約13億円の起債返済額が加わり、2006年度には基金が底を突いて、赤字決算になる恐れが出たのだ。赤字は2007年度には約3億5000万円、ピーク時の2011年度には約8億円に達すると伝えられた。

住宅復興補助金の個人負担分も町が持ったということもあり、厳しい財政状況に追い込まれた役場に「私たちのせいで心苦しい」と、約110万円の補修費支援を受けた根雨の女性（57）は恐縮していた。ただ、補修費の支給を受けたおかげで、激震で倒れた墓の修復は自費でできたといい「県外にいる親戚に面目が保てた」と胸をなでおろしていた。

2010年10月5日に鳥取県と関西学院大学災害復興制度研究所の共催で開催した鳥取県西部地震10年フォーラムで、日野町の景山享弘町長は「今でも公債比率が非常に高い町で、全国でワースト6位。去年は3位でした。非常に高い返済金を払っているわけですが、これは約束したものですから踏み倒すわけにもいきませんので、確実に我が町は返しております。本当に苦勞いたしました。おそらく全国では初めてではないかと思うんですが、赤字予算を計上したこともあります。その当時、「2億5000万円の赤字」ですから、30億円程度の予算で約1割近い赤字額です。そこで、「皆で一生懸命になって、こういう厳しい財政を乗り越えていこう」と町民と一緒に行政・議会で取り組んだわけでございます。これが功を奏したと申しますか、順調に今再建が進んでおります」と話した。

もちろん日野町の赤字予算の背景には平成の大合併に乗り遅れたなどの事情もある。根本的な町おこしなど中山間地対策がなければ真の復興はないのかもしれない。地震による地域崩壊を防いだ施策が、町の「急激な死」を「緩慢な死」に変えただけではならない。「災害復興」は、対症療法にとどまらない、平時の「脆弱性」に目を向ける施策が欠かせない。そして、この2重の復興を担うのは地域住民であり、災害時には、その住民

表2-2-9 鳥取県西部地震被災者向け住宅復興事業補助金集計

(単位：千円)

市町村名	住宅建設				住宅補修				住宅液状化復旧			
	件数	補助金実績額		件数	補助金実績額		件数	補助金実績額		件数	補助金実績額	
		県費	市町村費		計	県費		市町村費	計		県費	市町村費
倉吉市	0	0	0	18	6,470	5,385	11,855	0	0	0	0	0
米子市	180	359,727	179,864	3,430	1,109,324	740,703	1,850,027	245	124,606	124,649	249,255	
境港市	92	184,000	92,000	2,061	766,654	638,631	1,405,285	10	4,613	3,614	8,227	
西伯町	56	112,000	56,000	1,363	444,244	310,919	755,163	0	0	0	0	
会見町	30	60,000	30,000	711	280,921	203,817	484,738	0	0	0	0	
岸本町	5	10,000	5,000	649	192,359	128,034	320,393	0	0	0	0	
日吉津村	4	8,000	4,000	239	62,397	34,085	96,482	0	0	0	0	
淀江町	0	0	0	265	83,915	50,874	134,789	4	1,800	1,132	2,932	
大山町	2	4,000	2,000	92	25,469	15,582	41,051	0	0	0	0	
名和町	0	0	0	13	4,779	3,496	8,275	0	0	0	0	
中山町	0	0	0	6	1,029	511	1,540	0	0	0	0	
日南町	3	6,000	3,000	349	113,391	67,085	180,476	0	0	0	0	
日野町	102	204,000	102,000	1,287	520,647	795,248	1,315,895	0	0	0	0	
江府町	1	2,000	500	429	130,775	86,084	216,859	0	0	0	0	
溝口町	45	90,000	45,000	1,021	355,453	281,396	636,849	0	0	0	0	
合計	520	1,039,727	519,364	11,933	4,097,827	3,361,850	7,459,677	259	131,019	129,395	260,414	

を地域にとどめ、元気を与える施策こそが大事であることを鳥取県西部地震は証明してみせたといえるだろう。

第3章

新潟の2つの地震・制度改正過渡期の 実例

山本 晋吾

人と防災未来センター事業部普及課長

1 新潟県中越地震

1-1 被害概要

新潟県中越地震は、2004年10月23日（土）夕暮れ近い17時56分に発生した。震源は、北魚沼郡川口町（現在は長岡市）の地下約13kmと浅く、地震の規模を示すマグニチュード6.8であったため、川口町役場に設置された震度計は、計測震度計としては国内史上初めて震度7を記録した¹⁾。周辺の小千谷市、山古志村、小国町では最大震度6強、十日町市、堀之内町、中里村、守門村、川西町、越路町、刈羽村、長岡市、栃尾市、三島町、広神村、入広瀬村で震度6弱を記録した²⁾。

人的被害は死者68人、重軽傷者4795人。地震時の家屋や崩壊土砂等の下敷きなど直接的な原因で死亡した人は約4分の1の16人であり、残りは災害関連死である。住家被害は12万1604棟、13万77世帯。全国有数の豪雪地帯であり、比較的、倒壊しにくい堅牢な住宅多かったが、中山間地の地滑り地帯の集落や丘陵地帯の宅地造成地における地盤災害に起因する住家被害が多かった。

中山間地において土砂災害や地滑りが多発したため、散在している集落を結ぶ道路やライフラインが各所で寸断、小千谷市や山古志村を中心とする7市町村61地区、1938世帯が孤立した。中でも山古志村や小千谷市東

表 2-3-1 2004年新潟県中越地震の人的被害と住家被害

人的被害				住家被害								非住家被害 公共施設 +その他
死者 (人)	行方 不明 (人)	重傷 (人)	軽傷 (人)	全壊		大規模半壊		半壊		一部損壊		
				世帯	棟数	世帯	棟数	世帯	棟数	世帯	棟数	
87	0	632	4,163	3,175	3,139	2,167	2,154	11,643	11,935	104,619	112,849	41,737

新潟県防災局危機対策課「平成16年新潟県中越地震による被害状況について（最終報）」2009年10月15日現在

山地区など全住民が長岡市などへの長期避難、いわゆる全村避難せざるを得なくなった。

ピーク時には、603カ所の避難所が開設（10月28日）され、約10万人が避難した。

1-2 被災者への応急支援

災害救助は、国から委任された都道府県が国の機関として実施する。災害救助の実施の判断は、都道府県知事が市町村の区域単位で住家の被害程度が災害救助法に定められた適用基準を満たすものかどうかの基本となる。

新潟県は、17時56分の本震以降も震度6強の余震が継続して発生していたこと、通信途絶と交通途絶に加え、夜間のため被害状況が全く不明な市町村があったこと、すでに多数の被災者が避難を行っていたことから、被害拡大の恐れもあるとの判断により、災害救助法施行令第1条第1項第4号の規定「多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受ける恐れが生じ、避難して継続的に救助を必要とするため」を適用し、災害発生日の10月23日深夜、震度6弱以上を観測した小千谷市、長岡市、十日町市、栃尾市、六日町、安塚町、中里村の7市町村に対し災害救助法の適用を決定した³⁾。

翌日10月24日に柏崎市、見附市、中之島町、越路町、三島町、与板町、和島村、出雲崎町、山古志村、川口町、堀之内町、小出町、湯之谷村、広神村、塩沢町、大和町、川西町、小国町、西山町、守門村、津南

町、刈羽村に対し追加適用、さらに10月27日に入広瀬村、11月9日に三条市、加茂市、燕市、上越市、弥彦村、分水町、吉田町、巻町、月潟村、中之口村、栄町、寺泊町、高柳町、浦川原村、松代町、松之山町、大島村、牧村、柿崎町、頸城村、吉川町、板倉町、清里村、三和村と適用市町村を拡大し、最終的な災害救助法適用市町村総数は、10市27町17村（合併後17市町村）に上った。

これは、継続する余震により住宅や宅地の被害が拡大し、中山間地における土砂災害の危険も高まる中で大量の避難者対応のために順次追加を行ったことによる。同法行令第1条第1項第4号の規定適用は、事前に厚生大臣と協議することとなっており、これら諸手続を踏んで公示している。なお、救助の開始（適用）は、公示日に関わらず災害発生日に遡及する。

こうした災害救助に要した費用、具体的には避難所の設置、応急仮設住宅の供与、炊出しなどによる食品の給与、及び住宅の応急修理等に要した費用は、県及び災害救助法適用市町村が支弁し、後日、国庫で負担することとなっている。

新潟県中越地震においては、総額225億4710万円、国庫負担186億6650万円の災害救助が行われた⁴⁾。

災害救助に係る経費の約75%は、応急仮設住宅の供与に要している。しかしながら、応急仮設住宅は概ね2年後には、さらに経費をかけて取り壊し、土地を原状復旧するため、被災地には何も残らない。このため、応急仮設住宅の建設に経費をかけるぐらいなら、被災者に相当分の住宅再建資金を提供しても良いのでは無いかとの論理も成り立つが、現実には、国の「(個人の)資産になるものには税金を入れないというのが、日本国ができて以来の伝統的考え方」(2006年2月衆議院災害対策特別委での防災大臣答弁)、いわゆる「個人資産形成不可の原則」が存在するため実現は困難である。

次に経費を要したものは住宅の応急修理であった。本来、雨漏りを防止するためにブルーシートで屋根を覆う、穴のあいた壁を合板で塞ぐといった程度の応急的な修理に要する経費の措置であった。

表 2-3-2 2004-2005 年度新潟県中越地震の災害救助の種類別実績

災害救助の種類	金額
応急仮設住宅の供与	168 億 8280 万円
住宅の応急修理	31 億 5170 万円
炊出しその他による食品の給与	8 億 2431 万円
避難所の設置等	16 億 8829 万円

新潟県は、被災者にとっては応急仮設住宅に入るよりも、住宅を修理して自宅への復帰を促せば生活再建が迅速に進むとして、「個人資産形成不可の原則」を超えて住宅修理に直接公費を支出できるように国に要望した。国はこの要望を受け、災害救助法に基づく住宅の応急修理制度を弾力的に運用することを決定し、被災地が特別な豪雪地帯であることも勘案して住宅の応急修理の限度額を 51 万 9000 円から 60 万円へ引き上げた。

さらに新潟県は、県独自の応急修理制度を創設した。この制度は、応急仮設住宅に入居しないことを要件とし、100 万円を限度に市町村が被害を受けた住宅を直接応急的に修理するものである。これは、実質的に被災者の住宅補修への支援となり、応急仮設住宅の設置戸数を少なく抑えることとなった。

1-3 被災者への生活再建支援

新潟県中越地震の住家被害は約 13 万世帯であり、被災者生活再建支援の中心は住宅再建であった。内閣府は、新潟県全域に被災者生活再建支援制度の適用を発表した。

被災者生活再建支援法は、地震発生前の 2004 年 4 月に改正され、家財等の調達経費に対し支給されていた生活関係経費 100 万円に、住居の購入、建て替え、補修経費以外の解体撤去費や整地、地盤改良などの経費に対し支給する居住関係経費 200 万円が新たに追加され、合わせて最大 300 万円の支援制度となった。

実は、この時点で、約 3 カ月前に「平成 16 年 7 月新潟・福島豪雨」が発生していたため、三条市、見附市、長岡市、栃尾市、三島町、和島村及び中之島町の 4 市 2 町 1 村には既に改正後の制度で適用されていた。この

表 2-3-3 2004年改正被災者生活再建支援法に基づく支援制度の運用基準

被害程度	収入要件	世帯主の 年齢要件	支給限度額：万円			
			生活関係経費		居住関係経費	
			複数世帯	単数世帯	複数世帯	単数世帯
全壊	0～500万円	不問	100	75	200	150
	500～700万円	45歳以上	50	37.5	100	75
	700～800万円	60歳以上	50	37.5	100	75
大規模半壊	0～500万円	不問	－	－	100	75
	500～700万円	45歳以上	－	－	50	37.5
	700～800万円	60歳以上	－	－	50	37.5

支給基準

【生活関係経費】

- ①生活に必要な物品の購入費又は修理費
- ②災害により負傷し、又は疾病にかかった方の医療費
- ③住宅の移転費又は移転のための交通費

【居住関係経費】

- ⑤民間賃貸住宅の家賃・仮住まいのための経費（50万円が限度）
 - ⑥住宅の解体（除却）・撤去整地費
 - ⑦住宅の建設、購入又は補修のための借入金等の利息
 - ⑧ローンの保証料、その住宅の建替等にかかる諸経費
- ※大規模半壊世帯は、⑤～⑧のみが対象。
 ※他の都道府県へ移転する場合には⑤～③それぞれが限度額の1/2

経費算出方法

- (1) 家賃等：支出額から月額2万円相当分を減じた額
- (2) 解体（除却）・撤去、整地費：支出額に100分の70を乗じた額
- (3) 借入金利息等（債務保証料除く）：利率から年1%を控除した利率（最大2.5%）で計算した額

申請期間

- ①～④：災害発生日から起算して、13カ月
- ⑤：同上25カ月
- ⑥～⑧：同上37カ月

時、新潟県は、国の支援制度のみでは不十分として、独自に最大100万円の被災者生活再建支援制度を創設しており、国制度と合わせて最大400万円、さらに前述の災害救助法に基づく住宅応急修理と新潟県独自の住宅応急修理制度の合計最大160万円を加えて、4種類の公的支援措置が被災者に実施された。

表 2-3-4 2004年7月新潟・福島豪雨災害に伴い創設された新潟県の支援制度の運用基準

被害程度	収入要件	世帯主の年齢要件	支給限度額：万円	
			複数世帯	単数世帯
全壊	0～500万円	不問	100	75
	500～700万円	45歳以上	50	37.5
	700～800万円	60歳以上	50	37.5
	800万円超	不問	100	75
大規模半壊	0～500万円	不問	100	75
	500～700万円	45歳以上	50	37.5
	700～800万円	60歳以上	50	37.5
	800万円超	不問	50	37.5
半壊	0～500万円	不問	50	37.5
	500～700万円	45歳以上	50	37.5
	700～800万円	60歳以上	50	37.5
	800万円超	不問	50	37.5

支給基準

【生活関係経費】

- ①被災世帯の生活に必要な物品等の購入費又は被災により故障及び破損した物品等の修理費（付属品の購入や設置工事費を含む）
- ②被災世帯が日常生活の本拠として使用する住宅への引越しをする場合に必要となる家財の運送費及び移転のための交通費
- ③住宅を賃借する場合における当該住宅の借家権の設定の対価（礼金）
- ④今回の災害により負傷し、又は疾病にかかった場合の医療費
- ⑤その他市町村長が生活再建のために特に必要と認めた物品の購入費又は修理費

【居住関係経費】

- ①住宅を賃借する場合における当該住宅の家賃
- ②住宅に係る解体（除却）、撤去、整地費
- ③住宅の建築補修等に係る借入金その他の債務に係る利息及び債務保証料等
- ④仮設住宅又は施設の利用料
- ⑤自ら居住用に供する住宅における当該住宅の改築補修費等
- ⑥その他市町村長が住宅の賃借、補修、建設又は購入に必要な諸経費として特に認めた経費

表 2-3-5 2004-2005年度新潟県中越地震の災害救助法に基づく住宅応急修理制度

被害程度	1世帯あたりの限度額
大規模半壊・半壊	60万円（特例）

表 2-3-6 2004-2005 年度新潟県中越地震の新潟県単独の住宅応急修理制度

被害程度	1世帯あたりの限度額
大規模半壊	100万円
半壊	50万円

1-4 支援金制度における課題

被災者からの苦情として多く寄せられたのが、①住家の被害認定が納得できないこと、②支給まで時間がかかっていること、③住宅本体の建築・補修費などが対象外なので限度額まで使い切れないことであった。

支援金制度は、いずれも住家の被害程度をもとに支援の程度、つまり支援額が決まることから、当初から住家の被害認定の是非が関わられた。被災者からの苦情の多くが被害認定結果に対するものであり、再調査への対応についても不満が寄せられた。

また、4種類の公的支援措置はそれぞれ細かく対象要件や支援内容などが定められているうえに、制度ごとに基準が違っている部分も存在し、県や市町村の担当職員は、平常時は取り扱うことのない行政サービスであるため、一から制度の理解、解釈し、これを運用しなければならないため非常に苦勞した。まして、被災者にこれら制度を理解してもらうことは至難の技で、市町村役場の窓口から庁舎の外まで長蛇の列ができることとなった。

被災者生活再建支援制度一つとっても、前述の通り被害認定で被災者の合意を得るまでも神経質かつ膨大な事務処理が必要となったことに加え、世帯収入や世帯主の年齢など細かな支給要件が付され、「個人資産形成不可の原則」の原則に基づく、支援対象とする経費の審査には、さらに膨大な事務処理が加わった。生活再建支援法の申請に関しては、居住安定支援制度が2004年4月に拡充されたばかりで、国においても具体的な運用の取り扱いなど十分に整理されていなかったのが現状であった。

例えば、世帯の定義については、従来から、「世帯とは、社会生活上の単位として、住宅及び生計を一つにする者の集まり又は独立して生計を維持する単身者をいうものとする。」(1998年国土庁事務次官通達)と

示されており、一つの住宅に住んでいても生計が別であれば、別の世帯として取り扱われることとなっていた。

この別世帯の認定については、従来では、電気・ガス・水道等を別々に利用しているいわゆる二世帯住宅などに対象が限定されていたようであるが、実際の被災地においては数世代が同居している住宅が多くみられた。

申請書を審査していくなかでは、様々な取扱が明確でないケースに遭遇した。その度に（財）都道府県会館被災者生活再建支援基金部や内閣府に照会し、調整することになるが、審査に時間がかかり支給が遅くなるケースがあった。さらに、同様の申請事例の取扱いを都道府県会館、県及び市町村での取扱いを統一するまでに時間がかかり、既に申請書を提出済の同様ケースの確認を行うなどの手戻りが多くあり、市町村職員の負担はたいへん大きくなった。中には、証拠書類としての領収書の添付不要とされたのにもかかわらず、独自に公平性確保の観点から添付を求めた市町村もあった。

これらを踏まえ、「被災者生活再建支援法の運用に係る Q&A」が、11月19日に内閣府から通知された。具体的には、①申請書等に領収書を添付することが不要となったこと、②複数世帯が同一家屋に同居している場合で生計を一つにしていない場合は、それぞれを別世帯として取り扱うことの2項目が運用として新たに示された。その後も、2005年6月22日の施行令及び施行規則の改正に伴い、生活関係経費の経費区分、購入額及び購入数量の制限が廃止され、概算払いの限度額も拡大されるなど、支給に係る制限が少しずつ取り除かれた。

これら申請書の審査は、まず被災市町村で審査してから新潟県に提出され、県で再び審査し、とりまとめて都道府県会館に請求し、都道府県会館の基金部で最終確認を行い、被災者に支給された。同じ審査を3回繰り返すことにより処理が遅れることとなった。

災害救助法に基づく住宅応急修理制度は、原則1カ月以内に完了することとされているが、被災地は世界有数の豪雪地帯であり、修理の実施は事実上降雪前に限られること、被災地の修理業者が不足していたため、新潟県は、住宅応急修理の完了期限を2005年3月末まで延長した。

2 新潟県中越沖地震

2-1 被害概要

新潟県中越沖地震は、2007年7月16日（月）「海の日」の祝日のお昼前10時13分に発生した。震源は、刈羽郡刈羽村・柏崎市・三島郡出雲崎町の日本海沖合の地下約17kmと新潟県中越地震と同様に浅く、地震の規模を示すマグニチュードも同じ6.8であった。柏崎市の沿岸部の地殻が最大約17cm移動する⁵⁾など、震源地に近い柏崎市、刈羽郡刈羽村、長岡市小国町、長野県飯綱町で最大震度6強、三島郡出雲崎町、上越市、小千谷市で震度6弱の強い揺れを記録した。

人的被害は死者15人、重軽傷者2316人。住家被害は4万2037棟。日本海沿いの平野部で柔らかい沖積層で揺れが増幅したこと、砂丘地における液状化が顕著で、宅地造成地における地盤災害に起因する住家被害が多かった。

ピーク時には、116カ所の避難所が開設（7月16日）され、約1万人が避難した。

2-2 被災者への応急支援

新潟県は、災害発生日の7月16日20時に災害救助法施行令第1条第1項第4号の規定「多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受ける恐れが生じ、避難して継続的に救助を必要とするため」を適用し、震度6弱以上を観測した長岡市、柏崎市、小千谷市、上越市、三島郡出雲崎町、刈

表 2-3-7 2007年新潟県中越沖地震の人的被害と住家被害

人的被害			住家被害								非住家被害
死者 (人)	行方 不明 (人)	重軽傷 (人)	全壊		大規模半壊		半壊		一部損壊		公共施設 +その他 棟数
			棟数	世帯	棟数	世帯	棟数	世帯	棟数	世帯	
15	0	2316	1331	1199	856	835	4,854	4,740	37,277	37,379	31,590

新潟県防災局危機対策課「平成19年7月16日に発生した新潟県中越沖地震による被害状況について」（第284報）

羽郡刈羽村の6市町村に対し災害救助法の適用を決定した。

その後、7月25日に震度5強の余震が発生し、けが人が発生したことから、三条市、十日町市、燕市、南魚沼市に対し追加適用し、最終的な災害救助法適用市町村総数は、8市1町1村となった。

災害救助法に基づく住宅応急修理制度を実施するとともに、新潟県中越地震同様に県単独の住宅応急修理制度を実施した。災害救助法に基づく住宅応急修理制度は、新潟県中越地震と同様の限度額の特例は認められなかったが、県単独の住宅応急修理制度は、新潟県中越地震と同額として、合計150万円を限度とした。

2-3 被災者への生活再建支援

被災者の生活再建支援は、新潟県中越地震と同様の生活関係経費100万円、居住関係経費200万円に、県単独の100万円を加え最大400万円が被災者に支給されることとなっており、初めは同一の支給基準に基づいて事務を開始した。

しかしながら、依然として年齢・年収要件や細かい用途制限で複雑かつ審査に時間がかかり、被災者への支給が遅れることから、2007年能登半島地震、さらに新潟県中越沖地震といった度重なる災害の被災地からの強い要望も受け、国は、2007年12月14日に、年齢・年収要件を撤廃して最大300万円を定額渡し切りとする制度に改正した。

この改正により、被災者にとって年齢・年収・世帯状況の証明書類、用途を示す領収書を準備のうえ複雑な申請様式に記載し、市町村窓口での審査を受けるといった煩雑な手続きが大幅に軽減でき、速やかに支援金の支給を受けることができただけでなく、審査する被災市町村にとっても、審査途中で取扱いが大幅に変わり多少の混乱が生じたものの、膨大な審査事務を削減し、支給までの事務処理時間の短縮、それに伴う人件費コストの軽減、さらには審査事務以外への復興業務への人的資源を振り分けることができるなど、大幅な負担軽減となった。

表 2-3-8 2007年改正被災者生活再建支援法に基づく支援制度の運用基準

被害程度	支給限度額：万円							
	複数世帯				単数世帯			
	基礎 支援金	加算支援金			基礎 支援金	加算支援金		
		建設購入	補修	賃借		建設購入	補修	賃借
全壊	100	200	100	50	75	150	75	37.5
大規模半壊	50	200	100	50	37.5	150	75	37.5

支給基準

【基礎支援金】住宅の被害程度に応じて支給

【加算支援金】住宅の再建方法に応じて支給

表 2-3-9 2007改正被災者生活再建支援法に基づく新潟県の支援制度の運用基準

被害程度	収入要件	支給限度額：万円	
		複数世帯	単数世帯
全壊	無し	100	75
大規模半壊	0～500万円	100	75
	500万円超	50	37.5
半壊	無し	50	37.5

表 2-3-10 2007年度新潟県中越沖地震の災害救助法に基づく住宅応急修理制度

被害程度	1世帯あたりの限度額
大規模半壊・半壊	50万円

表 2-3-11 2007年度新潟県中越沖地震の新潟県単独の住宅応急修理制度

被害程度	1世帯あたりの限度額
大規模半壊	100万円
半壊	50万円

[注]

- 1) 1996年9月まで地震の震度は、気象台の職員が体感や被害などから判定していた。1995年の阪神・淡路大震災における震度7は、加速度計や地震計などの計測機器のデータによる「計測震度」による震度では無い。
- 2) 市町村名は、以下、それぞれの時点での名称とする。この場合は、地震発生時(2004年10月23日)の市町村名である。
- 3) 実際には震度6弱以上を記録した市町村は本節冒頭にあるとおり16市町村に上るが、震災当日に災害救助法が適用された7市町村以外は、通信途絶により震度データ欠測の状況にあった。
- 4) 2004-2005年度の2カ年度の決算ベース。
- 5) 陸域観測技術衛星「だいち」合成開口レーダー(SAR)のデータによる。

第4章

2007年改正の効果

亀井 浩之

兵庫県企画県民部防災企画局復興支援課長

1 改正前の支給状況

2007年改正前の被災者生活再建支援制度は、家財道具等について最高100万円を限度に支援する生活関係経費と被災住宅の解体撤去費、ローン利子等について最高200万円を限度に支給する居住関係経費からなるものであった。

2007年改正前の制度の施行状況を調査したところ、住宅再建への支援としての居住関係経費に係る被災者生活再建支援金の支給対象件数7976

表 2-4-1 居住関係経費の支給状況（2007年3月調査）

（単位：件、％）

区分	件数	割合
被災者生活再建支援法対象者	9,030	－
居住関係経費の支給対象	7,976	88.3
申請あり	4,317	54.1
満額申請	816	18.9
限度額以内申請	3,501	81.1
申請なし	3,659	45.9
居住関係経費の支給対象外※	1,054	11.7

※自然災害により大規模半壊以上の被害があったが、住宅の解体や新築及び購入に係る借入金等の利息が生じず、支給の対象にならない場合
（出典：全国知事会災害対策特別委員会調査資料）

件のうち、申請を行った被災世帯は約54%であり、申請を行った被災世帯のうち支給限度額満額申請したのは2割に満たなかったことから、用途を限定した実費積み上げ方式による給付であった制度にあっては、被災者の生活再建、とりわけ住宅再建を支援するには不十分であった。

2 改正の内容・趣旨

2007年の法改正では、用途を限定した「実費積み上げ方式」から用途を限定しない「定額渡し切り方式」への変更、生活関係経費と居住関係経費の区分を廃し、住宅の被害程度に応じた「基礎支援金」と住宅の再建方法に応じて支給する「加算支援金」とに区分することとしたこと、支援金の支給対象要件から、収入要件及び年齢要件を撤廃することなどの改正がなされた。

この法改正により、これまで煩雑であった事務手続きが簡素化されるとともに、基礎支援金と加算支援金に区分されたことにより、被災直後に当面必要となる最低限の生活費を基礎支援金で、住宅の確保時に要する経費をその再建方法に応じて加算支援金を給付することとなり、被災者の生活・住宅再建に必要な資金を、迅速かつ簡便な手続きにより適時に給付することが可能となった。

3 改正前後の対象災害での支給比較

被災者生活再建支援法改正前後の支給額の比較のため、兵庫県の災害での実例を検証した。

兵庫県において甚大な被害をもたらした2004年の台風災害と被災者生活再建支援法改正後の2009年台風災害に係る被災者生活再建支援金の支給状況を比較してみると、改正前の用途を限定した実費積み上げ方式の制度であった2004年の台風災害における支給世帯率（対象世帯に対する支給世帯数の割合）は、生活関係経費で98.1%、居住関係経費で65.0%、特に、全壊世帯では居住関係経費で35.7%に止まっている。

その一方で、改正後の用途を限定しない定額渡し切り方式に制度改正した後の災害である2009年の台風災害における支給世帯率は、基礎支援金

表 2-4-2 改正前後の災害における被災者生活再建支援金支給状況 (兵庫県)

○2004 年台風第 21 号・第 23 号災害に係る被災者生活再建支援金支給状況 (単位：世帯、千円)

区分	支給状況										対象世帯数 I
	全体		生活関係経費			居住関係経費			対象世帯数		
	世帯数 a	支給額 b	1世帯あたり 平均支給額 c(b/a)	世帯数 d	支給額 e	1世帯あたり 平均支給額 f(e/d)	支給 世帯率 g(d/f)	支給額 i	1世帯あたり 平均支給額 j(i/h)	支給 世帯率 k(h/l)	
全壊世帯(大規模半壊解体 ・半壊解体含む)	678	670,139	988	665	517,139	778	98.1%	153,000	632	35.7%	678
大規模半壊世帯	566	87,194	154	-	-	-	-	87,194	154	100.0%	566
合計	1,244	757,333	609	665	517,139	778	98.1%	240,194	297	65.0%	1,244

※支給額割合(最大支給額)に対する1世帯あたり平均支給額の割合)

全壊世帯：32.9% (1世帯あたり平均支給額 988 千円÷最大支給額 3000 千円×100)

大規模半壊世帯：15.4% (1世帯あたり平均支給額 154 千円÷最大支給額 1000 千円×100)

(注) 便益を限定した実質積み上げ方式による支給であること、単数世帯では複数世帯の3/4の支給額となること、年取により支給額に違いがあることから、最大支給額とならない世帯がある。

○2009 年台風第 9 号災害に係る被災者生活再建支援金支給状況 (2013 年 12 月 31 日時点) (単位：世帯、千円)

区分	支給状況										対象世帯数 I
	全体		基礎支援金			加算支援金			対象世帯数		
	世帯数 a	支給額 b	1世帯あたり 平均支給額 c(b/a)	世帯数 d	支給額 e	1世帯あたり 平均支給額 f(e/d)	支給 世帯率 g(d/f)	支給額 i	1世帯あたり 平均支給額 j(i/h)	支給 世帯率 k(h/l)	
全壊世帯(大規模半壊解体 ・半壊解体含む)	232	470,875	2,030	232	215,000	927	100.0%	255,875	1,333	82.8%	232
大規模半壊世帯	276	381,875	1,384	276	129,750	470	100.0%	252,125	1,017	89.9%	276
合計	508	852,750	1,679	508	344,750	679	100.0%	508,000	1,155	86.6%	508

※支給額割合(最大支給額)に対する1世帯あたり平均支給額の割合)

全壊世帯：67.7% (1世帯あたり平均支給額 2030 千円÷最大支給額 3000 千円×100)

大規模半壊世帯：55.4% (1世帯あたり平均支給額 1384 千円÷最大支給額 2500 千円×100)

(注) 単数世帯では複数世帯の3/4の支給額となること、加算支援金は再建方法により支給額に違いがあることから、最大支給額とならない世帯がある。

で100%、加算支援金で86.6%となっており、1世帯当たりの平均支給額を比較すると、改正前の居住関係経費が29万7000円であるのに対し、改正後の加算支援金では115万5000円であり、制度改正が被災者の生活再建に大きく寄与していることが分かる。

[参考文献]

- 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会『伝える 阪神・淡路大震災の教訓』
株式会社ぎょうせい、2009年
- 被災者生活再建支援法人 財団被災者都道府県会館 被災者生活再建支援基金部
『被災者生活再建支援制度－事務の手引き－』、2013年
- 被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会（内閣府）『被災者の住宅再建
支援の在り方に関する検討委員会報告書』、2002年
URL: http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/h12/121204.html#_Toc500767494
- 廣井脩「総合的国民安心システム創設のための取り組み」復興10年委員会（編）
『阪神・淡路大震災復興10年総括検証・提言報告』、2008年

第5章

2013年竜巻災害・関東地方の実例

磯 辺 康 子

神戸新聞編集委員

津久井 進

弁護士

出口 俊 一

兵庫県震災復興研究センター事務局長、阪南大学講師

1 はじめに

2013年9月2日、16日、埼玉県、千葉県などに被害をもたらした竜巻災害は、行政区域内の被害家屋数によって支援格差が生まれる被災者生活再建支援法の課題を浮き彫りにした。同一災害でも市町ごとに適用、不適用が分かれる支援法の矛盾点は、以前から指摘されてきたが、この竜巻災害でも被災自治体から改善を求める声が上がっている。

そこで、災害発生翌月の10月29日、30日、埼玉県越谷市、熊谷市、行田市、松伏町、千葉県野田市の被災5市町で担当者にヒアリングを行い、今回明らかになった支援法の問題点や、支援法の不備を補うために各自治体が設けた被災者支援策などを把握した。

2 災害の概要

9月2日の竜巻

午後2時ごろ、発達した積乱雲に伴い、埼玉県さいたま市、越谷市、松伏町、千葉県野田市、茨城県坂東市にかけて竜巻が発生。風速は推定毎秒50～69メートルに達した。

9月16日の竜巻

午後1時30分ごろから2時40分ごろにかけ、埼玉県滑川町、熊谷市、行田市、群馬県太田市で4つの竜巻が発生した。なお、15、16日は、台風18号に伴う竜巻や突風が、関西、関東、北海道など各地で発生している。

3 被災者生活再建支援法の適用基準（同法施行令第1条）

- ①災害救助法施行令第1条第1項第1号、第2号に該当する被害が発生した市町村
- ②10世帯以上の住宅が全壊した市町村
- ③100世帯以上の住宅が全壊した都道府県
- ④①か②の市町村を含む都道府県内で、5世帯以上の住宅が全壊した市町村（人口10万人未満）
- ⑤①～③の区域に隣接し、5世帯以上の住宅が全壊した市町村（人口10万人未満）
- ⑥①か②の市町村を含む都道府県または③の都道府県が2以上ある場合、5世帯以上の住宅が全壊した市町村（人口10万人未満）、2世帯以上の住宅が全壊した市町村（人口5万人未満）

支援金は、全壊世帯（半壊で解体した世帯含む）が最高300万円、大規模半壊世帯が最高250万円で、半壊や一部損壊の世帯は対象外となっている。

4 5 自治体の被災者生活再建支援法適用状況、住家被害

自治体	支援法	全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊	集計日、単位
越谷市	○	30	60	140	1,295	10/28 世帯
松伏町	×	1	3	5	102（非住家含む）	10/9 棟
野田市	×	1	1	4	219（うち45は著しい損壊）	9/27 棟
熊谷市	○	10	—	21	756	10/28 件
行田市	×	0	—	0	148	10/28 件

5 各自治体の主な被災者支援策（住宅関連）、担当者からの指摘

越谷市（9/2 発生）

- ・被災者生活再建支援法に基づく支援金 最高 300 万円
 - ・市災害見舞金 全壊世帯 10 万円、半壊世帯 5 万円
 - ・市竜巻見舞金 全壊世帯 5 万円、半壊世帯 3 万円、一部損壊世帯 1 万円
 - ・市生活必需品購入支援金 全壊世帯 10 万円、半壊世帯 5 万円
 - ・民間賃貸住宅家賃給付金 最高月額 7 万円。全壊世帯 1 年以内、半壊世帯半年以内
- ・2日に災害救助法の適用が決まり、5日に被災者生活再建支援法の適用が決定した（適用日は9月2日）。24日には、市議会で竜巻関連の追加補正予算、条例案が可決され、竜巻災害見舞金（事業費 1800 万円）、民間賃貸住宅家賃給付金（事業費 1500 万円）の独自制度が導入された。
- ・災害見舞金と竜巻見舞金は併用可能。竜巻見舞金は一部損壊も対象とし、煩雑な手続きを避けるために罹災証明なしでも住宅の写真があれば支給した。災害見舞金は既存の制度で、主に火災や水害を想定しており、一部損壊は対象外だった。
 - ・一部損壊の幅が広い、という点が課題だった。ガラス窓 1 枚が割れただけの住宅もあれば、半壊に近い住宅もある。
 - ・竜巻被害に対する被災者支援について、過去の参考事例は 2012 年 5 月に被害を受けた茨城県つくば市くらいしかなかった。ただ、つくば市の竜巻見舞金はかなり手厚く（見舞金と生活準備金を合わせ、全壊世帯に 70 万円、大規模半壊世帯に 45 万円、半壊世帯に 35 万円、一部損壊世帯に 1~20 万円）、そのまま参考にするのは難しかった。
 - ・被災者生活再建支援法や災害救助法については年に 1 回、市町村の担当者向けの説明会がある。竜巻災害の発生前に担当者が出席していた

ので、つくば市の事例も合わせて情報はあった。

- ・被災者生活再建支援制度の支援金申請について、「罹災証明の原本を添付」「訂正印は認めない」など細かい指示があり、課題と感じた。
- ・被害が市街化調整区域の場合、全壊や大規模半壊した住宅を取り壊すと、宅地として売ることができないなどの問題が生じる。越谷市以外でも起こっている問題ではないか。
- ・同じ災害に見舞われた県内の自治体でも、被災者生活再建支援法の適用、不適用が分かれるという事態を受けて、埼玉県が支援制度の検討会を始める（11月7日、「埼玉県・市町村被災者生活再建支援制度検討会」スタート）

松伏町（9/2発生）

- ・竜巻被災者生活再建支援金 最高 300 万円（国制度と同等）
 - ・竜巻被災者見舞金 全壊世帯 10 万円、半壊世帯 5 万円、
一部損壊世帯 1 万円
 - ・竜巻災害被災者家賃給付金 最高月額 7 万円。全壊世帯 1 年以内、
半壊世帯半年以内
- ・被災者生活再建支援法の適用基準に満たず、9月4日、町長が総務相、防災担当相に対し、適用を要望。5日には県知事にも要望した。
 - ・被災者生活再建支援法と同等の支援をすることを、9月10日に決定。町長の判断で決め、要綱を整備。同日、竜巻被災者見舞金制度も創設した（一部損壊については30日に創設）。支援金、見舞金を合わせ、予算は2970万円。
 - ・9月30日、家賃給付金制度を創設した。家賃給付金制度の利用は1件のみ（10月29日時点）。
 - ・被害認定についての課題がある。竜巻の場合、屋根が飛ばされてしまうこともあるが、建物の躯体に影響がないと一部損壊の扱いになってしまう。災害に応じた指針の整備をさらに進める必要がある。
 - ・本来、法律は被災者のためのもので、役所のためにあるものではない

はず。支援法の適用基準だけでなく、災害救助法についても、「ブルーシートはOK、土のう袋は不可」など線引きがよく分からず、課題と感じた。

- ・ブルーシートについては、竜巻災害を経験した茨城県つくば市が自発的に応援で持ってきてくれ、助かった。ブルーシートは町が大量に買うと被災者が購入できなくなるため、東日本大震災を教訓にして流通関係と協定を結んでおり、そのルートによる入手も機能した。
- ・被害の中心は農業地域で、田畑に入ったガラス片、瓦片などの除去が課題。稲刈りのコンバインが壊れてしまう。農家にすれば、自分の田畑に素人は入ってほしくないのが、他人に除去を任せることはしない。

野田市（9/2 発生）

- ・千葉県被災者生活再建支援金 最高300万円（国制度と同等）、
半壊補修世帯への支援金 最高25万円（県独自）
- ・市竜巻災害見舞金 全壊・半壊世帯75万円、
著しい一部損壊世帯25万円、
一部損壊世帯1万円
- ・市災害見舞金 全壊世帯5万円、半壊世帯2万円
- ・一部損壊の被害に幅があり、独自に「著しい一部損壊」と「一部損壊」の区分を設けて見舞金を支給した。一部損壊は、修繕費用10万円以上の世帯を対象としている。
- ・被災者生活再建支援法について、9月10日、市長が防災担当相に適用を要望。現行制度では適用できないとの回答を受け、市として独自支援を決定（11日の市議会で約2200万円の補正予算可決）。並行して、千葉県に県事業としての実施を要望し、結果的に千葉県が制度を設けることになった。国の制度に、半壊補修世帯への支援を上乗せした内容となっている。

- ・ 支援法の適用については「同じ災害であれば同じ扱いを」と思う。法が適用されていれば、国や県に要望活動をする必要もなかった。
- ・ 被害認定基準運用指針についても、「判定基準が厳しすぎる」として、防災担当相に緩和を要望した。
- ・ 竜巻を受けた新設の2制度と、既存の災害見舞金制度を合わせると、全壊世帯の最高支給額は380万円（300+75+5万円）。半壊・補修世帯でも102万円（25+75+2万円）となる。
- ・ 見舞金の金額に関しては、前年に被害を受けた茨城県つくば市の例を参考にした。

熊谷市（9/16発生）

- ・ 被災者生活再建支援法に基づく支援金 最高300万円
 - ・ 市竜巻災害復旧支援金 半壊世帯最高20万円、一部損壊世帯10万円（補修工事への支援）
 - ・ 災害見舞金 全壊世帯10万円、半壊世帯5万円、一部損壊世帯1万円、非住家のみ全壊・半壊・一部損壊に1世帯あたり1万円
 - ・ 市生活必需品購入支援金 全壊世帯最高10万円、半壊世帯最高5万円、一部損壊世帯最高1万円
 - ・ 民間賃貸住宅家賃給付金 月額最高7万円。全壊世帯1年以内、半壊世帯半年以内
- ・ 「全壊10棟」という被害は比較的早い段階で判明し、被災者生活再建支援法の基準はクリアできると考えていた。
 - ・ 見舞金制度などは、越谷市、松伏町の例を参考に、要綱を整備した。支援策をどこまで広げるのかは難しいところ。一部損壊は被害の幅が大きい。見舞金の「一部損壊1万円」という額は、お見舞いの気持ちで、できるだけ広く支給という考え方のもとに設定。
 - ・ 災害救助法の応急修理制度は、業者が限られたり、補修の必要な部分が制度対象外であったりして使いにくい（10月28日時点で申請7

件)。すでに工事を済ませてしまった世帯もあり、補修工事を対象とする復旧支援金の制度を設けた。領収書を提出してもらっている。復旧支援金の申請件数は、10月28日までに169件。

- ・生活必需品購入支援金は、社会福祉協議会の制度。領収書の添付が必要。
- ・車の被害に対する支援の要望があったため、「被災軽自動車等に対する特別補助金制度」を創設した。廃車手続きをした車両、修理をした車両について1000円～7200万円の補助を出す（普通自動車は県税の減免で対応）。
- ・被災者支援の予算については予備費で対応した。
- ・被災者の仮住まいは、当初公営住宅への入居で対応しようとしたが、通学の関係などで近くの民間住宅を希望する人が多く、家賃給付金制度を導入した。

行田市（9/16発生）

- ・市竜巻被害見舞金 被災家屋1棟に1万円
- ・見舞金制度の新設について、災害直後は考えていなかった。東日本大震災でも住宅への被害はあったが、制度を設けなかったことが理由。しかし、他市でも一部損壊を含めた被害に見舞金を出すことになり、同じような支援策が必要と考えた。9月20日、市議会で補正予算可決。予算は100万円で、超える部分は予備費での対応とした。
- ・9月2日の竜巻で越谷市、松伏町の例があり、被災者生活再建支援法は適用されないということは分かっていた。見舞金などの支援策は、両市町の例が参考になった。
- ・見舞金については、防災部局で担当した。地域防災計画に照らせば、福祉部局が担当することになるが、担当分けは課題。防災部局は専属職員3人で災害対策本部の業務などもこなさねばならない（今回の調査では、見舞金や支援金にかかわる業務分担について、他市でも課題と感じていた）。

- ・被災者支援を行うには、被害の把握が必要だが、全容が分かるのに時間がかかる。竜巻の場合、屋根の上の被害などもあり、把握しにくい。全容が判明してきたのは10月上旬ごろ。被害の把握は、義援金配分などにも影響するため、重要な課題と感じている。
- ・物置など非住家の被害について「対象にならないのか」という問い合わせはあった。
- ・10月30日の調査時点で見舞金の申請は約100件、支給済みは55件。
- ・支援法については、自治体の境に関係なく、災害ごとに適用するべきではないか。また、半壊世帯への支援策も必要と考える。

6 見直し・改正の課題

今回のヒアリング調査において、被災者生活再建支援法（支援法）の仕組みが、被災者支援の基本的救済策としてわが国に定着したことが認識できた。住家の損壊に対して公的資金を支出すること自体に消極的だった阪神・淡路大震災の当時の状況と比較すると大きな前進と言える。全壊した場合に支援金を拠出するのは当然のことであるという理解がどの自治体でも共通していたが、これは支援法の思想が浸透した証であると言えるし、さらに、半壊・一部損壊の場合にも何らかの手を差し伸べようとする自治体の姿勢は、むしろ進歩的であった。支援法の効果が、15年の月日と様々な災害事例を通じて、広く行き渡ったと言えるだろう。

他方、大きな課題も明瞭となった。被災者生活再建支援法の適用の有無について自治体の区割りで別々に被害世帯数を数える方法－「10世帯以上の住宅が全壊した市町村」－を採用しているため、同一の自然災害・竜巻による被害が発生しているにもかかわらず、埼玉県越谷市は全壊30世帯ゆえ、支援法が適用、同県松伏町と千葉県野田市はそれぞれ全壊1世帯ゆえ、支援法が不適用となり、両自治体から国に対し「支援法の適用については、同じ災害であれば同じ扱いを」との要望が出された。全く、正当な要望である。

支援法が不適用になった自治体では、町や市において支援法と同等の内容の独自策が講じられたため、被災者にとっては不公平感は生じにくかつ

たが、町や市の段階では、不公平感が生じていた。

この問題は、今回の竜巻災害で露見したものではない。すでにこれまでも指摘されてきていたが、結局、政府は見直しの検討を表明するに止まり、実行に移してこなかったのである。2013年12月4日、内閣府被災者行政担当に直接問い合わせたところ、「本年10月から『被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会』を開始しましたので、その場で検討をしていただいています。平成26年夏頃に意見の整理が行われますので、それを待って下さい。なお、被災者支援や住家被害支援については、都道府県が主体的に実施し、一定規模以上の災害については、都道府県の相互扶助と国の助成により支援することが基本です」とのことであった。

被災者生活再建支援法の2回目の改正が実施された2007年11月から6年余が経過した。2011年3月、東日本大震災が発生したという事情があったとはいえ、この6年間、検討の繰り返しに終始している。

内閣府の2006～2011年のまとめでは、「10世帯以上」の支給要件のため、住宅が全壊したのに306世帯は支援金を受け取れず、うち66世帯は自治体の救済も受けられなかった。因みに東日本大震災では、111世帯が支援金を受け取れなかった。2012年5月の竜巻では、茨城県つくば市の約100世帯は支給対象になったが、同時に発生した竜巻にもかかわらず、栃木県益子町（全壊7世帯）や真岡市（全壊5世帯）は対象から外れた。栃木県は、最大300万円の支給を決定したので、被災者は救済された。しかし、被災者生活再建支援法の「救済漏れ」は相次いでいる。

そこで、2012年8月15日、末松義規内閣府副大臣は、「公平性を期すため、適用基準の見直し検討を表明し事務局に指示した」（「毎日新聞」2012年8月16日付、「東京新聞」同年9月7日付）。

2012年5月6日に茨城県、栃木県及び福島県において複数の竜巻が発生し、死傷者や多くの住家被害が発生するなど、甚大な被害がもたらされ、それらの被害を踏まえ、政府は竜巻等突風に対する対策を強化するため、内閣府副大臣を座長とし、関係府省庁により「竜巻等突風対策局長級会議」を設置した。同年5月17日から8月15日まで5回の会議と米国調

査（FEMA など）も実施し、50 ページに及ぶ『報告書』（同年8月15日付）をまとめている。

その中で「被災者支援に関する取組」として

「○全国知事会の要望を踏まえ、被災者の公平性が確保されるよう、被災者生活再建支援法の在り方について早急に検討【内閣府】。

○農地に混入したガラス片等の除去に関する支援の周知【農林水産省】。

○住宅金融支援機構による被災住宅復旧のための融資に関する周知【国交省】」

と3項目の方針をまとめている。

今回の竜巻災害を受けて、政府は再び「竜巻等突風対策局長会議」を開催し、5回の会議を経た上で、『報告書』（2013年12月26日付）をまとめ直した。この報告書では、今後の施策の柱を、①予測情報の改善、②災害情報等の伝達の在り方、③防災教育の充実、④建造物の被害軽減策の在り方、⑤被災者支援の在り方、の5つの観点から整理し直し、それぞれの施策を推進するとしている。

しかし、核心となる被災者生活再建支援法の改正については、「小規模災害にまで国が直接補助すると、市町村、都道府県、国それぞれが役割を果たすという災害関係法の体系等に影響」する、あるいは「現在の国と地方の役割分担の下では、支援法の適用要件の拡大は困難」ということを理由に、消極姿勢にとどまった。もちろん、同一の自然災害の被害で被災者間に不公平が生じているという根本的な制度の欠陥は認識し、何らかの改善策は必要であると理解しているものの、その対策として、第1に「全都道府県で被災者生活再建支援法と同等の措置を講じることが適切」とし、第2に「上記対応が困難な場合、支援に漏れが生じることがないように、当面の間、支援法が適用された同一の災害において、財団法人都道府県会館による、適用対象外の地域の被災者に対する『新たな支援』の活用等も考えられる」との方針を挙げて、あくまで都道府県側で対応すべきであると言いつつ、国としての対応を回避する姿勢を貫き、被災者生活再建支援法及び同施行令の改正を否定した。

なお、埼玉県は支援法の適用のない地域に支援法と同水準の給付をする

県の独自制度を設けると発表したが（2014年1月8日）、これは政府の上記報告書の結論を受けてのことと思われる。一方、2013年12月4日には、みんな、維新、社民、生活の野党4党が、同一の自然災害につき自治体の区域を問わず被災者に等しく支援を行う被災者生活再建支援法の改正案を第185回臨時国会（参議院）に共同提出したが、審議未了により廃案となっている。

そもそも、被災者生活再建支援法施行令の「10世帯以上の住宅が全壊した市町村」という規定は、根拠のない線引きである。もともとこの世帯数による線引きについては支援法施行後の条件緩和を求める世論の高まりを踏まえ、別項で「5世帯以上の住宅が全壊した市町村（人口10万人未満）」「2世帯以上の住宅が全壊した市町村（人口5万人未満）」になったものである。条件がついているとはいえ「5世帯」「2世帯」まで下げられているのである。

「10世帯」も「5世帯」も「2世帯」も同じ施行令の中に記されているのである。これらをなぜ区別しなければならないかの合理的根拠はいまだ明らかにされておらず、恣意的とも考えられる。以上の線引きは、自然災害の現実にとぐわず、早急に改めることが必要である。

被災者生活再建支援法並びに同施行令について、改正すべき点は以下の通りと考える。

- (1) 同一の自然災害の被災者を対象とし、人為的に区割りした自治体毎の適用を排し、全壊1世帯から適用対象とすること（これは施行令の改正で足りる）。
- (2) 一部損壊世帯も適用対象とすること（これは支援法の改正を要する）。
- (3) 自然災害の中に「竜巻等突風」を付け加えること（これは支援法の改正を要する）。

第6章

生活・住宅再建をめぐる立法運動

出口 俊一

兵庫県震災復興研究センター事務局長、阪南大学講師

1 1998年5月、被災者生活再建支援法制定

阪神・淡路大震災（阪神大震災）から5年経った2000年時点で、激甚災害の指定は、市町村単位で行われる局地激甚災害の指定を除いて、1984年以降では阪神大震災1件のみであった。ところが、1998年から99年にかけて各地で豪雨災害が相次ぎ、被災自治体から国会や政府に激甚災害の指定を求める要望が多く提出されたものの、何れの災害も、全国的大規模災害を対象とする「本激」（激甚災害）には指定されなかった。

このような状況を踏まえ2000年3月、公共土木施設に激甚な被害が発生した災害について、これを適切に激甚災害に指定できるよう「本激」の指定基準が、最大で1/8まで引き下げる改正が行われた。これは、1962年の制度創設以降初めての改正であった。

1995年1月の阪神大震災以降、5年経過してようやく激甚災害に関する地方自治体への財政援助は改正された。しかし、「被災者に対する特別の助成措置」（激甚災害法1条）は遅々として進んでいなかった。

被災者生活再建支援法が1998年5月に制定されたのみであった。同法は、被災世帯に生活支援金の支給（100万円、50万円）を制度化した。ただ、阪神大震災の被災者には遡及適用しない代わりに附帯決議で「一日も早く生活再建できるよう、被災地の復興基金事業として実施されている生

活再建支援金などを含め、本法の生活支援金に相当する程度の支援措置が講じられるよう国は必要な措置を講ずること」を政府に求めた。

これを受けて兵庫県は1998年6月5日、「被災者自立支援金」を「復興基金」（財団法人阪神・淡路大震災復興基金）から支給することを発表した。同支援金は2003年3月末時点で、14万5687世帯・1430億円で、全・半壊44万6539世帯の32.6%に支給された。

以下、生活・住宅再建をめぐる被災者・市民、自治体、政治家などの19年に及ぶ政策提言と運動を整理しておく。

2 被災直後から被災者生活再建支援法制定までの動き

2-1 1995年1月29日、市民団体「資金援助」の必要性を提言

阪神大震災の被災直後の1995年1月29日、日本科学者会議兵庫支部と兵庫県労働運動総合研究所（後日、兵庫県震災復興研究センターに発展）が「震災復興のための提言」を発表し、政府と兵庫県・神戸市に提出された。「提言」はその中で、住宅再建や中小業者の営業再建に公的支援として「資金援助」の必要性が指摘された。

2-2 1995年4月1日、兵庫県・神戸市が「財団法人阪神・淡路大震災復興基金」を設立

1995年4月、兵庫県、神戸市の起債によって「財団法人阪神・淡路大震災復興基金」設立が設立された。被災直後の2月、兵庫県、神戸市に自治省（当時）が加わり、検討を開始し、基本財産200億円（兵庫県2、神戸市1の割合で出捐）と運用財産5800億円（起債）の計6000億円（97年3月末に3000億円積み増しし、9000億円）でスタートさせた。

仕組みは、まず兵庫県と神戸市が金融機関（14行）から資金を借り入れる（起債：縁故債）。そして、そのまま無利子で「復興基金」に貸し付け、「復興基金」は金融機関（14行）の債権を買い取り、その利子を受け取る。この利子＝運用益で事業を行うというものである。兵庫県と神戸市の金融機関からの借金の利子分の方は国の交付税で措置された。したがって、「復興基金」の事業は事実上、国の交付税で賄われたということである。

ある。

「復興基金」事業は、当初 28 事業でスタートし、その後 4 倍の 116 事業となった。事業の内容は、「住宅対策」「生活対策」「産業対策」「教育・その他の対策」の 4 分野で実施された。

2-3 1995 年 10 月 17 日、兵庫県や全労済協会「住宅地震災害共済制度」の創設を提唱

兵庫県は 1995 年 10 月 17 日、「住宅地震災害共済制度」の創設を提唱した。同様の提案をしていた全労済協会や日本生活協同組合連合会、日本弁護士連合会、兵庫県の 4 団体が 96 年 5 月 30 日、住宅復興のための共済制度創設と、阪神大震災の被災者への救済策を求めることで合意した。

兵庫県議会は 95 年 12 月 20 日、「新たな保険・共済制度の創設を求める意見書」を採択。翌 96 年 1 月 19 日には日本弁護士連合会との共催で「住宅地震災害共済制度創設フォーラム」を開催し、自民党の県会議員団は各都道府県を訪問して兵庫県案への理解を求めた。「意見書」の採択は、東京都、新潟県、京都府、長崎県などと続き、97 年 4 月の北海道の採択をもって全都道府県で行われた。

96 年 7 月 18 日、全国知事会は千葉市で全国知事会議を開催し、大規模災害被災者への個人保障制度について、全世帯加入の「共済制度」と各都道府県が拠出する「基金制度」を並立で創設するよう国に要望することを決めた。会議では、共済を住宅再建、基金を生活再建や生業支援にと給付対象を限定して双方の違いを明確化した。そして、翌 97 年 7 月 17 日、宮崎市で開かれた全国知事会議は「災害相互支援基金」創設の特別決議を行った。

96 年 7 月 19 日には「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」が発足し、山岸 章（全労済協会理事長／当時）、貝原俊民（兵庫県知事／当時）、笹山幸俊（神戸市長／当時）、竹本成徳（日本生協連会長／当時）の各氏が代表世話人に選出された。国民会議は、全国で保障制度を求める署名運動を展開し、97 年 6 月 17 日、政府に 2500 万人近くの署名簿を提出した。最終確定数は、2485 万 8964 人分。

表 2-6-1 三団体の災害共済制度基金制度創設案

	全労災協会案	日本弁護士連合会案	兵庫県案
名称	自然災害に対する国民的保障制度	地震被害住宅等復興共済制度	住宅地震災害共済制度
仕組み	基金制度	全世帯が加入（強制）	全世帯が加入（強制）
対象となる災害	地震、風水害など、災害救助法の適用となる災害	地震、噴火、津波	地震、噴火、津波
給付の対象	住宅、家財	住宅、家財	住宅、家財
給付の内容	持ち家世帯 全焼・全壊 500万円 半焼・半壊など 250万円 借家世帯 全焼・全壊 200万円 半焼・半壊など 100万円	住宅 全壊 1200万円 半壊 600万円 家財 全壊 200万円 半壊 100万円	住宅 全壊 最大1700万円 半壊 全壊の50%以内 一部損壊 全壊の20%以内 家財 全壊複数世帯 300万円 単身世帯 100万円 半壊 全壊の30% 一部損壊 全壊の10%
財源・掛け金	行財政改革・目的税（期限付）・起債による	平均年額 1万2000円	平均年額 1万2000円
阪神大震災へのそ及	そ及適用する	そ及適用する。給付金の5～7割の特別給付金を支援	

作成：兵庫県震災復興研究センター

これに先立ち、97年3月28日、兵庫県議会は「地震災害等に対する国民的保障制度の実現を求める意見書」を全会一致で採択した。この「意見書」は保険・共済制度創設に限定せず、広く地震災害に備えた保障制度の実現を求めるものであった。同日、神戸市議会も「公的支援の拡充を求める請願」を全会一致で採択した。

2-4 1996年1月10日、医師・弁護士・研究者らが「公的支援の拡充を求めるアピール」

「自然災害で失った被災者の私有財産を補償することはできない。現行法には規定がない」とする政府の方針・姿勢の前に、被災地では市民や市民団体が公的支援を求める運動を開始した。

阪神大震災1年を前にした1996年1月10日、兵庫県内の医師会、学界、弁護士会、報道機関などの代表48人が、生命と人権の危機を憂慮し、被災者の生活再建の遅れに愕然とするとして、「公的支援の拡充を求める

アピール」を公表した。

アピールの主な内容は3点。

- i) 仮設住宅の高齢者をはじめ被災者の人権と生命を守るため、生活資金の支給、生活保護の適用拡大、医療費免除、保健・福祉訪問活動などの緊急措置を強めること。インナーシティに特別養護老人ホームをはじめ、福祉・医療施設を整備すること。
- ii) 住宅・店舗の修復と自力再建をめざす人々への公的支援を拡充すること、低家賃の公営住宅建設を大幅に増やすこと、民間賃貸住宅建設への公的支援を拡充すること。
- iii) 激甚災害に対する「公的災害保障制度」を立法化すること。

このアピールには、発表後瞬く間に各界有識者2800人が賛同した。また同時に、すべての国会議員に提出され、回答を求めた。1996年9月20日、国会議員の賛同は衆議院では273人(55.4%)、参議院では138人(54.8%)、合計411人(55.2%)で過半数を超え、兵庫県選出の衆参国会議員は全員賛同した。

2-5 1996年3月21日、小田実氏ら全壊500万円支給の「緊急要求声明」を公表

1996年3月21日、作家の小田実氏らは公的援助と乱開発の中止を求める「緊急要求声明」を出し、「大震災『声明』の会」の名で運動を開始した。

「緊急・要求声明」発表から1カ月余りの期間で2625人が賛同し、また、丸山真男、加藤周一氏らも支持し、賛同者は1996年5月10日時点で、5276人を数えた。

声明の主な内容は4点。

- i) 自然破壊の人工島、海上空港などの乱開発を即時中止すること。
- ii) 被災者に公的生活基盤回復援助金を即刻支給すること。全壊500万円(国から400万円、地方自治体100万円)、半壊250万円(同200万円、同50万円)、一部損壊50万円(同40万円、同10万円)。
- iii) 被災者が住み慣れた地域に安全、上質、低家賃の公営住宅を、大規

模、早急に建設、元の地域に帰りたい被災者に住宅を供給すること。
自力で住宅を再建する者に、国または県・市が保証人となる無利子の貸付け制度（2000万円、返済期間30年程度）を設けること。

iv) 生活保護の適用拡大、医療費免除、保健・福祉訪問活動などの強化、福祉・医療の拡大・強化などを一日も早く実現すること。

2-6 阪神大震災500日目、与党腰をあげる

1996年5月30日、「神戸新聞」は、「被災者への支援策で与党個人補償含め検討」の見出しで、連立与党（自・社・さ）3党が初めて個人補償の検討に言及したと報道した。続いて6月13日には、与党災害復興プロジェクトチームの村岡兼造座長（当時）が神戸市内で記者会見し、「・・・個人の生活再建の難しさが浮き彫りになってきた。今後は仮設住宅を中心にした被災者の生活支援にとりくむ。生活再建策に現在の制度があてはまらないなら、新たな考えを入れることも検討しなければならない」と与党の見解を表明した。

記者会見で具体策として示されたのは4点。

- i) 新たな「生活再建支援資金」（仮称）制度の検討。
- ii) 仮設住宅から恒久住宅への円滑な移行を支援する生活福祉資金（現行）の金額アップと支給条件の緩和。
- iii) 仮設住宅に暮らす高齢者の生きがいづくりや精神面のバックアップをめざした「生きがい対策事業」。
- iv) 仮設住宅に常駐する生活相談員の新設。

6月20日、政府は兵庫県内での公営住宅の建設戸数の拡大と家賃軽減などの財政支援を決めた。建設戸数は、当初計画より1万1700戸増やして3万8600戸にし、家賃は最低6000円（年間所得90万円台以下）からという内容である。国土庁の鈴木和美長官（当時）は、施策発表の記者会見で「これは、個人補償的なギリギリの支援です」と語った。

2-7 1997年5月20日、「災害被災者等支援法案」参議院に提出⇒6月18日、継続審議

小田氏らは5月29日、声明の内容をベースにして、「市民発議」による「市民立法」として「生活再建援助法案」を発表した。その後、東京と兵庫で集会、街頭演説、国会議員と共同して研究会を重ね、1997年5月20日、超党派の議員が「災害被災者等支援法案」を発議し、同法案は参議院に提出された。

阪神大震災から2年4カ月経って、ようやく国会の場で災害被災者の公的支援問題が審議されることになった。

法案は参議院災害対策特別委員会に付託されたが、6月18日、継続審

表 2-6-2 災害被災者への公的支援法案に関する国会の動き（1997年5月～6月）

市民立法案	野党三党案
5・14	衆院に提出
15	議運委理事会で趣旨説明
20 参院に提出	地元代議士が審議入り求め会合
21 梶山官房長官（当時）が「財源がない」と厳しい姿勢 社民党が公的支援案を発表。村山首相は「この案で自民党と話し合いたい」と表明	
22 永野平成会幹事長が「趣旨は賛成だが、阪神大震災へのそ及を外す必要あり」	
23	議運委で野党三党が趣旨説明を要求
27	自民党が趣旨説明の要求に応じず
6・2 村上参院自民党幹事長が小田実氏らと会談。審議入りに理解示す	
3 議運委理事会で自民党が「野党三党案との調整を検討したい」	野党三党が修正案を提出
6	自民党役員会で村岡国対委員長が廃案の方針を明言
12	議運委理事会で自民党が審議入り拒否を伝え廃案が事実上決定
16 自民党と平成会が非公式協議で廃案の方針決める	
17 一転、継続審議を決め、議運委理事会で災特委に付託、趣旨説明	
18 参院本会議で継続審議を可決	参院本会議で廃案

（「神戸新聞」1997年6月21日付より）

表2-6-3 主な被災者支援策（直接給付分）一覽（1997年9月現在）

項目	生活再建支援金 (復興基金)	衆議院・被災者支援法案 (新進・民主・太陽・民改連案)	総合国民安心システム (兵庫県、10市10町)	参議院・災害被災者等支援法案 (超党派議員立法)
被災者への給 付総額(見込)	380億円	1300億円	2653億円	1兆950億円
給付対象・ 条件	①2000年3月31日までに恒久住 宅に移行 ②世帯主が65歳以上または要援 護世帯 ③全壊または半壊で住家を解体し た世帯 ④世帯全員の住民税または所得税 が非課税 以上①～④の条件を満たした世帯	①特別支援金 1996年度所得が1994年度に比 して3分の2未満になった世帯 で所得額が、一人世帯150万 円、二人世帯270万円、三人世 帯400万円、四人世帯460万 円、(五人以上20万円ずつ加 算)以下の世帯 ②生活再建支援手当 世帯主が65歳以上の要援護世 帯以上①、②い、ずれかの条件を 満たした世帯	前年度所得1230万円以下で全壊 ・半壊のすべての世帯	前年度所得1230万円以下で全 壊・半壊のすべての世帯
支給金額	単身世帯(月額)1万5000円 複数世帯(月額)2万円 他の市町に移転した世帯は月額 5000円加算 以上の額を2002年3月まで支給	①特別支援金 50万円×世帯数(上限250万円) ②生活再建支援手当 月額1万5000円～2万円を最 長4年間	全壊 100万円 半壊 50万円	全壊上限 500万円 半壊上限 250万円
対象となる 世帯数(見込み)	3万世帯	12万世帯(推計値)	39万5000世帯(推計値)	46万5000世帯
備考	97年4月受付開始	貸付制度 事業資金に限度額 1000万円	「総合国民安心システム」は阪神 ・淡路大震災には波及しない。金 額は仮にこの制度を適用した場合 のもので、独自に試算した。	貸付制度 限度額 500万円

作成：兵庫県震災復興研究センター

議となった。この間法案は、自民党や官僚の抵抗にあって「つるし」（棚上げ）の状態にされ、委員会に付託されないままで「審議未了・廃案」にされる危険性が大きかったが、「せめて、審議入りを」という被災地・兵庫の声と運動が、廃案瀬戸際のところで状況を一転させ、「継続審議」に持ち込んだ。

被災から2年半、ようやく国会に被災地・兵庫の声が届いたということであろう。この時の第140国会に提出された超党派議員による「災害被災者等支援法案」、いわゆる市民立法案がどのように扱われたかを日誌で紹介しておくことにする。表2-6-2の右の欄の「野党三党案」とは、新進・民主・太陽・民改連の被災者支援法案である。なお、法案提出時は、太陽の議員は、新進党に属していた。

2-8 1997年12月12日、「災害被災者等支援法案」再び継続審議に

半年後の12月12日、国会論議が十分に尽くされないまま支援法案は、再び継続審議となった。自民党が第141国会に提出をめざしていた「被災者生活再建支援基金法案」も1998年の第142国会に持ち越された。法案提出は自民党の関係委員会でもとまったものの、政調レベルで預かりとなって内部調整がつかないでいた（「神戸新聞」1997年12月13日付）。大蔵省（現・財務省）や国土庁（現・国土交通省）など関係省庁が「被災者への現金給付や、新たな基金の設立などは困難」として抵抗したため調整が難航したということだった。

【コラム】

大蔵省や国土庁の抵抗に理はあるのか。141国会の終盤、与党議員で構成する「日本を地震から守る国会議員の会」会長代行の自民党・相沢英之衆議院議員（元経済企画庁長官、元大蔵事務次官）は、「個人補償は必要、ムダな施策削り財源に」と次のように発言した（「神戸新聞」1997年12月6日付）。

●自民党・相沢議員の主張

－災害に限らず私有財産を税金で補償しないのが国の基本原則、と省庁はいうが。

「私にいわせれば、それは原則じゃない。現に、所得の少ない人や困っている

人には生活保護として国がお金を渡している。官僚は『あれは社会保障だから』というが、大災害で家財道具を失い困っている人に金を出すことも結局、同じだ』。

－自民党の会合で、「個人補償はすでに実例がある」と発言しているが、具体的には？

「(私が) 大蔵省の主計官だった昭和30年代後半には、第二室戸台風や伊勢湾台風など大災害が続いたが、そのころに農家の修復に税金を投じた。個人補償とやや違うが、私企業の所有する真珠のイカダの修復もそうだった。今も被災した個人の農地を、国の事業で修復する施策がある」。

－農地は食糧保護に不可欠で、その修復は個人補償ではないというのが農水省の見解だが。

「でも、農地は売ることができる。それなら個人財産と同じだ。個人補償しないという原則など、突き詰めると、ないんです。結局、大蔵省は財源を気にするゆえに、個人補償はだめという原則を引っ張ってきた。個人補償をやり出すときりがない、という考えもあるからね。家財道具に補償すれば、今度は家屋の再建費まで求められはしないかとか」。

－では、阪神・淡路大震災の被災者にも個人補償をすべきではないのか。

「確かに、公共基盤の復旧は国がずいぶんやったが、生活再建は十分じゃない。しかし、阪神・淡路にはすでに地元自治体が出資した復興基金が設立されている。これを効率的に活用するのが最も現実的だ」。

－兵庫県が被災者の住宅再建の国民共済制度を提案した際、反対に回ったのはなぜか。

「あれは一世帯千円を自治体が徴収する仕組みだが、徴収の手間やコストは、千円でも一万円でもおなじ。事務の手間がかかりすぎたと思った。それに災害の少ない地域の人が『払いたくない』といえ成り立たない。今後の災害発生を考えれば、全国知事会が決議した災害相互支援基金のように、地方公共団体と国が責任を持って基金をつくり、何かあればそこから出すのが、一番簡単だ」。

－その基金案では、大蔵省の抵抗が根強い。

「最初は『個人補償はだめ』といい、続いて自民党の素案に知事会の意見が分かれたら、今度は『知事会がまとまらない』という。結局は、財源を気にして金を出すのがいやなんだ。彼らはどんな事態になっても、それに応じて反対理由を作り出す。長年、訓練しているからね」。

－財政構造改革が旗印となっている以上、財源は無視できないのでは。

「主計局にいつもいっているが、災害での個人支援は、税金がいくらかかるか

という話じゃなくて、どう使うかという話。それを原則論で片づけてはいけない。ここに使う分、他を削るという選択が必要。ろくすっぽ人や車が通らない田舎の道路とか、めったに使わない公共施設を作るのはやめて、その分を困っている人に使ってもらおう。それが、財政ですよ。

相沢議員は、阪神大震災から3年間の個人補償・公的支援をめぐる論点について、的確に語っていた。この時点では、相沢議員の見解は国会の場では議論されていなかったが、それから、半年後に制定された被災者生活再建支援法の制度の骨格がすでに語られていたということであろう。

2-9 1998年4月10日、参議院災害対策特別委員会での審議開始から支援法制定へ

1998年4月10日、第142国会での参議院災害対策特別委員会での支援法案の審議が始まった。法案の提案から11カ月目でようやく審議の土俵に乗った。法案提出の超党派議員側は「公的資金支給は被災者の生活基盤を回復する社会保障」と訴えた。政府側は「自然災害の損害回復は自助努力が原則」と、改めて否定的見解を示した。この委員会では、旧新進党など野党三党が97年12月に提出していた「阪神・淡路大震災被災者支援法案」（大震災に限定して最高100万円を支給する内容）も同時に審議された。

結局、災害被災者等支援法案の国会審議はこの日だけで終わり、国会の会期終了とともに廃案となった。

第142国会は、自国の自然災害被災者に極めて冷淡で感度の鈍い国会と政府が、その失点を挽回する絶好の機会であった。ところが超党派議員による「災害被災者等支援法案」は棚上げされ、4月15日自民党は「被災者生活再建支援法私案」を参議院災害対策特別委員会理事懇談会に提示、20日にはこの自民党「私案」に社民党、民主党、公明、自由党が共同提案者として加わり、21日に参議院に提出、22日の災害対策特別委員会での採決、24日の参議院本会議で可決された。

法案は衆議院に回付され、5月15日衆議院本会議で可決・成立した。同法は、阪神大震災の被災者には遡及適用しないものであった。

日本共産党と新社会党は、与野党6党共同提案の「被災者生活再建支援

		年 収		
		500万円以下	500万～700万	700万～800万
年 齢	60歳以上	最高 100万円	最高 50万円	最高 50万円
	45歳以上 60歳未満	最高 100万円	最高 50万円	
	45歳未満	最高 100万円		

(年収800万円以下の要援護世帯には世帯主の年齢にかかわらず支援金を支給)

図 2-6-1 被災者生活再建支援法が定める被災者への支援金額と対象 (1998年5月時点)

法」に反対した。

なお、法案可決後、参議院では、阪神・淡路大震災の被災者への「行政措置」を求めた「附帯決議」が、衆議院ではその内容に加え施行後5年後の法の見直しを盛り込んだ「附帯決議」が全会一致で採択された。

3 支援法制定後の最初の改正、2004年4月「居住安定支援制度」の発足へ

3-1 「自然災害から国民を守る国会議員の会（災害議連）」の案（2000年2月～03年7月）

被災者生活再建支援法制定から2年、阪神大震災から5年経った2000年、超党派の国会議員の段階で様々な案が作成された。

■災害議連・2000年4月案（公助案）

超党派の国会議員有志でつくる「自然災害から国民を守る国会議員の会」（会長・原田昇左右自民党衆議院議員／当時）の被災者住宅再建促進小委員会（委員長・相沢英之自民党衆議院議員／当時）は、2000年4月末に「被災者住宅再建支援制度骨格」を決め、続く総会でも全員一致で確

認、次期通常国会（2001年）に議員立法で法案を提出する方針を決めた。ところが、実際は法案の提出までには至らなかった。

地震、火山噴火、台風や洪水などすべての自然災害を対象とし、都道府県、市町村がそれぞれ支援金の1/4を負担し、残り半分を国が補助。過去の災害実績から今後100年間に必要な支援金総額を16兆円と試算。財源として、都道府県と市町村はそれぞれ毎年400億円ずつを「準備基金」に積み立てる－という内容である。

兵庫県や全労済協会など4団体でつくる「自然災害被災者支援促進協議会」が2000年1月、住宅所有者から固定資産税と同時に徴収する拠出金に、公的資金を加えて基金を創設する制度の骨子をまとめていたが、同小委員会は「国民年金も1/3未加入。共済制度として、小口の掛け金を毎月集めるのは容易ではない。経費倒れに終わる」としてこの共済（共助）方式を退け、全額公費で賄う（公助）方針をとった。

被災者に「自助」を押し付けたり、「共助」をあてにするのではなく、超党派の国会議員が「公助」でまとめたことは、一歩も二歩も前進であった。ここには阪神大震災から5年間の世論と運動が、大きく反映していた。本来的な住宅再建支援制度の実現が、ようやく日程にのぼるところまで到達した。

超党派の国会議員の段階ではここまで到達したが、大蔵省（当時）は「私有財産・個人資産は個人が守るべきで、公的には支援しない考えから反対である。財源16兆円について、この半分を国が持ち、南関東大地震の超過負担分11兆円もあり、このような大きなものの財政付け足しはあり得ない」などの主張を繰り返し、最後まで頑なに公的支援に反対した。

一方、国会議員の主張の中心点は次の通りである。

「（大蔵省の）その考え方は矛盾であり、住専問題、金融不良債権問題等への対策議論で事実上クリアーされている問題だ。要は一定の公共性があればあとは政治判断の問題ではないか」「その議論は沢山やった。『預金保険法案』『農業災害救助法』『被災者生活再建支援法』等で議論済みであり、今更議論の余地はない」「大蔵省がいつも『個人財産について支援は国の財政でやらない』と言っても形を変えて支援している。これらの実績

からも同じことを言わないほうが良い」「昔から国は最大の保険者である。要は外で面倒をみるところがない。生活再建支援金の時もこの辺の議論は限りなくやった。そろそろその考えは変えるべきだ」。

2000年2月4日から4月19日まで2カ月余りの間に10回の小委員会が開かれ、精力的に検討がすすめられ一気に被災者住宅再建支援制度の案がまとめられた。しかし、先に見た通り大蔵省を中心に官僚は最後まで抵抗した。「結局は、財源を気にして金を出すのがいやなんだ。彼らはどんな事態になっても、それに応じて反対理由を作り出す。長年、訓練しているからね」（「神戸新聞」1997年12月6日付）と、この小委員会の委員長を務めた相沢英之氏はかつてこのように発言していたが、このやりとりを見ていると、全く相沢氏の言う通りである。相沢氏は大蔵事務次官経験者であるがゆえに、極めて説得力がある。大震災から5年を経て、国会議員と官僚との議論の決着はついていたが、災害議連も紆余曲折があり、制度創設までまだ数年の時間が必要であった。

■災害議連・2000年10月案（共助案）

大蔵省は抵抗したが、ともかく国会議員の段階ではいったんここまで到達した。その半年後の10月19日、災害議連として「被災者住宅再建支援法案」の骨子をまとめた。その内容は、地震による全壊家屋に最高850万円支給する、財源は国費（公助）と住宅所有者の負担（自助・共助）で賄うというものである（10月案）。

さまざまな巻き返しもあり、折角到達した先の4月案より後退ではあるが、とにかく被災者の住宅再建支援制度の確立に向けて法案の骨子がまとめられた。住宅所有者の負担金（25/m²）を固定資産税に上乘せして徴収することとしていることから、新たな国民負担になるということや、市町村の徴収事務問題などが課題として残り、合意に至らず、2001年の通常国会での提出は見送られた。

国土庁（当時）の木下博夫事務次官（当時）は災害議連の10月案が発表された同日、「制度として確実なものにするには、まだクリアしなければならない問題点が多いと思う。…多くの財源が必要な話でもあり、関係

者が議論を重ねる時間が必要ではないか」と述べていた。

以上見たように、災害議連は、「被災者生活再建支援法」（限度額 100 万円）と新たに立法化を考えていた「被災者住宅再建支援法案」（限度額 850 万円）の二本立て（合計 950 万円）で進めようとしていた。国会の中では公的支援の額は 950 万円～1000 万円のオーダーで議論されていた。これが大震災 6 年半の到達点であった。

■災害議連・2002 年 6 月案（公助案）

災害議連は 2002 年 6 月、「被災者住宅再建支援法案（骨子案）」の財源案を了承した。内容は、すべての自然災害対象、全半壊世帯対象（年収、年齢要件なし）で、前回の案より 100 万円減じて全壊 750 万円、半壊 250 万円（風水害は半額、非再建者は 1/3、原資は、国、都道府県、市町村（負担割合は災害規模による）となっている。

■災害議連・2003 年 7 月案（公助案）

災害議連は 2003 年 7 月 2 日、被災者生活再建支援法の改正試案を発表した。新たに「被災住宅復旧補助金」制度をつくり、住宅の所有者を対象に全壊世帯に最高 500 万円、半壊に 250 万円を支給。住宅の面積（上限 100 m²）や災害の種類に応じて支給額を決める。非再建者には 1/2 を支給。

また、生活再建支援金については、年齢や収入、災害規模等の条件は設けず、全壊世帯に一律 100 万円、半壊世帯にも同 50 万円を支給。賃貸住宅世帯にも、全壊で 50 万円、半壊で同 25 万円を追加支給。財源は、「被災者生活再建支援基金」を元に、国と都道府県が拠出して賄う。

災害議連は、それまで被災者生活再建支援法のほかに「被災者住宅再建支援法」の制定を想定、つまり「二本立て」を考えていたが、この時から住宅再建支援制度の創設も被災者生活再建支援法の改正で対処する方針に修正した。

3-2 政党の独自案

■民主党の改正案（2000年11月、公助案）

民主党は2000年11月、「被災者生活再建支援法一部改正法案」を提出した。内容は、年収1000万円以下、全壊500万円、半壊250万円、全額国費。

■日本共産党の改正案（2001年6月、公助案）

日本共産党は2001年6月、「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改正案」を参議院に提出した。

被災者生活再建支援法の改正では、生活再建支援について、限度額を100万円から1000万円に引き上げ、用途制限の撤廃と住宅再建への支援、全額国費。また、既存ローンについては、災害弔慰金の改正で、長期・低利の資金への借り替え可能に。また、災害援護資金（限度額350万円）の利子を現行の3%から無利子にするなどの内容。

3-3 国土庁の『被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書』（2000年12月）

国土庁（当時）の「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」（委員長：廣井脩東京大学教授ほか9人）は2000年12月4日、『報告書』をまとめた。この委員会は、被災者生活再建支援法の附則第2条に基づき、1999年2月から2000年11月まで17回も委員会を重ね検討した。

『報告書』の骨子は次の通りである。

- 住宅単体は個人資産だが、自然災害時には地域にとって公共性を有する。被災者の住宅、生活再建が速やかに行われれば、地域の経済活動が活性化し、復興を促す。
- 被災者の自力再建には限界があり、公的支援も一定の制限があることを考慮し、共助の理念に基づく相互支援策の拡充が必要。
- 共助に基づく住宅所有者すべての加入を義務付ける支援制度の提案は、強制加入に対する国民理解などの指摘もあり、今後検討。
- 被災者が早期の生活再建ができるよう多様な支援メニューを提示す

る。既存住宅ストックの活用が有効。

○地震保険は、建物構造の被災リスク評価を保険料に反映させるため現行の保険料率体系の見直しが必要。

被災者の住宅再建に「公共性」を認めたのは初めてで、その点は一步前進であるが、公的支援の必要性を認めていながら具体策を示さず、「公的支援も一定の制限がある」と結論づけた弱点があった。また、共済制度創設には委員会内で賛否両論があり、踏み込まずに抽象的記述に止まっている。さらには、先に見た災害議連・2000年10月案（共助案）に対し、自民党の一部や全国市長会・町村会、大蔵省（当時）などが、掛け金の徴収方法や国の財政支援などをめぐって反対し、法案化の目処がつかない現状を見て、「報告書に明記するのは早計だ」（国土庁幹部／当時）との政治判断が働いたという。

「国の原則論はもはや古い。共済制度には反対だが、公的助成制度は時代の要請だ」と言う自民党の国会議員もいる（「朝日新聞」2000年12月5日付）。国こそが最大の保険者なのであるから、国の責任を明確にした上で国と地方自治体が公的支援する制度の確立こそ現実的で、最も求められていた。

3-4 中央防災会議報告「防災体制の強化に対する提言」（2002年7月）

中央防災会議は2002年7月、次のような「防災体制の強化に対する提言」（防災基本計画専門調査会）をまとめた。

「行政としては、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修・賃貸住宅への入居等に係る負担軽減等を含めた総合的な居住確保をしていくことが重要。国は、現行の支援に加えて、安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである」。

3-5 住宅再建問題をめぐる自治体と全国知事会の動向

■鳥取県の住宅再建支援策（2000年10月、公助）

2000年10月17日、鳥取県の片山善博知事（当時）は住宅再建に一律300万円の補助金支給などの施策を発表した。同月6日に発生した鳥取県西部

地震から11日目のことである。途方に暮れる被災者への何よりの激励であり、被災者にとっては暗闇のなかで一条の灯りをみる思いであったろう。いち早く決断した片山知事は、被災者の不安を一刻も早く解消すべく本施策を立案したと述べた。

阪神大震災の教訓が生かされ、知事の権限と役割が発揮されれば現在の制度の枠内でもかなりの施策が可能であり、被災者が救済されることが明らかになった。阪神大震災の被災地において被災直後から求め続けられてきたことが、鳥取県で実現された。

片山知事の決断・実行から汲み取るべき教訓を片山知事の発言から見ておくことにしたい（2001年2月に開かれた鳥取県主催の米子震災フォーラムでの片山知事の講演から）。

災害復興の原則は元通りにし、目の前の被災者を救済すること

災害復興にあたって何が一番重要かと問われれば、できる限り元通りにすることに尽きる。よく、大火があったり、地震があると、この際とばかりに、いままでできなかったまちづくりをしようと、区画整理や再開発を計画したりしがちだが、私はそれは間違っていると思う。災害があると、100年後を見通して、創造的なまちづくりをしようというのはやりやすい。だから、ついつい行政はやってしまう。行政による二次災害を作り出してはダメだ。

100年後には目の前の被災者はいない。復興は、100年後の人のためにするのではない。いま、ここにいる困窮している人たちのためにすべきである。区画整理や再開発は平時に考えればいい。また、数千億円ものお金がかかる空港建設など、いったん棚上げしてでも、目の前の被災者を救済することが大事だと思う。

日本国憲法にも現行法にも住宅再建支援に公的資金投入を禁止している条項はない。従来「住宅再建支援に公的資金投入はダメ」という暗黙の財政上のルール、タブーがあった。ある種のムードが蔓延していて、多くの関係者がマインドコントロールされていた。「財政のルール」を守っても人がいなくなってしまうては、元も子もないし、むなし。住

宅再建支援策を発表する前日の10月16日に政府に要請に行った時のことである。ある官僚が私に「憲法違反だ」と言ったので、「憲法何条か」と聞き返すと黙ってしまった。憲法にも現行法にも住宅再建支援に公的資金投入を禁止している条項はない。

日本は法治国家で、憲法や法律に基づいて行政を行わなければならないが、禁止していないのだからやることができる。当時の西田自治相は「片山さん、おやりなさい」と言ってくれた。激励になった。政府は、こと細かく指示をするのではなく、自治体がすることを精神的にも、財政的にもバックアップしてくれればいい。

鳥取県から制度のスタートを

今後の被災者住宅再建支援制度のあり方としては、国と自治体が折半して基金制度を確立すべきだ。都道府県と市町村は二分の一の二分の一、つまり、全体の四分の一ずつを負担する。自治体の加入については、強制せず任意にする。鳥取県から制度をスタートさせていきたい。全国知事会で議論されている全国一律の共済制度は、困難ではないか。

鳥取県は地震の翌2001年6月、全12条からなる「鳥取県被災者住宅再建支援条例」を制定し、今後の自然災害に備える体制を確立した。具体的でかつ実践的な一つのモデルを示したと言える。

■宮城県の住宅再建支援策（2003年8月、公助）

2003年7月26日に発生した宮城県北部の連続地震直後の8月2日、浅野史郎知事（当時）は、全半壊した住宅を被災者が新たに建て替える際、「被災住宅再建支援金」（100万円）を支給すると発表した。補修工事には程度によって最大50万円。支援金は工事完了後に支払う。対象期間は、2～3年程度を予定している。

浅野知事は「いまだ財源のめどは立っていないが、最低でも10億円程度必要だ。被災の実態を見て、予期せぬ特別な事情だ」と支援策決断について述べた。都道府県段階での住宅再建支援策はこの時点で、先の鳥取県と合わせて2県になった。

■全国知事会の住宅再建支援策（2003年7月、公助案）

2002年12月4日、全国知事会地震対策特別委員会専門部会は、住宅再建支援制度創設及び生活再建支援制度見直しの検討に着手した。

そして2003年7月17日、全国知事会は「自然災害被災者支援制度の創設等に関する緊急決議」を確認し、続いて8月8日には「自然災害被災者支援制度の創設に係る制度設計等に関する緊急要望」を国に提出した。

従来、「共済制度」を要望してきたが、「（掛け金徴収にあたる）市町村の反対や全国一律の制度としてはあきらめざるを得ない」として、「共済」の要望を事実上取り下げ、公費による支援策をまとめた。なお、知事会事務局は、最高200万円の支給を検討。

「緊急決議」並びに「緊急要望」の概要は次の通りである。

●「緊急決議」（2003年7月17日）●

1. 都道府県は、住宅再建支援制度の創設のために、新たに拠出する。
2. 国は真剣に受け止め、平成16年度予算及び住宅再建支援制度の立法措置を早期に構築すること。
3. 生活再建、住宅再建とも、今後5年を目途に追加拠出の必要性も含め、見直しをする。

●「緊急要望」（2003年8月8日）●

【住宅再建支援制度創設】

1. 居住している住宅（所有、非所有問わず）が全壊、半壊した世帯対象に、新築、修理、賃貸住宅への入居に関して支給。
2. 対象災害、年収、年齢要件は生活再建支援制度と同様。
3. 財源となる基金は、平年ベースの災害、将来の災害による被害を想定し、新たに拠出。基金は元金取り崩し方式。
4. 国は1/2を負担。基金総額を超える支援金の支給は国が保証する等の措置を講じる。
5. 住宅再建支援と生活再建支援制度の会計は区分するが、やむを得ない場合は相互に融通できる仕組みとする。

【生活再建支援制度の改正】

1. 対象災害要件（現行は市区町村内全壊 10 世帯以上等）の緩和。
2. 被災年に年収要件を満たす世帯も支給対象とする（現行は前年収入）。
3. 収入、年齢区分の簡素化。
4. 通常経費、特別経費の区分の廃止等。
5. 長期被災者については、避難命令解除に伴う住居移転費、物品修理費の支給等、必要な措置を講じる。
6. 基金は元金取り崩し方式とする。

そして、全国知事会が被災者住宅再建のための基金創設を決議したことを受け、鴻池祥肇防災担当相（当時）は7月23日、衆議院災害対策特別委員会で、「都道府県の意見集約がなされたことを真剣に受け止めたい。来年度予算の編成を通じて必要な措置を講じる」と述べ、国として初めて、住宅再建支援制度づくりに着手する考えを表明した。

3-6 「居住安定支援制度」の発足と課題

2003年7月～8月、住宅再建支援制度問題をめぐっては、この時期、大きく動いた。8月28日、内閣府は、住宅再建支援制度を設ける方針を示した。2004年度予算の概算要求に、1億5000万円を計上した。全壊した自宅の再建に最大200万円、半壊（自宅補修）に100万円、賃貸に50万円の支給。「自助努力のみでは円滑な居住の確保が図られないおそれがある場合に、必要となる経費等の負担軽減を図ることで、被災者の安定した居住確保のための支援を行う方向で、被災者支援制度の拡充を図る」（内閣府政策統括官）として、被災者生活再建支援法の一部改正で対処することを明らかにした。新しく創設する制度を「居住安定確保のための支援制度」と銘打った。

方針を取りまとめた内閣府の渋谷和久防災担当企画官（当時）は、「困っている被災者を助けることがこの政策の原点。住宅確保の支援が、被災者の生活再建に最も重要だと整理がついた。（新しい支援策は）私有財産

の補てんでなく困っている人への支援。住宅が再建できる支給額ではなく、保険や共済など個人の備えを補う額とした。それなら、現行の被災者支援の延長線上で話がつくと考えた」と述べている（「神戸新聞」2003年9月12日付）。

全国知事会の案と同じ200万円という額は、十分な額とは言えないが、ようやく住宅再建の支援制度創設が2004年度からスタートするという具体的な日程にのぼった。1998年5月の被災者生活再建支援法制定が前進への第一歩とするなら、これは、第二歩目と位置づけられるものであった。

ところが、事態はまたもや財務省の執拗な抵抗にあって、当初の案通りにはいかなかった。

2003年12月22日、内閣府は「居住安定支援制度」の創設を発表した。全壊した自宅の再建には最大200万円という額は概算要求時と同じだが、経費の内訳に限定を加えた。建て替えや補修にかかる解体・撤去等の経費、ローン利子・保証料、建築確認等の諸経費（被災3年以内）、賃貸の家賃等（同2年以内）周辺経費に限定した。大震災の被災地や全国知事会などが求めている住宅本体への建築・補修費は、最後まで財務省が難色を示し対象から外した。

阪神大震災の被災地では「震災の教訓が生きていない」「これでは救われない」「素直に喜べない」と落胆の声が相次いだ。

被災者の住宅再建支援制度創設に至るまで1995年1月から9年の歳月を要した。この時点における残された課題は、次の通りであった。

【居住安定支援制度】

- i) 周辺経費のみならず、住宅本体への建築・補修費を対象にすること。
- ii) 限度額200万円を、当面500万円程度に増額すること。
- iii) 阪神大震災以降の自然災害に遡及適用をすること。

【生活再建支援制度】

- i) 支給対象災害・世帯をいっそう拡大すること。

- ii) 支給条件を緩和すること [収入・年齢制限の撤廃など]。
- iii) 限度額 100 万円を、当面 350 万円に増額すること。

4 2007 年 11 月、支援法制定後の二度目の改正とその効果

4-1 実現した支援金の増額と支給条件の大幅緩和

1995 年 1 月の阪神大震災以来 14 年近く経った 2007 年 11 月、支援法の 2 度目の改正により住宅再建に 300 万円支給が可能になった。阪神の被災地のみならず自然災害の被災地と被災者、そして自治体の切実で真剣な声、同年夏の参議院選挙の結果、与野党逆転し膠着していた複雑な国会情勢を動かし、画期的な前進をもたらした。

①300 万円を限度とする住宅本体への支給（渡しきりによる手続きの簡素化）、②年齢や年収要件の撤廃、③同年の 4 災害に限っての遡及適用など長年の懸案事項が解決し、実現した。2009 年 8 月までの支援金の支給は、1 万 7875 世帯・230 億 8079 万円に達した。

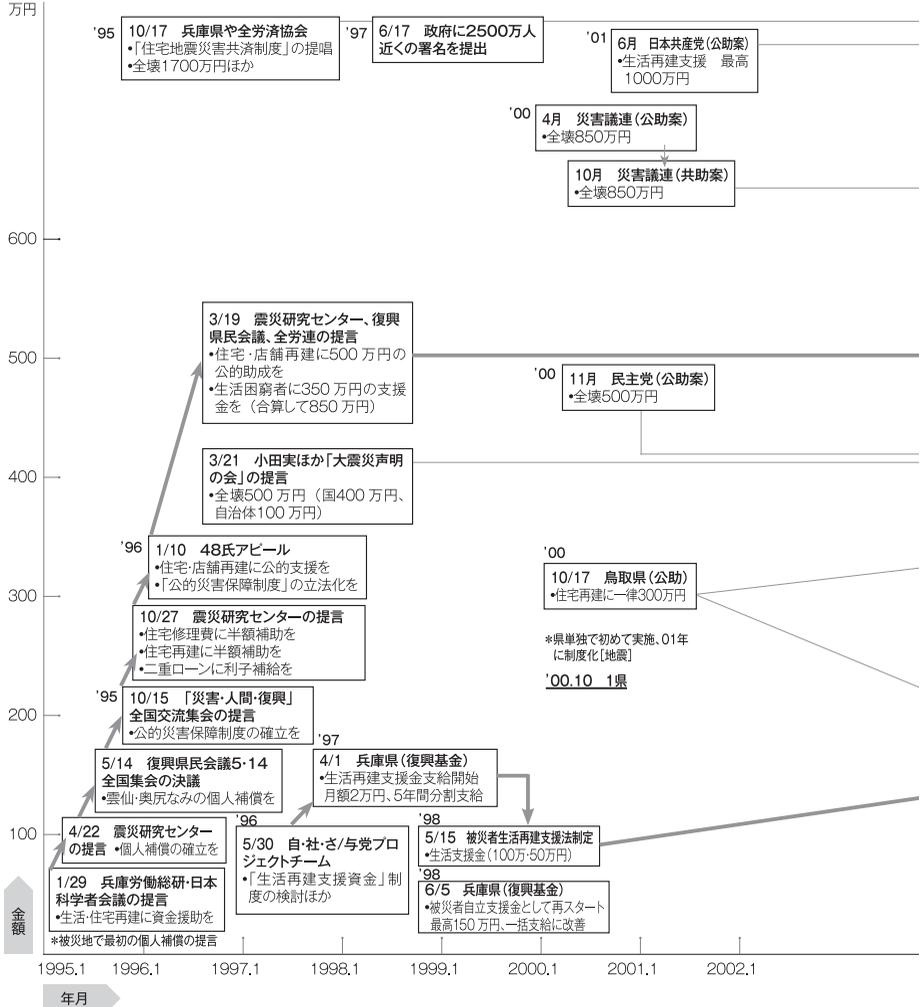
同年 3 月に発生した能登半島地震の被災地・輪島市では、すぐに効果が出た。同市の仮設住宅入居者のうち、当初は 78 世帯が復興公営住宅を希望していたが、遡及適用の結果、29 世帯が自力再建に変更し、元の地域に戻ることができた。

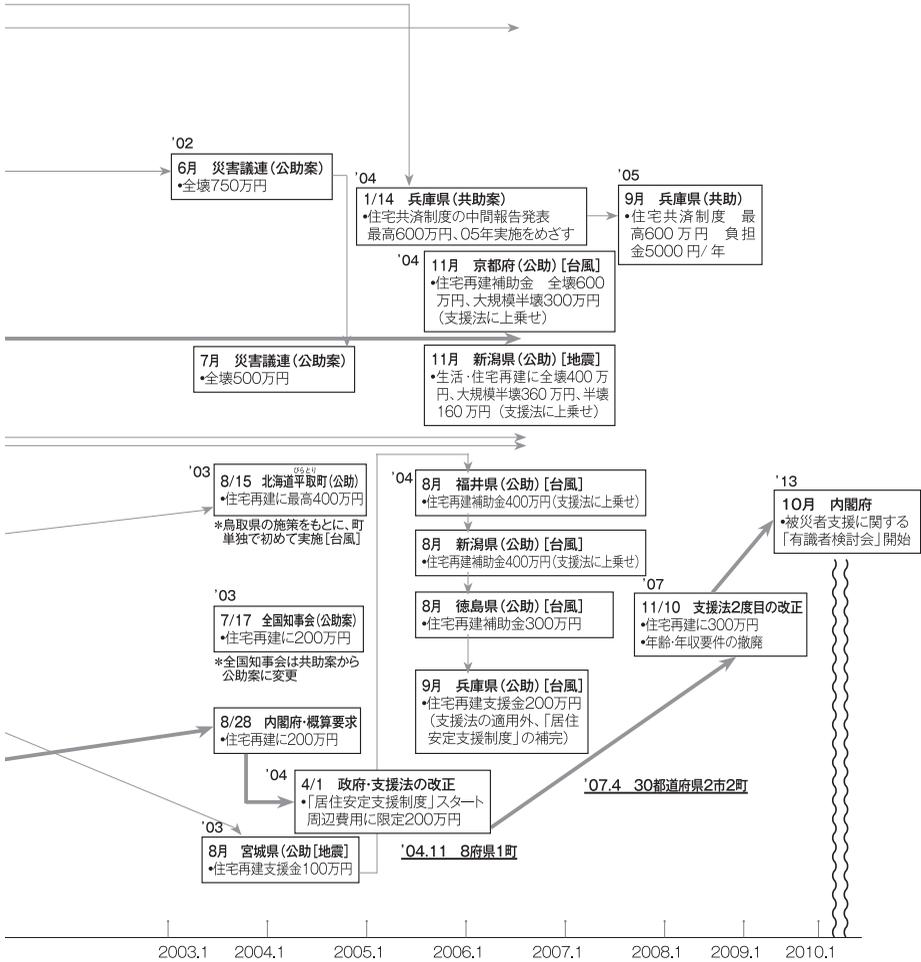
石川県では最大で、国の支援金 300 万円+県・市の支援金 100 万円+県の助成金 200 万円+義援金 170 万円=770 万円支給され、再建費用の半分程度を賄うことが可能になったためである。兵庫県の資料によると通常、復興公営住宅の建設費用は、土地代（1000 万円）を含めると 2700 万円程度必要であるが、支援法から 300 万円支給されることにより、被災者も当該自治体も双方が「よかった」と思えることになったわけである。つまり、復興公営住宅より費用が少なくてすみ、費用対効果が絶大であったということである。

なお、被災者生活・住宅再建支援制度の「上乘せ」「横出し」は 2000 年 10 月の鳥取県を皮切りに 30 都道府県 2 市 2 町にまで広がっていた。

支援法の 2 度目の改正によって、被災者支援策は大きく前進した。3 度

図 2-6-2 生活・住宅再建支援制度創設の経緯





(2013年10月17日、兵庫県震災復興研究センター)

目の改正は、2007年から4年後の見直し（2011年）に基づくものとなっていたが、東日本大震災の発生があり先送りになっている。ようやく2013年10月、内閣府は「被災者支援に関する『有識者検討会』」を開始し、2014年夏頃までに意見整理を行うことにした。全国知事会も独自の見直し案を2010年6月にまとめ、2011年の通常国会での法改正をめざすことを決めていたが、これも先送りになっている。

4-2 残された課題

支援法には、住宅被害のない被災重傷者・障害者への生活再建支援などは謳われておらず、同法は被災者支援の「オールマイティー」の法律ではない。

最後に、被災者生活再建支援法（所管は、国土庁→内閣府〔議員立法〕、1998年5月制定、16年近く経過）の今後の検討課題を列挙しておくことにする。

- 住宅の全壊が10世帯以上の市町村が対象となっているが、9世帯以下を除外する根拠はなく、矛盾も起きているので1世帯から対象とすること。
- 半壊、一部損壊世帯も対象とすること。
- 住宅のみならず、店舗・工場なども対象とすること。
- 「長期避難世帯」の認定基準を緩和すること。
- 金額の上限を、かつて（2000年4月）超党派の自然災害議連が合意した850万円を目標とすること。これは、住宅再建費用を1700万円（単価・17万円/m²×平均面積・100m²、旧建設省の試算）とみてその半分を公的に支援するという考え方である。
- 全壊・大規模半壊などの被害認定と支援策を連動させることを切り離し、再建の態様（建て直しとか補修など）毎に支援するように見直すこと。

[参考文献]

- 兵庫県ほか『阪神・淡路大震災復興誌〔第2巻〕1996年度版』（財）21世紀ひょうご創造協会、1998年。
- （財）阪神・淡路大震災記念協会『阪神・淡路大震災復興誌〔第3巻〕1997年度版』（財）阪神・淡路大震災記念協会、1990年。
- 兵庫県震災復興研究センター編『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ、2002年。
- 兵庫県震災復興研究センター編『大震災10年と災害列島』クリエイツかもがわ、2005年。
- 兵庫県震災復興研究センター編『大震災15年と復興の備え』クリエイツかもがわ、2010年。
- 出口俊一「大整理・激震災害と個人補償（一）」『賃金と社会保障 1235』旬報社、1998年。
- 出口俊一「大整理・激震災害と個人補償（二）」『賃金と社会保障 1237』旬報社、1998年。
- 出口俊一「住宅再建支援制度創設に至る経緯と課題」『立命館経済学 53巻』立命館大学経済学会、2004年。

第3部

これからの生活再建支援制度

第1章

東日本大震災における運用と課題

青田良介

兵庫県立大学政策科学研究所客員研究員

津久井 進

弁護士

本章では、東日本大震災における被災者の住宅再建支援について、岩手県庁、宮城県庁、及び岩手県の釜石市役所、陸前高田市役所、宮古市役所、宮城県の気仙沼市役所、南三陸町で聴取した内容をもとに、支援概要及び考察をまとめた（著者ら独自の見解を述べたものであって、県庁、市役所の公式見解とは直接関係ないものである）。

壊滅的な被害が及んだことに対し、国、県、市町村による様々な住宅支援メニューが構築されており、これらを概説する（新築、購入に焦点を絞ったので、補修、改修を除く）。なお、被災者生活再建支援法（以下「支援法」という）に基づく支援金は、都道府県が相互扶助の観点から基金を拠出し、そこに国が補助金を拠出する仕組みであるが、支援内容を変更するには法改正が必要であること、特に、東日本大震災では財源に占める国の負担割合が増える（国：都道府県=8:2）など、国の影響が強い制度であることは否定し難い。このため、上記市町村による支援策を示した表中では国の支援として整理した。なお、本章ではその詳細な説明を省略する（東日本大震災での運用の実態、適用と支給実績については、「第1部第1章」を参照）。

1 国による支援について

1-1 東日本大震災復興交付金の活用

復興交付金は、被災した地方公共団体が自らの復興プランの下で進める地域づくりを財政面で支援することを目的に創設された（東日本大震災復興特別区域法第5章）。地方公共団体が国の補助金等の交付を受けるには個々の事業ごとの申請が必要だが、復興交付金事業では1本の計画を提出することで足り、自ら作成した計画に含まれるすべての事業についてワンパッケージで、財政的な手当を受けることができる。

東日本大震災では計40の復興交付金事業が設置されたが、地方公共団体は、復興地域づくりに必要な事業として一括化されたハード事業（＝「基幹事業」）の中から地域のニーズに合ったものを選択できる。さらに、それに関連して自主的かつ主体的に実施する事業（＝「効果促進事業等」）のための使い道の自由度が高い資金も、確保することができる。本節では、特に被災地における住宅再建支援スキームとして数多く事業化されている基幹事業である「防災集団移転促進事業」「がけ地近接等危険住宅移転事業」「災害公営住宅整備事業」に言及する。

1) 防災集団移転促進事業（以下「防集」という）

防集は、被災地の復興プランの中で、とりわけ高台移転の手法として数多く選択されている事業である。東日本大震災により被災した地域において、住民の居住に適当でないと認められる区域（移転促進区域）からの集団移転を支援する任意事業で、「①住宅団地の用地取得及び造成に要する費用」「②移転者の住宅建設・土地購入に対する補助に要する経費」「③住宅団地に係る道路、飲用水供給施設」「④移転促進区域内の農地及び宅地の買取に要する費用」「⑤移転者の住居の移転に関連して必要と認められる作業所等の整備に要する費用」「⑥移転者の住居の移転に対する補助に要する経費」「⑦計画策定費」が補助対象となる。

補助要件は「住宅団地の規模が5戸以上（移転しようとする住居の数が10戸を超える場合には、その半数以上の戸数）」で、国の補助率は3/4。残る地方負担分についても、1/2を復興交付金で追加交付、さらに、その

残りについても震災復興特別交付税が交付されるため、実質的な負担が生じないこととなっている。

被災者に対する住宅支援としては、②については利子補給額として上限708万円（住宅444万円、住宅用地206万円、用地造成58万円）、⑥については補助費用として上限78万円が支給される。なお、利子補給という仕組みで間接的に支援する手法であることから、ローンを組まない被災者は支援の対象とならない。

2) がけ地近接等危険住宅移転事業（以下「がけ近」という。住宅・建築物安全ストック形成事業）

がけ崩れ、土石流、雪崩、地すべり、津波、高潮、出水等の危険から住民の生命の安全を確保するため、災害危険区域等の区域内にある既存不適格住宅等の移転を行う者に対し補助金を交付する地方公共団体を対象に、交付金を割り当てる事業であるが、東日本大震災の被災地では、集団移転に参加せず自主的に移転して再建を行う被災者に対する支援として活用されている。がけ近では、「①除去費等（例：撤去、動産移転、仮住居、跡地整備）」「②建設助成費」が補助対象となる。①については上限78万円の補助、②については利子補給額として708万円が支給される。

負担率は国：1/2、地方公共団体：1/2だが、地方負担分については、追加的な国庫補助、地方交付税の加算によりさらなる軽減措置が採られている。

災害危険区域の指定は市町村（同じ市町村でも各地区）によって行われるため、それぞれ時期が異なるが、指定前に自ら移転した場合は支援の対象とならないという問題がある。また、防集と同様に利子補給という仕組みで間接的に支援するスキームであるため、ローンを組まない被災者も支援の対象とならない。

3) 災害公営住宅整備事業、災害公営住宅家賃低廉化事業、東日本大震災特別家賃低減事業

これらは、災害公営住宅の整備等に係る費用を支援することで被災者の居住の安定確保を図るものであり、自宅を再建せずに災害公営住宅への入居を選択した被災者に対する住宅支援として位置付けられる。補助の内

容、負担率は次のとおり（地方負担分については、追加的な国庫補助、地方交付税の加算によりさらなる軽減措置が採られている）。

①災害公営住宅整備事業

- ・住宅の建設・買取費（国：3/4、地方：1/4）
- ・住宅の借上げに係る建設・改良費（国：3/5、地方：1/5、民間：1/5）

②災害公営住宅用地取得造成費補助事業

- ・住宅の建設等に伴う土地取得費、造成費等（国：3/4、地方：1/4）

③被災者向け公営住宅改修事業

- ・被災者向け買取公営住宅・空家公営住宅の改修費（国：3/4、地方：1/4）

④災害復興型地域優良賃貸住宅整備事業

- ・住宅の建設費（国：15/100、地方：5/100、民間：80/100）
- ・住宅の改良費（国：3/5、地方：1/5、民間：1/5）

⑤高齢者生活支援施設等併設事業

- ・公的賃貸住宅に併設する高齢者生活支援施設、障害者福祉施設、子育て支援施設の整備事業（国：1/2、地方：1/6、民間：1/3）

さらに、入居者の居住の安定確保を図るために、家賃低廉化にかかる費用を支援する措置が採られた。

1-2 特別交付税を財源とする復興基金

復興基金は一步踏み込んだ公的支援として、雲仙普賢岳噴火災害、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震等の大災害でその都度創設されてきた（第1部第3章参照）。財源は多くの場合、被災県等が起債し基金をつくり、その運用利子で基金事業を実施し、起債の大半を地方交付税で補填する措置をとった。一方、恒久的な制度でないため、義援金で創設されたものもあるなど、財源が固定化・安定化していない。

東日本大震災では、現在の低金利の状況下では従来の運用型基金は有効ではない等の理由から、取崩し型基金により対処することとして、2011年10月に、特定被災地方公共団体である9県（青森県、岩手県、宮城県、

福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、長野県）での基金設置に対し、特別交付税により措置した（第一次復興基金）。措置額は1960億円、2兆3000億円程度の運用型基金に相当するとしている。9県の措置額は次の通りである。

・青森県：80億円	・岩手県：420億円	・宮城県：660億円
・福島県：570億円	・茨城県：140億円	・栃木県：40億円
・千葉県：30億円	・新潟県：10億円	・長野県：10億円

基金を具体的にどのように使うのか、運用主体を直営方式・財団方式等どのようにするか等については、各県の判断に委ねられたが、大半の県が直営方式を選択している。岩手県では420億円にクエート政府からの寄付金80億円を足して500億円の基金とし、うち210億円を県内33市町村に交付した。また、宮城県でも660億円にクエート政府からの寄付金160億円を足して820億円の基金とし、うち330億円を35市町村に交付した。その使途も市町村の裁量に委ねられ、多くが独自の住宅再建支援に用いられた。

しかし、これらの財源だけでは充分でないことから、平成25年3月に国の補正予算により、津波被災地域の住民の定着促進のため（「防集」及び「がけ近」の対象を除く）、取崩し型復興基金の積増し等について震災復興特別交付税の増額措置が講じられ、約1047億円が被災6県（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県）に交付された（第二次復興基金）。

・青森県：約4.8億円	・岩手県：214.6億円	・宮城県：708.6億円
・福島県：103.6億円	・茨城県：4.6億円	・千葉県：11.5億円

岩手県はその全額を11市町村に、宮城県では第一次復興基金からの19億円を追加した728億円を15市町村に配分した。

2 被災自治体による住宅再建支援について

被災自治体による住宅再建支援について、岩手県と宮城県の事例を紹介する。次に、それぞれの県内被災市町村の支援状況を表で示すとともに、具体の事例として、岩手県釜石市、陸前高田市、宮古市、宮城県気仙沼市、南三陸町の住宅再建を分析する。これら5市町はいずれも三陸リアス式海岸に位置し、第二次復興基金の対象になった地域で、ほぼ隣接している。5市町の人的被害、住宅被害は表3-1-1の通りである。

被災世帯に対する主な支援形態は、被災世帯に住宅本体の再建にも活用できる補助金を交付する場合（以下「直接補助」と言う）と、ローンを組む際の利子相当分を支給する利子補給とに大きく分かれるが、両県で支援の力点が異なること、及び同一県内の市町間でも支援メニューや金額に特色があるのがわかる。

なお、福島県については、原子力発電所事故により被災者が県内外に分散する避難状態が続くなど、住宅再建の段階に至っていない被災者が多いことから、本節では考察の対象に含めないこととした。

表 3-1-1 5市町の被災状況

		人口	死者・ 行方不明者	全世帯数	全壊数	大規模 半壊数
岩手県	釜石市 (2011.5.23)	39,996 人	1,312 人	16,182 戸	3,287 戸	473 戸
	陸前高田市 (2012.1.31)	24,246 人	2,213 人	8,068 戸	3,159 戸	97 戸
	宮古市 (2013.7.1)	57,655 人	611 人	21,855 戸	5,968 戸	1,335 戸
宮城県	気仙沼市 (2011.6.18)	74,247 人	1,419 人	26,601 戸	16,144 戸	2,259 戸
	南三陸町 (2011.8.31)	17,429 人	870 人	5,377 戸	3,143 戸	178 戸

2-1 岩手県

1) 被害概要等

岩手県における人的被害は6878人で、その内訳は死者数4611人、行方不明者2081人、負傷者数186人、家屋被害は全半壊2万4534棟、一部損壊5010棟である（2011年7月25日現在）。被害の大半が沿岸部であり、特に宮古市から南につながる山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市の一带の損壊が著しい。

日本を代表するリアス式海岸部で、海岸線の総延長は708kmに達する。沿岸地域の人口は約27万4000人、世帯数は10万4333世帯で、高齢化が進んでおり、65歳以上の親族のいる世帯割合は52.5%である。1人世帯、2人世帯が全体の半分以上を占めるが、6人以上の世帯の割合が全国平均の約2倍あるなど大家族も多い。

2) 岩手県による支援概要

今回の震災は被害範囲が極めて広く、市町村で被害状況が大きく異なることから、復興の整備方針は市町村が被災者の意向を踏まえて策定し、県が指導・助言を行う体制が採られた。特に、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業などの面的整備事業においては、市町村が必ずしも精通していないため、復興まちづくりの方針を決定する段階から県が積極的に関与した。

県では、国に対し支援法による加算支援金の増額を要望したが認められなかった。被災者には高齢者が多く、沿岸部から内陸部に避難、移動すると、そのまま戻らず地域が衰退する恐れがあることから、復興基金を活用し、ローンを組まなくても住宅本体の再建に使える直接補助に重点を置くことで、被災地離れを防ごうとしている。

岩手県による支援メニューを以下に記す。①は加算支援金に上乗せするもので100万円を上限に県が2/3を、残り1/3を市町村が負担するものである。②は宅地が支援対象に入っていないことから県独自で設けたものである。③、④は、新潟県中越地震や能登半島地震等の復興基金でも支援メニューとなったものである。⑤は代替エネルギー創出の観点から実施されている。⑥は県独自で設けたものの、震災復興特別交付税の追加措置（第

二次復興基金)を受けて、沿岸被災市町村に対しては補助金を配分しない(内陸部の市町村のみ適用)こととなった。⑦は既存の住宅ローンを抱えながら新たに住宅を建設又は補修する場合に、既存ローンの今後5年間の利子相当額を支給するものである。

さらに、復興基金の一部を被災市町村に交付し、市町村レベルでの支援も積極的に行われている。

(岩手県による支援メニュー)

①被災者住宅再建支援事業

- ・住宅が全壊又は解体し再建する場合
- ・補助金額：上限100万円(県が2/3を負担。残りは市町村負担)

②被災宅地復旧工事事業

- ・のり面保護、排水施設設置、地盤の補強及び整地、擁壁の設置及び補強、地盤調査及び設計調査費等
- ・補助金額：上限200万円

③復興住宅新築事業(バリアフリー対応)

- ・補助金額：上限90万円(120m²以上の場合)

④復興住宅新築事業(県産材使用)

- ・補助金額：上限40万円(30m³以上の場合)

⑤被災家屋等太陽光発電補助

- ・新たに太陽光発電システムを設置する場合
- ・上限：29万9000円(出力1kW当たり3万円)

⑥住宅再建にかかる利子補給

- ・利子補給額：借入上限額1460万円、金利上限2%、当初5年間

⑦二重ローンに対する支援

- ・既存の住宅ローンを抱えながら新たに住宅を建設又は補修する場合
- ・既存ローンの今後5年間の利子相当額

災害公営住宅については、沿岸部の町村には建築士の資格を持った専門の職員が少ないことから、県が積極的に建設に携わり、広域的な観点から

対象外となっているもので、幾つかの市町村で支援している。⑤では県に加えて独自に地元産材を活用した場合の支援が行われている。⑥は移転に伴い、水道整備がなくなった世帯等に配慮されている。⑦は市町村独自の工夫が見られる。⑧は県の制度あるいは独自の制度で利子補給を行うものである。

4) 釜石市の事例

釜石市の住宅再建支援策は表3-1-3の通りである。釜石市内の被災者の住宅再建のために、どのような国、県、市の支援スキームが用意されているか、事業名、内容とともに、手法（直接補助又は利子補給）及び支援額を示した。

直接支援では、支援法による加算支援金（上限200万円）、県の被災宅地復旧工事業の補助金（上限200万円）、県・市共同による住宅再建にかかる補助金（上限100万円）に加え、市内で建設又は購入する場合に市独自で補助（上限100万円）することとした（①）。さらに、地元産材を活用する際の県の補助金（上限40万円）に加え、市でも地元産材を活用する際の補助金（上限100万円）を設けた（②）。かさ上げ補助に50万円（④）、引越し費用についても5万円支給することとした（⑤）。これに、県のバリアフリー対応で住宅再建する際の補助金（上限90万円）も活用すれば、最高で885万円の補助金を受け取ることができる。

市では高台移転を実施する一方で、中心市街地の衰退化も防ぎたく、災害危険区域に指定されても2種危険区域内では、住宅の床面の高さ及び建物の基礎の高さを基準面以上とするなど、構造等の基準を満たせば居住可能にした。県の被災宅地復旧工事補助や④はそうしたものに対し活用できるもので、その他にも、住宅を新築・購入する際のローンの利子に対し250万円を上限に支給する措置をとった（③）。さらに、浄化槽設置補助、太陽光発電設備補助等の措置も採られた（⑥・⑦）。

防災集団移転に関しては、釜石の高齢化率が36.5%に達していることから、次世代以後の需要がなければ、将来空きの生じることが懸念される。そのため、高台に災害復興公営住宅を整備するよりも、被災世帯で土地を借り上げ上物だけを自力再建するのを支援した方が、コスト面で望ま

表 3-1-3 釜石市における住宅再建支援策

主体	事業名	事業名(細分)	内容	利子補給 直接補助	利子補給額 又は直接補助額
国	被災者生活再建支援法 支援法 支援金	基礎 支援金	住宅の被害程度に応じて支給する 支援	直接補助	上限 100 万円 (全壊、解体、長期 避難、2 人以上の世帯の場合)
		加算 支援金	住宅の再建方法に応じて支給する 支援	直接補助	上限 200 万円 (建設、購入、2 人 以上の世帯の場合)
	防災集団移転促 進事業	市が整備した高台、造成地等に移 動する際、住宅建設、購入のため 金融機関等から融資を受けた場合	利子補給 (除去・ 引越は直 接補助)	上限 708 万円 (建物：444 万円、 土地：206 万円、造成：58 万円)、 除去・引越：78 万円	
	がけ地近接等危 険住宅移転事業	災害危険区域指定により自ら用意 した土地に移転する際、住宅建 設、購入のため金融機関等から融 資を受けた場合	利子補給 (除去・ 引越は直 接補助)	上限 708 万円 (建物：444 万円、 土地：206 万円、造成：58 万 円)、除去・引越：78 万円	
	災害復興住宅融 資 (住宅金融支援 機構)	本人又は被災した親の住宅を再建 する場合	利子補給	融資上限：建設 (建設：1910 万円、 土地取得：970 万円、整地：390 万円)、新築 (2880 万円)、金 利：当初 5 年間 0% (基本融資)	
県	復興住宅新築事 業	バリアフリー対応		直接補助	上限 90 万円 (120 m ² 以上の場合)
		県産木材使用		直接補助	上限 40 万円 (30 m ³ 以上の場合)
	被災宅地復旧工 事事業	被災した宅地の安全性を回復する ための宅地復旧工事 (のり面保護 工事、排水施設設置工事等) を行 う場合		直接補助	上限 200 万円
	被災家屋等太陽 光発電補助	太陽光発電システムを設置する場 合		直接補助	上限 29.9 万円 (1 kW 当たり 3 万 円)
	二重ローンに対 する支援	既設の住宅ローンを抱えながら新 たに住宅を建設又は補修する場合		利子補給	既存ローンの今後 5 年間の利子相 当額
県十 市	被災者住宅再建 支援事業費	岩手県内で自宅が全壊した被災世 帯が、市内で建設または購入する 場合		直接補助	上限 100 万円 (全壊又は半壊解 体、2 人以上の世帯の場合)
市	①被災者住宅再 建支援事業	市内に住宅を建設または購入する 場合		直接補助	上限 100 万円 (全壊又は半壊解 体、2 人以上の世帯の場合)
	②釜石産木材活 用補助	釜石産木材を使用し新築する 場合		直接補助	上限 100 万円 (30 m ³ 以上の場合)
	③住宅再建等利 子補給	住宅を建設又は購入するために、 新しく住宅ローンを借入れる場合 (除：防集、がけ近)		利子補給	上限 250 万円
	④かさ上げ補助	災害危険区域 (第 2 種) 等に住宅 を新築・購入する際に、盛り土や 基礎のかさ上げの工事等を行う場 合		直接補助	上限 50 万円
	⑤移転引越補助	動産移転する場合 (除：防集、が け近)		直接補助	一律 5 万円
	⑥浄化槽設置整 備事業補助事業	下水道が使用できない地域で再建 する場合		直接補助	上限 102.9 万円
	⑦住宅用新エネ ルギー等導入支 援事業	太陽光発電や木質バイオマス熱利 用機器などの新エネルギー設備等 を導入する場合 (1) 太陽光発電、(2) 家庭用蓄電 池、(3) ペレットストーブの設置		直接補助	各 5 万円



図 3-1-1 スクラムかみへい住宅

しいという考え方もできる。

自力再建を促すため、市では「スクラムかみへい住宅」という釜石産木材を使用した木造住宅の建築プランを被災者に提示している(図 3-1-1 参照)。これによれば、2階建てで床面積 98.55 m²、建築面積 49.69 m² で標準工事費 1000 万円と安価に抑えることができる。広さに応じて、標準工事費が 1058 万円、1410 万円、2122 万円のプランもある。災害公営住宅の場合、当初 5 年間は家賃低減されるものの、6 年目から家賃が上がる。それよりも、土地の借地料(固定資産税相当額)を支払うものの、支援を受けて(加算支援金上限 200 万円、防災集団移転の利子補給 444 万円、引越し代 78 万円等)、上物だけを再建した方が被災者にとっても安上がりという計算になる。

5) 陸前高田市の事例

陸前高田市の住宅再建支援策は表 3-1-4 の通りである。直接支援について釜石市と同様、支援法による加算支援金(上限 200 万円)、県の被災宅地復旧工事業の補助金(上限 200 万円)、県・市共同による住宅再建に

かかる補助金（上限100万円）に加え、市内で建設又は購入する場合に市独自で補助する（上限100万円）こととした（①）。さらに、県の地元産材を活用する際の県の補助金（上限40万円）に加え、市でも地元産材を活用する際の補助金（上限50万円）を設けた（②）。また、敷地を造成する際の補助金（上限50万円）（③）や、引越し費用（10万円）についても支給することとした（⑦）。これに、県のバリアフリー対応で住宅再建する際補助金（上限90万円）も活用すれば、最高で840万円の補助金を受け取ることができる。

陸前高田市も中心市街地が壊滅的な被害を受けたが、釜石市と同様、土地区画整理事業等で整備した土地に再建する場合、住宅を新築・購入する

表 3-1-4 陸前高田市における住宅再建支援策

主体	事業名 事業名	(細分)	内 容	利子補給 直接補助	利子補給額 又は直接補助額
国	被災者生活 再建支援法 支援金	基礎 支援金	住宅の被害程度に応じて支給する 支援	直接補助	上限100万円（全壊、解体、長期 避難、2人以上の世帯の場合）
		加算 支援金	住宅の再建方法に応じて支給する 支援	直接補助	上限200万円（建設、購入、2人 以上の世帯の場合）
	防災集団移転促進 事業	市が整備した高台、造成地等に 移動する際、住宅建設、購入の ため金融機関等から融資を受け た場合	利子補給 （除去・ 引越は直 接補助）	上限708万円（建物：444万円、 土地：206万円、造成：58万 円）、除去：引越：78万円	
	がけ地近接等危険 住宅移転事業	災害危険区域指定により自ら用 意した土地に移転する際、住宅 建設、購入のため金融機関等か ら融資を受けた場合	利子補給 （除去・ 引越は直 接補助）	上限708万円（建物：444万円、 土地：206万円、造成：58万円、 除去・引越：78万円	
	災害復興住宅融資 （住宅金融支援機 構）	本人又は被災した親の住宅を再 建する場合	利子補給	融資上限：建設（建設：1910万円、 土地取得：970万円、整地：390 万円）、新築（2880万円）、金 利：当初5年間0%（基本融資）	
県	復興住宅新築事業		バリアフリー対応	直接補助	上限90万円（120㎡以上の場合）
			県産木材使用	直接補助	上限40万円（30㎡以上の場合）
	被災地宅地復旧工 事費補助金		被災した宅地の安全性を確保す るための宅地復旧工事（のり面 保護工事、排水施設設置工事 等）を行う場合	直接補助	上限200万円
	被災家屋等太陽光 発電補助		太陽光発電システムを設置する 場合	直接補助	上限29.9万円（1kW当たり3万 円）
	二重ローンに対す る支援		既設の住宅ローンを抱えながら 新たに住宅を建設又は補修する 場合	利子補給	既存ローンの今後5年間の利子相 当額
県+市	被災者住宅再建支 援事業費		岩手県内で自宅が全壊した被災 世帯が、市内で建設または購入 する場合	直接補助	上限100万円（全壊又は半壊解 体、2人以上の世帯の場合）

市	①被災者住宅再建支援事業補助	市内に住宅を建設または購入する場合	直接補助	上限100万円（全壊又は半壊解体、2人以上の世帯の場合）
	②地域材利用促進事業補助	気仙地域の木材を使用して新築又は増改築する場合	直接補助	上限50万円（25㎡以上の場合）
	③住宅再建敷地造成補助	宅地造成（例：地盤整地、擁壁の設置等を行う場合）	直接補助	上限50万円
	④住宅再建道路工事補助	災害危険区域以外の区域に新築、購入する際に必要な道路工事及び用地取得を行う場合（除：防集、区画整理）	直接補助	上限300万円
	⑤住宅再建水道工事補助	災害危険区域以外の区域に新築、購入する際に水道工事を行う場合（除：防集、区画整理）	直接補助	上限200万円
	⑥浄化槽設置整備事業補助事業	下水道が使用できない地域で再建する場合	直接補助	上限88.8万円
	⑦引越し費用補助	動産移転する場合（除：防集、がけ近）	直接補助	上限10万円
	⑧土地区画整理事業施行区域等住宅金融機関からの住宅建設・購入資金を借入れる場合	土地区画整理区域等において金融機関からの住宅建設・購入資金を借入れる場合	利子補給	上限250万円
	⑨太陽光発電システム設置費補助	太陽光発電システムを設置する場合	直接補助	上限3万円
	⑩被災関連定住支援事業費補助	住宅全壊であるが、市外に居住し、被災者生活再建支援金適用対象外の者が、定住を目的に市内に住宅を建設、購入する場合	直接補助	100万円

際のローンの利子に対し250万円を上限に利子補給する（⑧）。その他、移転先での私道整備にかかる経費補助（④）、水道、浄化槽、太陽光発電システム設置補助（⑤・⑥・⑨）もある。さらに、定住を促進するものとして、例えば、両親が死亡しその住居も全壊となった場合、市外在住の親族が再建し陸前高田に定住する場合に補助金を出す（100万円）仕組みも構築した（⑩）。

6) 宮古市の事例

宮古市の住宅再建支援策は表3-1-5の通りである。直接支援について他市と同様、支援法による加算支援金（上限200万円）、県の被災宅地復旧工事事業の補助金（上限200万円）、県・市共同による住宅再建にかかる補助金（上限100万円）に加え、市内で建設又は購入する場合に市独自で補助している（上限200万円）（①）。さらに、県の地元産材を活用する際の県の補助金（上限40万円）に加え、市でも地元産材を活用する際の補助金（上限100万円）（②）、浸水宅地復旧促進事業補助金（上限50万円）

表 3-1-5 宮古市における住宅再建支援策

主体	事業名	事業名(細分)	内容	利子補給 直接補助	利子補給額 又は直接補助額
国	被災者生活 再建支援法 支援金	基礎支 援金	住宅の被害程度に応じて支給す る支援	直接補助	上限 100 万円 (全壊、解体、長期 避難、2 人以上の世帯の場合)
		加算支 援金	住宅の再建方法に応じて支給す る支援	直接補助	上限 200 万円 (建設、購入、2 人 以上の世帯の場合)
	防災集団移転促進 事業	市が整備した高台、造成地等に 移動する際、住宅建設、購入の ため金融機関等から融資を受け た場合	利子補給 (除去・ 引越は直 接補助)	上限 708 万円 (建物：444 万円、 土地：206 万円、造成：58 万円)、 除去：引越：78 万円	
	がけ地近接等危険 住宅移転事業	災害危険区域指定により自家用 意した土地に移転する際、住宅 建設、購入のため金融機関等か ら融資を受けた場合	利子補給 (除去・ 引越は直 接補助)	上限 708 万円 (建物：444 万円、 土地：206 万円、造成：58 万円、 除去・引越：78 万円)	
	災害復興住宅融資 (住宅金融支援機 構)	本人又は被災した親の住宅を再 建する場合	利子補給	融資上限：建設 (建設：1910 万円、 土地取得：970 万円、整地：390 万円)、新築 (2880 万円)、金 利：当初 5 年間 0% (基本融資)	
県	復興住宅新築事業		バリアフリー対応	直接補助	上限 90 万円 (120 m ² 以上の場合)
			県産木材使用	直接補助	上限 40 万円 (30 m ³ 以上の場合)
	被災宅地復旧支援 事業補助金		被災した宅地の安全性を回復す るための復旧工事費 (のり面保 護工事、排水施設設置工事等) を行う場合	直接補助	上限 200 万円
	被災家屋等太陽光 発電補助		太陽光発電システムを設置する 場合	直接補助	上限 29.9 万円 (1 kW 当たり 3 万 円)
	二重ローンに対す る支援		既設の住宅ローンを抱えながら 新たに住宅を建設又は補修する 場合	利子補給	既存ローンの今後 5 年間の利子相 当額
県 + 市	被災者住宅再建支 援事業費		岩手県内で自宅が全壊した被災 世帯が、市内で建設または購入 する場合	直接補助	上限 100 万円 (全壊又は半壊解 体、2 人以上の世帯の場合)
市	①すまいの再建促 進事業補助金		市内に住宅を建設または購入す る場合	直接補助	上限 200 万円 (全壊又は半壊解 体、2 人以上の世帯の場合)
	②地域材利用住宅 推進事業補助金		宮古市等の木材を使用して新築 又は増改築する場合	直接補助	上限 100 万円
	③浸水宅地復旧促 進事業補助金		津波浸水被害を受けた宅地で、 今後新築する場合	直接補助	上限 25 万円 (330 m ² 未満)～上 限 50 万円 (330 m ² 以上)
	④太陽光発電補助 金		太陽光発電システムを設置する 場合	直接補助	上限 20 万円 (1 kW 当たり 5 万 円)
	⑤薪ストーブ等補 助金		薪ストーブを設置する場合	直接補助	上限 10 万円
	⑥被災者定住促進 住宅建築利子補給 事業補助金		漁業集落防災機能強化事業、土 地区画整理区域等のほか、全壊 等の被害を受けた者のうち、金 融機関からの住宅建設・購入資 金を借入れる場合	利子補給	上限 250 万円

を設けた(③)。他市のような引っ越し費用の補助金はないが、薪ストーブ等補助金(上限10万円)(⑤)のほか、住宅再建の補助金額が上限200万円となっていて、他市とバランスを取っている。これらに、県のバリアフリー対応で住宅再建する際補助金(上限90万円)も加えると、最高で990万円の補助金を受け取ることができる。

宮古市では、漁業集落防災機能強化事業や防集事業が予定されているが、仮設住宅退去者のうち186戸が既に住宅を新築・購入するなど(平成25年7月1日現在)、自力再建の割合が高い傾向にある。そこで、住宅を新築・購入する際のローンに対する利子補給の補助(上限250万円)について、既に再建済みの被災者も適及的に利用でき、また区画整理事業等の対象地域以外の者であっても利用できるなど、対象者の範囲を緩やかに広げ、自主再建を積極的に促している(⑥)。

2-2 宮城県

1) 被害概要等

宮城県における人的被害は3万6260人で、その内訳は死者数9544人、行方不明者1688人、負傷者数2万5028人、家屋被害は全壊8万4610棟、半壊14万7091棟、一部損壊22万1855棟である(2013年2月28日現在)。

三陸沿岸部の女川町や南三陸町では、津波の被害による全壊率が高く、市街地が壊滅的な被害を受けた。また、仙台市や石巻市の平野部では全壊棟数が2万棟を超えるなど、多くの住宅が全壊となった。一方、大崎市や登米市などの内陸部でも地震による全半壊が多く、被害が拡大して県内沿岸部の広範囲にわたり被害をもたらすなど、被害は岩手県より大きなものとなっている。多くの市町で持ち家率が60%を超えている一方で、仙台市や多賀城市は、賃貸住宅の割合が高いこと、また、女川町や南三陸町、山元町は高齢者率が高く自力再建が困難な状況にある。

2) 宮城県による支援概要

絶対的に住宅が不足し早期の住宅確保が求められること、津波浸水区域では建築制限に引っかかること、高齢者が多く自己再建が困難なこと等を

背景に、住宅再建資金を確保する、土地を所有する形態から利用する、借りることにより住宅を再建すること等が求められた。

津波による甚大な被害のため市町の行政機能が低下し、マンパワー不足が深刻になるなかで、県として復興住宅計画の策定や公的住宅整備に向けた体制の整備が必要となった。

県では、当初自力再建への補助金についても検討したが、予算枠内でより困窮状態にある被災者に対して支援が届くよう、復興基金から市町に交付金を配分し、当初は利子補給を行うことに重点を置いた。そのため、県による支援のメニューは以下の通りで、岩手県に比べると県独自のものが少ないと言える。

(宮城県による支援メニュー)

①住宅再建支援事業（二重ローン対策）

- ・被災前の県内居住住宅のローンが500万円以上あり、かつ県内に住宅を再建するために、500万円以上の新たな住宅ローンを契約する場合
- ・利子補給額：上限50万円

②太陽光発電システム補助

- ・太陽光発電システムを設置する場合
- ・上限：10万円

③県産材利用エコ住宅普及促進事業

- ・主要構造材に県産材を使用した場合
- ・上限：50万円

災害公営住宅については、県内全体で約1万2000戸の住宅を整備するが、市町の行政能力の低下、マンパワー不足や建築等技術職員の不足等を背景に、一部を県営住宅として整備する（約1000戸）とともに、市町から委託を受けて県が市町営の災害公営住宅の建設支援を行うこととなった（約4000戸）。民間事業者からの借上げ、買取りを前提とした提案募集も県が実施している。

3) 県内市町村による支援概要

宮城県内被災市町村による独自の支援策は表 3-1-6 の通りである。岩手県と異なり、内容は大きく、「①土地・住宅再建」「②移転費」「③宅地嵩上げ等」「④がけ近遡及適用」「⑤市町外からの転入者」「⑥市町外への転出者」に分かれる。①・②・④は、主として、国の「防集」「がけ近」の対象枠から漏れた被災者への支援メニューとして設けられている。「防集」「がけ近」では利子補給（除去・移転のみ直接補助）により支援するが、ローンを利用しない被災者は支援の対象にならないことから、直接補助を含め独自に支援する市町が多い。③は支援法でも対象外となっているもので、大半の市町で支援が行われている。

また、岩手県のような県としての統一的な支援メニューが少ないためか、他の市町から転入する被災者、あるいは転出する被災者に対しても配慮するケースがある。支援額を少し低めに設定するケースが多い。

表 3-1-6 宮城県内被災市町村による独自の住宅再建支援策

	①住宅・土地取得		②移転費	③宅地復旧嵩上げ等	④がけ近遡及適用		⑤転入者住宅補助		⑥転出者住宅補助	
	利子補給	補助	補助	補助	利子補給	補助	利子補給	補助	利子補給	補助
仙台市	○	○	○	○	○	○	-	-	○	-
石巻市	○	○	○	○	○	-	○	○	○	-
塩釜市	○	○	-	○	○	-	-	-	-	-
気仙沼市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
名取市	○	○	○	○	○	○	-	-	○	○
多賀城市	○	○	-	○	-	-	○	○	-	-
岩沼市	○	○	○	○	○	-	-	-	○	-
東松島市	○	○	○	-	○	-	-	-	○	-
亘理町	○	○	○	○	○	-	-	○	○	○
山元町	○	○	○	○	○	-	-	-	-	-
松島町	-	○	-	○	-	-	-	○	-	-
七ヶ浜町	○	-	○	○	-	-	-	-	-	-
利府町	-	○	-	○	-	-	-	○	-	-
女川町	○	○	○	-	-	-	○	-	○	-
南三陸町	○	○	○	-	○	○	○	○	○	○

表 3-1-7 気仙沼市における住宅再建支援策

主体	事業名	事業名(細分)	内容	利子補給 直接補助	利子補給額 又は直接補助額
国	被災者生活再建支援法 支援金	基礎 支援金	住宅の被害程度に応じて支給する支援	直接補助	上限100万円(全壊、解体、長期避難、2人以上の世帯の場合)
		加算 支援金	住宅の再建方法に応じて支給する支援	直接補助	上限200万円(建設、購入、2人以上の世帯の場合)
	防災集団移転促進 事業	市が整備した高台、造成地等に移動する際、住宅建設、購入のため金融機関等から融資を受けた場合	利子補給(除去・引越は直接補助)	上限708万円(建物:444万円、土地:206万円、造成:58万円)、除去・引越:78万円	
	がけ地近接等危険 住宅移転事業	災害危険区域指定により自ら用意した土地に移転する際、住宅建設、購入のため金融機関等から融資を受けた場合	利子補給(除去・引越は直接補助)	上限708万円(建物:444万円、土地:206万円、造成:58万円)、除去・引越:78万円	
	災害復興住宅融資 (住宅金融支援機構)	本人又は被災した親の住宅を再建する場合	利子補給	融資上限:建設(建設:1910万円、土地取得:970万円、整地:390万円)、新築(2880万円)、金利:当初5年間0%(基本融資)	
県	二重ローン支援制度		被災した住宅にローンを有する状況で新たな住宅ローンを組んで住宅を再建する場合	利子補給	上限50万円(5年間利子相当額)
	県産材利用エコ住宅普及促進事業		主要構造材に県産材を使用した場合	直接補助	上限50万円
	太陽光発電システム補助		太陽光発電システムを設置する場合	直接補助	上限10万円
市	被災前の居住地	被災後の居住地	災害危険区域指定との関係	利子補給 又は 直接補助	利子補給額 又は 直接補助額
	災害危険区域内	①災害危険区域外	指定前に再建	利子補給(除去・引越は直接補助)	上限786万円(建物:444万円、土地:206万円、敷地造成:58万円、除去・引越:78万円)
				直接補助	上限150万円(建物:150万円、土地・敷地造成:50万円、除去・引越:20万円、再建にかかった費用から加算支援金除く)
		②災害危険区域内		利子補給(除去・引越は直接補助)	上限100万円(建物:100万円、土地・敷地造成:50万円、除去・引越:20万円)
				直接補助	上限50万円(建物・土地・敷地造成:50万円、除去・引越:20万円、再建にかかった費用から加算支援金除く)
	③市外		利子補給(除去・引越は直接補助)	上限100万円(建物:100万円、土地・敷地造成:50万円、除去・引越:20万円)	
			直接補助	上限50万円(建物・土地・敷地造成:50万円、除去・引越:20万円、再建にかかった費用から加算支援金除く)	
直接補助			上限150万円(建物:150万円、土地・敷地造成:50万円、除去・引越:20万円、再建にかかった費用から加算支援金除く)		
災害危険区域外	④災害危険区域外	指定後に再建	直接補助	上限150万円(建物:150万円、土地・敷地造成:50万円、除去・引越:20万円、再建にかかった費用から加算支援金除く)	
			利子補給(除去・引越は直接補助)	上限300万円(建物:300万円、土地・敷地造成:150万円、除去・引越:20万円)	
	⑤災害危険区域外	指定前後を問わない	直接補助	上限150万円(土地・敷地造成:50万円、除去・引越:20万円、再建にかかった費用から加算支援金除く)	

事業名	内容	利子補給 又は 直接補助	利子補給額 又は 直接補助額
⑥ 低炭素社会対応型 浄化槽設置補助	低炭素社会対応浄化槽を設置する 場合	直接補助	上限 54.8 万円

支援メニューは市町で少しずつ異なる。支援額は「防集」「がけ近」と同額のところもあれば、財源不足からかそれより低めのところもあり、足並みが統一されているわけではない。

4) 気仙沼市の事例

気仙沼市の住宅再建支援策は表 3-1-7 の通りである。宮城県の市町では、居住場所や再建状況に応じて支援メニューを構築したものが多くことから、表では被災前と被災後の居住地域、災害危険区域指定日との関係、支援の手法（利子補給又は直接補助）、支援額を示している。

これは、「防集」や「がけ近」等国の制度から漏れてしまったものに対し、市独自に穴埋めする支援策を採ったものといえる。例えば、「がけ近」では災害危険区域指定後に区域外で再建することが要件であるが、それ以前に移転又は再建した被災者がいる。これらの方は、災害危険区域がもっと早く指定されていれば「がけ近」による支援を受けられたはずであることから、同区域外で再建した場合に遡及して、「がけ近」と同じ条件で利子補給（既存住宅の除去・引越しのみ直接補助）することとしたほか、ローン未利用の被災者に対しても、住宅再建に対して何らかの支援が受けられるようにと国の制度にはない直接補助を実施している（①）。また、災害危険区域指定前に同区域内（再建時にはその場所が指定されるか不明だった）に再建した被災者に対しても、支援額を減らした形ではあるが利子補給又は直接支援をしている（②）。市外に移転した場合も同様の措置を採っている（③）。

さらに、災害危険区域指定後の再建については、ローン未利用のため「がけ近」の利子補給の支援対象とならない場合や（④）、被災した住宅のあった土地が災害危険区域には入らなかったものの、全壊や大規模半壊などの被害を受け、現地での再建や浸水区域を避けて移転再建する場合に対しても、支援を行っている（⑤）。このほか、浄化槽設置に対して直接補

助を行っている(⑥)。

国の支援策を補完する市独自の支援を行うにあたって、再建時期や再建前後の居住地に応じた利子補給又は直接補助による支援を小まめに展開しているが、隣接する陸前高田市と比較した場合、宮城県内市町の直接補助額は被災規模や復興基金交付金の配分も関係してか総じて少ないものとなっている。

5) 南三陸町の事例

南三陸町の住宅再建支援策は表 3-1-8 の通りである。全般的に町独自の支援は、気仙沼市と類似したものが多く。

災害危険区域指定前に危険区域外に移転した場合は、国の「防集」「がけ近」や気仙沼市と同額で支援している(①)。南三陸町でも、危険区域指定後は区域内での再建を禁じているが、指定前に再建してしまった場合は、気仙沼市より多い支援額となっている(②)。町外に移転した場合は、気仙沼市と同額である(③)。②より支援額が少ないのは、町内在住者を

表 3-1-8 南三陸町における住宅再建支援策

主体	事業名	事業名(細分)	内容	利子補給 直接補助	利子補給額 又は直接補助額
国	被災者生活 再建支援法 支援金	基礎 支援金	住宅の被害程度に応じて支給する支援	直接補助	上限100万円(全壊・解体、長期避難、2人以上の世帯の場合)
		加算 支援金	住宅の再建方法に応じて支給する支援	直接補助	上限200万円(建設・購入、2人以上の世帯の場合)
	防災集団移転促進 事業	市が整備した高台、造成地等に移動する際、住宅建設、購入のため金融機関等から融資を受けた場合	利子補給(除去・引越は直接補助)	上限708万円(建物:444万円、土地:206万円、造成:58万円)、除去・引越:78万円	
	がけ地近接等危険 住宅移転事業	災害危険区域指定により自ら用意した土地に移転する際、住宅建設、購入のため金融機関等から融資を受けた場合	利子補給(除去・引越は直接補助)	上限708万円(建物:444万円、土地:206万円、造成:58万円)、除去・引越:78万円	
	災害復興住宅融資 (住宅金融支援機構)	本人又は被災した親の住宅を再建する場合	利子補給	融資上限:建設(建設:1910万円、土地取得:970万円、整地:390万円)、新築(2880万円)、金利:当初5年間0%(基本融資)	
県	二重ローン支援制度		被災した住宅にローンを有する状況で新たな住宅ローンを組んで住宅を再建する場合	利子補給	上限50万円(5年間利子相当額)
	県産材利用エコ住宅普及促進事業		主要構造材に県産材を使用した場合	直接補助	上限50万円
	太陽光発電システム補助		太陽光発電システムを設置する場合	直接補助	上限10万円

被災前の居住地	被災後の居住地	災害危険区域指定との関係	利子補給 又は 直接補助	利子補給額 又は 直接補助額	
町	災害危険区域内	指定前に再建	①災害危険区域外 利子補給（除去・引越は直接補助）	上限786万円（建物：444万円、土地・敷地造成：264万円、除去・引越：78万円）	
			直接補助	上限150万円	
			②災害危険区域内 利子補給（除去・引越は直接補助）	上限300万円（建物、土地、敷地造成、除去・引越）	
			直接補助	上限150万円（再建にかかった費用から加算支援金除く）	
	③町外		利子補給（除去・引越は直接補助）	上限100万円（建物：100万円、土地・敷地造成：50万円、除去・引越：20万円）	
	④災害危険区域外	指定後に再建	直接補助	上限150万円（再建にかかった費用から加算支援金除く）	
	災害危険区域外	⑤災害危険区域外	指定前後を問わない	利子補給（除去・引越は直接補助）	上限300万円（建物、土地、敷地造成、除去・引越）
	直接補助	上限150万円（再建にかかった費用から加算支援金除く）			
町外	⑥町内		利子補給（除去・引越は直接補助）	上限300万円（建物、土地、敷地造成、除去・引越）	
			直接補助（他市町村で補助金受領の際は対象外）	上限150万円（再建にかかった費用から加算支援金除く）	
事業名		内容		利子補給 又は 直接補助	利子補給 又は 直接補助額
⑦水道敷設費の補助		町内の安全な場所に住宅を建設する場合		直接補助	上限100万円
⑧浄化槽設置整備事業補助事業		下水道が使用できない地域で再建する場合		直接補助	上限20万円

優先した現われと捉えることができる。

④は「がけ近」の場合利子補給しかないため、ローンを組まない場合に直接補助を講じている。⑤は、がけ近の対象外で自ら移転地を探す被災者を支援するもので、気仙沼市と同額である。

また、町外から町内への移転を希望する場合、町外で補助金を受領していないことを条件に直接補助している（⑥）。この他、水道敷設や浄化槽設置に対して直接補助を行っている（⑦・⑧）。

3 東日本大震災における住宅再建支援の特色と課題

「1.」「2.」をもとに、行政関係者からのヒアリングも参考に、岩手県、宮城県における住宅再建支援の特色と課題をまとめる。

3-1 住宅再建の手法は大きく「①移転による自力再建」「②元の地での自力再建」「③災害公営住宅への入居」に分かれること

自力再建では高台への移転を望む被災者が多いことから、行政はそうした意向を反映し、集団移転を行う「防集」や各自で移転をする「がけ近」の事業を実施し、あるいはそれ以外の方策で移転希望者を支援している。5～10戸単位といった小規模なものも含めた住宅団地整備が各地で進められている。

一方、商工業者や事業者等、海辺近くの元の地での自力再建を望む被災者もあり、自治体によっては、市街地の空洞化を懸念し、災害危険区域第2種の場合は、条件付で再建を容認するところもある。高上げや防潮堤建設を伴う土地区画整理事業を実施する自治体もあるが、事業の進行を待たずに再建に踏み切る被災者も少なくない。

また、自力再建を断念せざるを得ない被災者には、災害公営住宅を提供するが、これも集落の意向を尊重し、可能な限り被災前の住居地に近いところを整備しつつある。

3-2 国の交付金による自力再建支援は「移転」を前提にしていること

国の交付金による主な自力再建支援として、「防集」「がけ近」「災害公営住宅整備」が実施されているが、「元の地での再建」が支援対象になっていない。

さらに、直接補助は私有財産の形成につながるとの考えからか、住宅本体に関わる建設や土地取得に対して直接補助せず、利子補給という形で支援としているのは、2004年の支援法改正時と同様の発想と言わざるを得ない。高齢者にはローン利用という選択肢は現実的でなく、災害公営住宅に事実上誘導する結果となってしまう。また、今後、ローンをことさら目一杯使って必要以上に大きな住宅を取得する動きが出てくることも懸念され、被災地では金融機関や不動産業者がそのような勧誘を既に始めているといった声も聴かれた。

高台の住宅団地や災害公営住宅の整備には、開拓や権利調整等に多大な時間と費用を要するが、移転者の大半が高齢者であることから、僻地の小

規模なものを中心に将来空きが増えないか懸念する向きもある。

3-3 国の支援の対象外を被災自治体独自の支援策で埋め合わせしていること

「防集」「がけ近」の支援要件に合わない被災世帯に対しては、県、市町村等被災自治体が様々な支援メニューを作り、足らずの分を穴埋めしている。ローンを組まない被災者には直接補助が、「がけ近」対象要件である災害危険区域指定前に移転した場合には利子補給や直接補助が実施されたりしている。しかし、財源不足等から、国と同額の支援額を提示できなかったところがあるなど、具体の対応は市町によって様々である。

その他、元の地での再建、他市町村からの転入、転出、地元産材やバリアフリーの活用、水道、浄化槽、太陽光発電等に対する様々な支援が実施されている。

3-4 県、市町村独自策の財源は主に国に依存していること

独自メニューの財源の大半は、国の特別交付税で創設された県の復興基金を活用したものである。県独自の支援メニューの他、復興基金の一部を市町村に配分し市町村独自のメニューが構築された。

復興基金の特色は、被災自治体の裁量で支援の分野を決めることにあるが、第二次配分では、被災団体以外の地方公共団体の負担に影響を及ぼすことがないように、通常収支とは別枠で「震災復興特別交付税」を確保し、国において用途を津波被災世帯の住宅再建に絞り込み、復興基金に積み増した。

このように、設置主体は各被災自治体であるが、独自に財源を調達するのが困難なことから、国の財源を主な拠り所にした支援が実施されたということがわかる。

3-5 県境や市町村境を越えると支援が異なることから、国、県等での調整、基準作りが必要ではないかということ

全般的に岩手県内では直接支援に重点を置き、宮城県内は利子補給を基

本に据えていると考えられる。さらに、同一県内でも市町村境を越えると少しずつ内容が異なる。

特に隣接した市町村では被災状況や再建パターンに共通性があるのに、県境や市町村境を越えただけでメニューや配分額に格差が生じている。一方、他所がやればこちらも対応せざるを得ないといった支援合戦にも陥っており、住宅再建支援のための国の予算を増やすとともに、ある程度の制度、枠組みを構築してほしいとの声が少なからず聞かれた。

市町村は、被災者の合意形成の醸成、土地の権利調整、業者への発注等の作業も抱えており、補助金などの支援制度の創設を検討する余裕がない。国で基本的な支援メニューを提示する、県が市町村間を調整する、必要なものを国に要望する、その上で市町村が具体的なメニューを構築するといった役割分担が望ましかったのではないかと考えられる。

3-6 復興基金の公的色彩がより強まったこと

これまでの復興基金の特色は、一步踏み込んだ公的支援として、住宅に限らず様々な分野で被災自治体による公助を補完するとともに、自助・共助を促進するところにあった。しかし、この度の復興基金は、住宅再建支援により重点を置き、その内容も公的支援の延長線上に位置付けられるようなものに限定されており、また、基金の運営についても財団方式ではなく殆どの被災自治体で直営方式で実施されるなど、これまでの復興基金の進展の流れが断たれるかのように第二の行政予算と化してしまった感がある。

また、今回のように広域にわたる場合、例えば、統一性を求められるものには複数県にまたがる広域的な復興基金を創設し、地域の独自性を加味するものは県単位復興基金で処理するといった二本立てにするなどして、県や市町村間の調整機能をより発揮すべきではなかったかと考える。

3-7 被災者生活再建支援法による支援が充分でないこと

避難生活、仮設住宅での暮らしが長引くことに伴い、(本来の趣旨ではあるが)基礎支援金が当座の生活再建に消費されてしまい、住宅再建支援

に使えるのが加算支援金だけになっている。被災自治体では支援金の増額を国に求めたが認められなかった。

支援金だけでは被災者の自力再建が進まず、被災自治体で十分な財源を有さないことから、結局、復興基金で住宅再建に特化した財源を積み増しせざるを得なくなったといえる。同法の支援金の場合、被災者全般に広く適用されるプラットフォーム的な性格を有することから、むしろ被災者への配分額を増やし、被災自治体独自の支援策を付随的に講じるほうが、被災者にもわかりやすく、地域間の格差をなくす、自治体の作業を軽減する上でも有効ではなかったかと考えられる。

この度の住宅再建支援は、「同法による支援金」「国の交付金」「復興基金を財源にした地方の各種支援」が複雑に混ざり合うことで、被災者を含め現場の自治体が一層混乱に陥ったのではないかと考えられる。

[参考文献]

岩手県東日本大震災津波復興計画復興基本計画、岩手県、2011年8月
宮城県復興住宅計画、宮城県土木部住宅課、2011年12月

第2章

生活再建支援制度に関するまとめ

青田 良介

兵庫県立大学政策科学研究所客員研究員

津久井 進

弁護士

1 公的支援を中心にした支援の変遷

表 3-2-1 は東日本大震災以前の主な災害における被災者の住宅・生活再建に対する公的支援の特色をあらわしたものである。それぞれの災害毎に地域性、特殊性を示した上で、住宅・生活再建に対する国や自治体、復興基金、義援金がどのような役割を担ったのかを示している。

雲仙岳噴火災害では、警戒区域設定に伴う損失補償が施されなかったが、義援金を使った見舞金や復興基金による助成事業でそれを補完する役割を担ったと考えられる。特に直接支援には義援金基金が活用された。北海道南西沖地震（奥尻町のケース）でも多額の義援金が集まったため、義援金配分の他復興基金にも活用された。

一方、阪神・淡路大震災（以下「阪神・淡路」という）では、膨大な被災者の住宅・生活再建が大きな課題で、自助努力の限界が顕著となった。地方交付税交付金を活用した復興基金であったため、被災者の私有財産形成につながらない間接的支援メニューが多かったが、一方で、復興基金による被災者自立支援金が給付された。

「阪神・淡路」の被災者の訴えた実情が被災者生活再建支援法の制定につながったが、年齢・所得制限のために対象外となる被災者が多かったため、独自に同法支援金の上乗せや横出しをする地方自治体が現れた。2004

表3-2-1 東日本大震災以前の主な災害における被災者の住宅・生活再建に対する公的支援の状況

災害	災害の地域性・特殊性	被災者生活再建支援法等 公的支援	地方自治体による 上乗せ・補出し (基金、義援金以外)	復興基金	義援金
雲仙岳噴火	噴火災害により長期に渡り警戒区域等が設定されたのに伴い、避難生活や生業の停止等が続いた。	災害申請金の額が引き上げられ、食事供与事業により、生活支援を行った。	なし	住宅本体等への再建支援や生活費支援助、生業支援等を実施した。食事供与事業の対象外被災者に対し同様の措置を施し補完した。	人的被害や住家被害に対する現金給付を実施した。義援金の一部を活用し基金に充てた。
北海道南西沖地震	大規模な津波災害による人的被害を受けた。	特になし	なし	住宅本体等への再建支援や農林水産業や地場産業等生業に対する直接支援を実施した。	人的被害や住家被害、生業支援等に対する現金給付を実施した。義援金の一部を活用し基金に充てた。
阪神・淡路大震災	都市直下型災害で膨大な数の被災者の住宅や生活再建に直面した。高齢者等が再建から取り残された。	家庭の公費解体、災害復興公営住宅実質負担軽減を実施した。復興途中で被災者生活再建支援法成立したが、遍及適用がなかった。	なし	住宅再建融資にかかる利子補給等間接支援が多かった。被災者生活再建支援法と同様の趣旨の支援金を給付した。	被災者の数が膨大なため、一世帯当たり配分額が大変少なかった。
新潟県中越地震	中山間地や地方都市をほぼ占める郡部が被災し、過疎高齢化集落の衰退が懸念される。地場産業や農林水産業が被害を受けた。	2004年改正被災者生活再建支援法の適用を受けた被災者が多かった。一方、事務量が増加した。	住宅応急処置支援（大規模半壊100万円等）、被災者生活再建補助金（上限100万円等）を実施した。	雪対策仕様や県産材による住宅再建に対する直接支援、兼顧業や畜産業等生業への直接支援等を実施した。公営住宅実質負担軽減を実施した。	人的被害、住家被害への見舞金の他に市町配分枠を設け、市町の独自の住宅再建、生活再建等に對する現金給付を実施した。
能登半島地震・新潟県中越沖地震		(能登のケース) 2007年被災者生活再建支援法の適用を受けた。住宅再建する被災者が増えた。	(能登のケース) 全壊に対する上乗せ、大規模半壊に対する上乗せ・償出し、半壊に対する適用を行った。	(能登のケース) 耐震・耐雪やバリアフリー、景観配慮等の住宅再建に対する支援を実施した。	(能登のケース) 人的被害、住家被害への見舞金の他に、市町に対する地域コミュニティ支援を設けた。
岩手・宮城内陸地震(宮城県ケース)	中山間地において地盤変化を引き起こし、立入禁止により生業や農業が深刻な被害を受けた。	2007年被災者生活再建支援法の適用を受けた。	なし	なし	人的被害、住家被害の他に、長期避難者、高齢者、離職者、観光産業等に対する見舞金を支給した。

年に、被災者生活再建支援法の第1回目改正が行われ、生活再建金と居住支援金に分けて増額されたが、新潟県中越地震（以下「中越」という）では支援対象者が少ないことや、支援手続きにかかる煩雑な業務が指摘された。2007年の第2回目改正により、年齢や所得要件にとらわれない渡し切り方式が採用され、被災者にも、事務を担う地方自治体にも使いやすい支援となった。その他、自助や共助の取組みに対する公的支援もある。前者では地震保険における国の再保険がそうである。これは、地震、噴火、津波を原因とする火災・損壊・埋没・流出による損害を補償する保険で、居住用の建物と家財が対象である。火災保険に付帯する方式での契約で、火災保険金額の30%–50%の範囲内で地震保険の本件金額を決定できる。建物は5000万円、家財は1000万円が限度となっている。民間保険会社が負う地震保険責任を政府が再保険し、再保険料の受入れ、管理・運用のほか、民間のみでは対応できない巨大災害発生の際には、再保険金の支払いを行うために地震再保険特別会計において区分整理している。

後者では兵庫県による住宅再建共済制度がそうで、住宅所有者間の相互扶助の仕組みとして、住宅所有者やマンション管理組合が加入し毎年負担金を支払うことにより、自然災害発生の際に所定の給付金を受け取る仕組みになっている。

結局、被災者生活再建支援法による支援金だけでは充分でないことから、どの災害においても、地方自治体による上乘せ・横出しや復興基金、義援金等あらゆる資源を総動員して直接支援を実施されているのが実情といえる。

2 公的支援を中心にした支援の特徴

公的支援を中心にした支援の特徴として次のことが考えられる。

2-1 国や地方自治体による支援方策の柔軟化

私有財産に対しては依然として公的支援に制約があるものの、被災者生活再建支援法の変遷に見られるように、被災者の実態に見合った使い勝手の良い現金給付へと移行してきた。特に地方自治体レベルでは、被災者生

活再建法を補完すべく被災者の私有財産そのものを対象にした直接支援が実施されている。

地方交付税を活用した復興基金についても、「中越」以降は国も支援メニューを逐一精査しなくなり、直接支援メニューの増加へとつながっている。東日本大震災復興基金では、特別交付税を財源に住宅本体の再建を支援するメニューが作られた。このように、国や地方自治体による被災者への公的支援方策が、充分とは言えないものの、以前に比べると柔軟に運用される傾向が見られる。

2-2 地域の状況や災害の特殊性を踏まえた直接支援の拡充

被災者の私有財産そのものを対象にした直接支援については、住宅本体への再建支援をはじめ、生活再建への支援、生業に対する支援等が実施されてきた。その支援内容は、人口密集地の都市や地方都市、中山間地、漁村等それぞれの地域の実情や、火山、地震、津波災害等災害の特殊性に対処したものとなっている。

2-3 国の公的支援以外の方策を活用した補完的な役割

直接支援は、義援金→復興基金→自治体支援→改正被災者生活再建支援法といった具合に、民間資金、自治体、国の順番で実現されてきた。特に義援金は被災者に対する善意の寄付金であり、税金と異なり、直接支援になじみやすいと言える。また、地方自治体の場合は、被災地特有の事情に配慮する必要があることや何よりも被災者の声が届きやすいことから、全国画一的に施策を講じる国よりも、独自に支援するにあたって県民（市民）の理解が得られやすいと考えられる。

実際、直接支援メニューの大半は、地方自治体独自による上乘せ・横出し支援策、復興基金による支援、義援金による見舞金となっている。国の公的支援の原資は税金であるが、地方自治体の独自施策もその原資の多くは税金であり、本質的な違いは無いと思われるが、国の支援が今なお私有財産本体への支援に慎重であることから、それ以外の方策で補完されてきたといえる。

3 東日本大震災への適用を経た現在の状況

現行の被災者生活再建支援法が東日本大震災に適用されたことにより、これまでの制度改善の成果と、様々な課題が浮き彫りになった。

被災者生活再建支援法による基礎支援金は、あらゆる生活基盤を失った津波被災地の被災者に対する当面の生活再建について即効性のある支援効果をもたらした。加算支援金の支給条件が、明確かつ単純な基準として確立されていたため、義援金の配分もそれに沿ったものとなり、被災自治体による上乘せ・横出し制度の創設も見通しが立てやすかった。また、これまでの各地自治体の上乗せ・横出し制度の蓄積も、今回の制度設計上の有効な先例として機能した。さらに、住宅再建に対する基礎的な支援制度があることにより、阪神・淡路のときのような立法運動に労苦を投じることもなくて済んだし、あるいは、復興交付金事業をはじめとする被災地各地の復興事業で行う面的整備の完了後に進める個々の住宅再建について根本的な心配をする必要がなくなったことも、やはり大きな制度改善の成果であったといえる。

一方、被災者生活再建支援法の課題も多岐にわたった。支援法の適用条件となる住家の被害認定について液状化や地盤崩壊等の宅地被害などへの対応が求められ、災害対策基本法で罹災証明書発行を義務化する改正（災害対策基本法第90条の2）にもつながっていった。原発事故による避難者を「長期避難」として支援できるかどうか「自然災害」の定義の解釈についても疑義が生じた。半壊住家は、原則として支援対象とならないことから自治体の横出し制度でフォローする状況が続いており、また、支援は住家に限られ事業用建物は除外されるなど、支援の対象は狭く限定されているのも重要な課題である。全壊に至らない浸水被害が数多く存在し、零細な農漁業事業者が多かった被災地では、支援法の手が届かない人々から不満の声も多く聞かれた。被災者からも、被災自治体からも、そもそも支援金が少ないとの訴えがあり、端的に増額を求める要請があった。結果的に、これまでの再建と同様、復興基金、義援金等様々な手法を動員して被災者を支援することとなった。これは、国の私有財産本体への公的支援を

どう捉えるかの問題とも関連していると言える。

支援金の財源について、今回は、都道府県と国の負担を5:5から2:8とする特別措置が講じられ、大規模災害時には国の制度として機能することが期待されていることも現実に明らかになった。総じて、東日本大震災の被災地では、被災者も自治体も、被災者生活再建支援制度の存在の必要性は当然のものを受け止め、後退を望む声は一切なく、より一層の拡充・改善を求める傾向が強かったといえる。

[参考文献]

青田良介「被災者の住宅・生活再建に対する公的支援に関する考察 ～被災者の私有財産と公的支援との関係の変遷～」、地域安全学会論文集 No.15、2011年3月

津久井進「Q&A 被災者生活支援法」75頁、商事法務、2011年5月22日

平成25年4月10日付け福島県浪江町による国及び福島県に対する東日本大震災に起因する原発事故による長期避難世帯を被災者生活再建支援法の長期避難世帯と認めるよう求める要望書

第3章

生活再建支援法制度全体から見た提言 座談会

日時：2013年11月2日（土） 10:30～13:00

場所：災害復興制度研究所

参加者（50音順）

青田良介、磯辺康子、亀井浩之、津久井進、

出口俊一、室崎益輝、山崎栄一、山本晋吾

司会：山中茂樹

○山中 それでは、始めます。最初に被災者生活再建支援法の法的正当性について議論をし、その後、実体的な正当性について、皆様の調査結果からお話をさせていただく予定です。

それから、支援法反対論者への反論ですけれども、かなり非現実的な話が多く、ある種反対のための反対としか思えません。これは、適宜、議論の途中で紹介していきながら、反論をしていきたいと思います。

その後、支援法をめぐるいくつかの論点について議論をします。できれば財源論をやりたいという山崎先生の要望ですので、その辺も少し議論するという順番で、大体2時間半ぐらいをめどに考えています。

前回、東京での研究会のときに、棟居快行先生から支援法の法的な正当性、特に憲法から見た正当性のお話をいただきました。最初に山崎先生からその要約をしていただいて、さらにご意見があれば、そここのところを少し補強したいと思います。その後、実体的な正当性については、主に自治体行政にとっての財政的な問題を亀井さん、少し切り分けていただいて、青田さんから東北の現状について、僕からは鳥取県西部地震の話、出口さんから輪島のお話、をしていただいて、その後、被災者にとっての支援法の必要性みたいところを具体的にやりたいと思っています。きょうは武田先生がおいでにならないので、かわりに出口さんにお話しさせていただいて、

山本さんは新潟県中越地震と中越沖地震について話をさせていただくということになります。反対論も大体3つぐらいに要約できますので、これについては皆さんも十分ご承知だと思います。それは1のところで大體論破できているという前提になりますかね。

I 支援法の法的正当性

棟居快行教授の見解

では、最初に、法的な正当性について、山崎先生から概略を報告していただけますか。

○山崎 法的な正当性ということで、憲法学から何か知見が得られないかということで、10月20日に関西学院大学の東京オフィスで私の師匠である棟居快行先生においでいただきました。そのときに活発な議論も行われたんですが、一応要約したものを用意しておりますので、そこの主要な部分を読んでいきたいと思います（資料：棟居報告の要約）。

結論的に言うと、日本国憲法においても関連するさまざまな規定がありますが、そこからは自然災害による個人的損失を国が補てんするという理屈は出てきませんということで、自然災害も単なる運、不運のレベルなので、財産がなくなったからということだけでは補てんにはならない。憲法から当てになるような何かがすぐに出てくるかということ、そういうわけではないと。

今回、棟居先生にも支援法反対者の意見というのを見てもらったんですが、確かにそういった人も個人補償を否定しているんですけども、既存の個人補償の否定論者の言っていることは、不十分なところがあって、もう一步被災者救済を考えた提言をしてほしいんだけども、そういったところが無いということで批判をされている。

それで、憲法から個人補償は簡単には認められないけれども、私有財産というものを前提に、何か被災者支援に向けた積極的な提言ができないかということで、少しお話しいただきました。そこで鍵になるのが、憲法29条1項で財産権というものが保障されているんですが、以下の説明は、憲法学では当然そのように捉えられている見解です。

財産権規定というのは、2つの意味を持ってまして、1つは、個人々々による財産権行使を保障するという意味での財産権です。これはまさに人権として保障されている財産権という意味を持っています。ここでは、国家による不当な侵害を排除するというのがその内容となっています。

今回、鍵になるのは2番目の意味の部分です。これを見ると、個人々々による財産権の行使の前提となる社会システムという意味での私有財産制を保障しているというのが、憲法第29条1項からも読み取れるということです。

ここでいう社会システム、私有財産制とは一体何なのか。具体的に言いますと、私有財産制の行使のルールを定めるという意味での民法の制定であったり、財産権を実際に保障する機関としての裁判所の設置であったり、あるいは実際に財産権行使となりますと、さまざまな経済活動が入るわけですが、経済活動を行うための大前提としてのインフラの整備などが挙げられるわけです。そうすると、国家が積極的に財産権のために動かなければいけないという側面も見えるわけです。

棟居先生は、私有財産制あるいは社会システムというのを私有財産権のスキームという言葉に置き換えて、説明を展開されました。そして、自然災害によって破壊された私有財産権のスキームを再構築するという目的を達成する、あくまでも手段なんですけれども、そういう手段として被災した個人への私有財産への補てんは許されるというふう結論づけておられました。

細かいところを言うと時間がかかるので、最後の項目を見ていただいたらいんですが、実際にどこまで私有財産権のスキームを再構築できたのかというのが政策評価の基準となるということで、これがそのまま、きょうの議題の2番目の支援法がコミュニティの維持にどれだけ役立ったのかという話につながっていくわけです。

○山中 財産権を行使するのは自由だけれども、自由を保障するために、国家というのはいろいろな法律で介入しているので、完全に私有財産のスキームを壊してしまっただけでは自由な経済活動ができない、その中で一定の私有財産を自由に使うためのスキームだけは再構築しなければいけない、そ

ここで支援法というのは認められるというなお話でした。

その点については、少し複雑な議論展開ですけれども、幸福追求権の前の自由というところで、ある程度財産権を自由に行使するには、そのスキームというのが必要なんだという話です。

室崎先生、いかがですか。

室崎益輝教授の見解

○室崎 阪神・淡路大震災の直後の生活再建支援法のときに、損失を償うという補償と生存権を守るために国がしっかり責任を果たす保障の2つの議論があって、前段の償うことについては、いろんな意見があって、非常に難しい部分があった。我々は、前段の補償も認めて欲しかったけれども、あえて後段の生活保障、人々が生きていく力を失ったときにそれを保障することを強く主張しました。それは廣井先生の災害保障という考え方にもつながっていて、生活保障をきちりすべき責任があると、そういう論理から生活再建支援法を組み立てたんです。

そのときも2つ議論があった。一つは、きちっと防災対策、例えばしっかり堤防をつくっておくとか、あるいは消防署とか警察署を整備していれば、命だけでなく財産も救えたはずで、国の不作為の過失によって、被害が起きた。堤防が壊れ家が壊れたことは国の責任なんだと。国が国民の財産を守る責任を果たしていなかったという意味では、償う責任があるという論理です。

もう一つの議論は、災害が起きたときには、病院が潰れたとか自治体が潰れたとか、公共サービスが完全にストップしてしまう。そのストップしたことによって被災者はすごく不利益をこうむっているので、その不利益に対して国がきちっと償う。要するに、病院があったら命も救え、店が開いていたら食事もできた。社会インフラが潰れたことによって、人々の暮らしが崩壊した。その中に住宅もあって、例えば公営住宅をきちっとつくればいいわけですが、それができないことに対して、国は償わなければいけないということですよ。

補償論の根拠はその2つだったんですが、阪神のときには理論的に詰め

切れなかった。棟居さんの理論は、そこを乗り越えた理論として、国は償うということだと。一方、保障論というのは、単に住宅、財産だけではなくて、生業、仕事、雇用の問題とか、コミュニティとか、そういうものを含めて生存基盤を国が整備すべきだという考え方です。この考え方で、住宅の保障については一歩前進したのですが、生業やコミュニティには立ち入れませんでした。

どちらの考え方も根拠があって、それをどう組み立てるのかということだったと思うんですが、それが未解決のまま現在に来ているというふうに考えています。

コミュニティ再生と財産権行使

○津久井 私も前回欠席したので、伺いたいんですけども、棟居先生がかねて言われていたのは、財産権の中にコミュニティも入るということとで、そのコミュニティが崩壊したときに、インフラ整備という観点で、コミュニティを再構築するための政策が国に求められているというお話があったような気がします。10月20日のときには、そのお話はどういう形で展開されたんですか。

○山崎 コミュニティ再生に向けた公金支出というのも認められるというお話はされていました。コミュニティがないと、財産権を行使したくてもできないんです。そういう意味で、財産権行使の前提としての地域コミュニティの再生のために、お金を出すというのも構わないと。

○山中 棟居先生によると、財産権というのは必ずしも野放図の自由ではない。国家はそれを保障するために、自由な生産活動をさせるために、いろいろな介入もしている。それが全て壊れてしまって、不動産の処理もできないような状況になっている中で、自由な経済活動ができるように最低限のスキームをつくらなければいけない。それによって支援法は理解できるのではないかというような言い方でしたね。

○津久井 支援法の第1条の目的のところに、生活基盤を再建するためにこの法を定めるというのがありました。生活基盤という言葉が1条にあるのに、2条以下は住宅のことしか書いていないので、生活基盤という概念

をもう少し広くすれば、住宅の再建は当たり前のことで、プラスアルファをどう考えるかというところまで踏み込まないといけないのだろうと思います。そういう意味では、この憲法の話と被災者生活再建支援法の目的は整合性がとれているんじゃないかと思います。

○山中 反対する人たちは、その生活のところにひっかかっている、これは生活権だけしか保障していないと言うんだけど、生活するためのいろんな経済的なスキームというのは、住まいも当然入っているわけですが、そこのところを切り分けて、暮らしだけというふうに言っている節はあるんですね。

もう一つのアプローチ 個人の自律（自立）論

○山崎 コミュニティというのも、私有財産権のスキームの一つなんです。ですから、コミュニティの再建も含めて私有財産制として捉えて、それを回復する手段として、私有財産にお金を出すというのは構わないと。徹底して、そういうスキームという点からアプローチしようとしているのが棟居先生の意見なんです。

他方、棟居先生の前では言っていなかったんですけども、ほかに偉い憲法学者がいっぱいいるわけでして、例えば佐藤幸治先生とか浦部法穂先生とか、そのあたりの有名な学者は、私有財産制という話ではなくて、まさに個人の自律（自立）のために、災害が起こったら個人が自律（自立）できる根底というものがなくなるわけで、個人が自律（自立）できる程度までは後押しするというのは、憲法上許されるのでないかと。そういうアプローチをされている方もいます。ですから、津久井先生の支援法第1条の生活基盤ということで何とか出せるという理屈は、どちらかという佐藤先生とか浦部先生の憲法的なアプローチから言える話だと言えます。

大きく分けたら2つあるんですけども、棟居先生の場合は、あえて私有財産制とか個人補償否定論を真正面に受けながら、積極的な提言ができないかということで、お話しをいただいたということです。

○室崎 生活再建支援法ができたときは、償うではなくて、生活保障なんですよ。生存権というか、人間が人間らしく生きていくための基盤を整備

するのは国の責務だと。恒常的な生活保護世帯ではないけれども、災害直後の瞬時は住宅も失い、いろんなものを失って、自立できない。まさに災害時の緊急的な自立できない状態が起きているので、自立できるまでは国が見るべきだと。生存権の基礎は住宅で、住宅がなければ生きていけない。通常時でも公営住宅をつくったりしているので、緊急事態には緊急的な対処として国がすべきだと。そういう論理で生活再建支援法は組み立てたので、1条では生活の基盤ということを言っている。つくるときの目的は住宅再建を求めていたので、後は全部住宅再建になっているという構図だと思います。

当時の論調はそういう形で、まさに財産権に突っ込めなかったわけですが、棟居さんは財産権からもしっかり組み立てることができるという論を展開されているように思うので、それはそれですごく大切な論調だと僕は思います。

○山崎 大きく分けると、個人の自律（自立）というところからのアプローチと私有財産制からのアプローチ、二通りあるというふうに定義づけたいのかなと思います。

○山中 反対している方の中には、個人の財産には一切関与しないのが自由経済の鉄則であるという発言があるんだけど、必ずしも日本の法律制度は個人の財産に全く関与していないわけではない。野放図な取り放題という世界ではないので、そここのところの理解がもう一つ反対論者には足りないのではないかという感じがします。

○山崎 個人には出さないくせに、金融システムのときにお金を出しましたし、東電にもお金を出しています。個人には出さないけれども、企業には出すというのは、理屈がおかしいわけでして、このあたり支援法反対論者は議論が偏り過ぎなのかなということも言えると思います。

住宅再建支援の公共性論

○室崎 我々は、被災者の生活、生存を守るために、国が保障すべきだという議論を展開していったんですけども、それだけではなかなか国の大きな壁が崩せなかった。そこで、生活支援の公共性があるのかという議論

が出てきたときに、住宅というのは個人財産だけれども、住宅再建には公共性があるという主張をしました。社会的なインフラとして、町並みをつくっていったり、あるいはコミュニティを形成していったりする。まさに公共政策と密接に関係しているので、そこに公共性があるんだという主張をしているんですね。その議論の結果、最終的に住宅は私有財産だけれども、まちづくりなどの絡みで半分は公共性があるんだということで決着がついて、お金が出ることになったんです。

住宅再建の公共性というのは、住宅再建によって復興が早くなる、あるいはいい街ができるということでも説明ができます。これと同じ考え方で、古い伝統的な町並み形成では住宅改修にお金を出しているんです。奈良の今井町なんかは住宅再建に9割出している。それは公共性があるから出しているということで、個々人の財産だけれども、その再建は公共的なものだという論理です。そういう議論を展開することによって、公的助成を認めさせた。最後は廣井さんが災害保障論という論理を展開して、私有財産にお金を出さないという壁を突破しているんです。

○津久井 目的条項の第1条も、先ほど室崎先生がおっしゃったように、支援法がつくられたときは今と内容が違っていただけです。当初の第1条は、自立して生活の再建をすることが困難な者に対して、生活の開始を支援することを目的とする。これが最初の条文でした。これを2007年、平成19年の改正のときに、生活基盤に著しい被害を受けた者に対して、その生活の再建を支援し、もって生活の安定と被災地の速やかな復興に資することも目的とするということで、復興という公共目的に資するためにやるんだというふうに改正された。だから、目的条項も創設当時の小さいものから大きなものに広げたわけです。そこに棟居先生の言う財産権を根拠とする公共性と、浦部先生たちがおっしゃっていた自立性を根拠とする公共性が反映されて、今の支援法になっているということです。

○山中 国の法律も生活支援限定論をそこで乗り越えていると。批判される方は、最初の法律の目的がもともとなんだから、生活支援限定論を展開されるけれども、それは乗り越えられたというふうに解釈していいんですか。

○室崎 それを乗り越えたので、公的助成を行うようになったんです。公共性が認められたので、財務省も認めざるを得ないということだと私は思うんですよね。

○山中 公共性というところで、支援法に反対する方がおっしゃるのは、公共住宅ならば誰が入ってもいいのかと。その辺は、室崎先生はどういうふうに反論されますか。

○室崎 基本的には、住宅そのものが失われて、生活的に自立できない人たちが入るべきです。そこの線の引き方はあると思います。前年度の収入で線を引くとか、その線の引き方が妥当かどうかということと、大金持ちで大邸宅をつくれる人が入っていいのかという議論はありますが、大金持ちの人たちは全体の1% もいないわけです。その特殊性のために膨大な労力を使うぐらいであれば、希望する人に入ってもらおう。希望する人というのは、住宅を失って、やっぱり困っているから希望するのであって、誰でも入れているという論理ではないです。そこに審査を入れるかどうかは別の話で、書類をつくるとか、審査が無駄な行政労力で、本来は年収制限は要するという議論ですけれども、我々はあえて年収制限とかを撤廃した。それは行政手続の問題と被災者の意見の尊重ということだと思います。

○山中 その話は次のところにもかかるんですけれども、旧国土庁の防災局長のもとに設置された「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」（廣井脩委員長：1999年2月18日～2000年12月4日）では、住宅にはある種公共性があるという最終報告が出ました。それはご存じだと思いますけれども、そのとき住宅再建への公的支援に反対している委員から、住宅に公共性があるならば、全ての他人を排除すべき私有財産の家に誰でも入れるのかという発言がありました。これはすごい暴論だと思いますけれども、公共性があるんだったら、集会所のように誰でも入れるんじゃないかという言い方なんです。その点についてはいかがですか。つまり、家に公共性があるんだったら、避難してきた人は誰でも他人の家に上がってもいいのかという言い方です。

○室崎 その議論は、全て公共だと言っていない。全て公共だったら、全額出しなさいという世界ですよ。一部公共性があるし、一部は個人の財産

である。我々は全部公共だと言っているわけではない。公共的な部分がある、その部分に対して国はきちっとサポートしなさいという議論なので、それは乗り越えていると思います。その言っている人は暴論です。誰が考えてもおかしいですよ。

○亀井 農業土木施設は公共性があるから、圃場整備とかに国からの補助が出て、個人の資産になっている。そこは公共性があるから、誰でも入って収穫していいのかと、それと全く同じような言い方になってしまう。

○出口 2000年12月の旧国土庁の廣井委員会の報告書では、住宅単体は個人資産だが、自然災害時の地域にとって公共性を有する。被災者の住宅、生活再建が速やかに行われれば、地域の経済活動が活性化し、復興を促すというのが冒頭に出てくるんです。このときに整理されて、初めて住宅の公共性という問題が出たと思うんです。

○山中 前提は個人資産だけれども、それにある種の公共性がある。現在の社会では全てそうです。そこを極論で攻撃する。まさにタメにする議論であると整理できるということですよ。

支援法反対論—新自由主義的見解

○出口 新自由主義的な見解としては、1995年2月ぐらいの時点で、これは朝日新聞に掲載された意見ですが、お気の毒だけれども、今の日本の社会システムとして、公的に住宅再建支援はできないんだと。金融とかは、公共の秩序を守らないといけないから支援しないといけないけれども、個人の住宅については自分でやらなければならないというのが、当時の論だったと思います。

それからずっといろんな議論をされて、発展してきていると思うんですけれども、その議論の発展が反映できていないというふうに感じますね。

○山中 反対論者はあえてその発展を取り入れていない。議論が成熟していったところの過程を無視して、原初的なところで彼らは立ちどまっているとしか言えないですよ。これだけ大きな災害で住宅がたくさんやられた中で、復興というのは、どうしてもある種公共性が住宅再建に生じてくるところを彼らは押さえていないというふうに解釈せざるを得ないという

ことですね。

○亀井 公共性の議論をするときに、平時の公共性と災害時の公共性があると思います。公営住宅には所得制限があって、住宅困窮者に対して住宅を提供するという社会政策的なことがあるんですが、災害時も全く同じようにしていいのかと。阪神・淡路のときに、特別減免で家賃を大きく下げたということは、通常とは違う政策をやって、公費を投入している。住宅についても、平時は自分で建ててくださいということですが、災害が起きて、全て資産を失ったときに、また同じ議論でいいのかなと。そういう視点からの検討も必要ではないかと思えます。

II 支援法の実体的正当性

○山中 非常時というか、災害時の法制度が整備されていないところにも大きな問題があるわけですね。区画整理にしても、既存不適格にしても、全て平時の制度を適用するところに無理がある。だから、国はやむを得ず、特例みたいなものを設けてやっている。弾力的にやっているんだけど、そこに相当無理が出ているということです。支援法というのは、平時とは違う法制度をつくったという意味では、一歩前進した法律なんだろうというふうに思います。

少し実体も交えてお話をしたいと思います。法律というのは実体を前提として考えないと、制度が実体を支配するわけではなくて、実体が法律をつくっていかなければ意味がないし、制度に縛られた国というのは少しおかしいのではないかと思います。

続いて、支援法の実体的正当性について議論をすることになっていますが、災害で非常にたくさんの住宅がやられた場合、行政としては放っておけない。自由経済だから、自分たちで勝手にやりなさいという形では、地域社会が崩壊してしまうわけです。そのところで、兵庫県も随分いろんな施策をとってきて、現在も被災地ではそれだけの資金が投じられているわけですが、まず亀井さんから少しご説明いただけますでしょうか。

兵庫県の実例－阪神・淡路大震災 佐用水害

○亀井 阪神・淡路大震災のときは被災者生活再建支援法がまだなかったんですけれども、2009年8月の台風9号による佐用町水害があったときは、すでに被災者生活再建支援法があり、支援法の300万円と、支援法だけでは足りなかった分、兵庫県の住宅再建共済制度があることによって、地域の復興に役立ったということは言えるのではないかと考えています。

水害でやられたことによって、河川の拡幅とか、公共施設を整備しましたが、地域から人がいなくなったら何のためにやるのかわかりませんので、住宅再建に支援をすることは必要だと思います。支援法のお金が出て、兵庫県がやっている共済に入っている方については、それを活用して再建していただくということですので、支援法は必要であると考えております。

特に、郡部では、家がなくなってしまったら、コミュニティ自体がなくなってしまいますので、そこに幾らインフラを戻しても意味がない。東北のほうでも、沿岸部では人が帰ってこないという話もお聞きしております。そこにコミュニティをつくるためには、行政がインフラを幾ら整備してもだめなので、やはり住宅を再建する何らかの仕組みが必要だということで、住宅に対する公的な支援としての支援法の役割は大きいのではないかと考えています。

今、支援金300万円のあり方について、いろんな議論が出ておりますけれども、それをどうするかということを含めて、また議論すべきではないかと考えています。

○山中 亀井さんには本文に随分書いていただいておりますけれども、公営住宅をつくった場合、どれぐらいお金がかかるんですか。

○亀井 被災者が住宅再建をするに当たって、どのくらい経費がかかるのか、阪神・淡路大震災のときの検証でも言われていたんですが、今回の研究会に当たりまして、再度一定のモデルケースで試算をさせていただきました。

仮設住宅につきましては、災害救助法の一般基準は200万円から250万円ぐらいしかないんですけれども、特別基準として現実には、建設費で

500万円ぐらい、撤去費で100万円、合わせて600万円程度の経費がかかっております。一つのモデルとして、住宅がなくなった場合、仮設住宅に入って、公営住宅に入るケースと民間住宅を建設するケースで試算しますと、民間住宅を建設するケースでは、1人あたり経費は仮設住宅の建設で500万円、撤去で100万円、支援金の交付額が300万円。住宅を建てると固定資産税が35年間で約200万円入ってきますので、差し引きで実質700万円ぐらい行政コストがかかります。公営住宅に入るケースにつきましても、仮設住宅の経費は600万円程度で一緒なんですけれども、公営住宅の建設・維持費が35年間で1人あたり1700万円ぐらい、その中身は建設費、用地取得費、公営住宅を建てるに当たっては30年間利息を払わなければいけないし、維持費もかかりますが、逆に家賃が入ってきますので、それを相殺して2400万円ぐらいかかります。差し引きすると、公営住宅に入居するケースが1戸当たり1700万円ぐらい行政コストが高くなるということになります。

ですから、被災者を支援するに当たって、公営住宅をどれだけつくるのがいいのか。今、東日本のほうでたくさんつくっていますけれども、この1700万円の差をどう考えるのか。あるべき論というか、財政支援論的に、被災者に直接お金を出したほうが行政コスト的には安くなるのではないかという試算となりますので、今後住宅政策を考えるに当たっては、その辺は一つの視点として考えるべきではないのかなと思いました。

○山中 ついでに申し上げるならば、賃貸住宅をつくっても、過疎地だといずれデッドストックになっていくおそれがあるわけです。そういう点を考えると、民間住宅を建てたほうが効率的だろうという感じはします。

青田さんは東北へ行かれましたけれども、高台移転等、インフラについては、今度は破格のお金が出ているわけですが、高台移転に伴って旧の土地をどうするのか、住宅をどうするのか。それができないと、家は建たない、まちとして成立しないわけですが、その辺で新たな情報はありますでしょうか。

東北の現状と実例—東日本大震災

○青田 住民アンケートの結果を見せていただきましたら、やっぱり高台に行きたいという意見が多いです。被災者の方と話してもそれは感じました。

県庁と市役所では、コミュニティの意向を尊重して、10戸であっても数戸であっても、過疎地に高台をつくるという方針でやられているんです。つくったのはいいけれども、後どうなるんだろうかというのは、行政の人も懸念しておられるようでした。

○山中 移転に伴って旧の土地を買い上げるのに、交付金からお金を出しているケースもありますよね。

○青田 旧の土地についても、市街地はまだ使い道が考えられるけれども、少しへんぴなところを買い取ってどうするかという課題については解決されていない。

○山中 そこまでしないと、新しい高台のまちはできない。だから、公費を投入していかないと、結局自由に任せていても家はできないということです。

○青田 それと、被災者がもとの地にとどまりたいかという、必ずしもそうでない人も結構多い。高台に移転したいという意見が多いので、行政もそれを尊重せざるを得ないというのはちょっと思いました。

○山中 今回は高台移転が是非かという問題ではなくて、高台移転を実現させるにしても、住宅再建が促進されなければ、高台のまちも成立しない。私有財産と言いつつも、そこに公費を投ぜざるを得ない状況というのはあるということですね。

鳥取県の事例—鳥取県西部地震

○山中 鳥取県西部地震の場合は、建て替えに2000万円超かかった人が4割近くいて、1000万円超が50%、残りは全部600万円超です。このときは鳥取県の単独事業として300万円の住宅復興補助金が出ているわけですが、全然足りないわけです。ところが、少ないと言った人は、51人にアンケートをして、3人です。ほかの人は、うれしかった、頑張ろう

と思った、見捨てられていないと思ったということを言っています。もしこのお金が出なかったときに、建て替えの2割は諦めた、補修した人は支障のない範囲でやろうと思ったとか言っているんですね。

出口さんは輪島へ行かれましたけれども、先ほど亀井さんが言われた復興住宅で1700万円ぐらい、仮設で600万円というお金が要るわけですが、2007年に能登半島地震が起きた石川県輪島市ではどうだったのでしょうか。

石川県輪島市の実例—能登沖地震

○出口 2013年2月に輪島へ調査に参りました。輪島市の建築とか福祉の担当者、あるいは地元の方たち、被災者の皆さん方にいろいろご意見をお聞きしました。

輪島の被害は、半壊以上が1261世帯でした。2007年3月に地震が発生、6月時点での災害公営住宅の希望が、第1回アンケートで78世帯、10月アンケートで67世帯、支援法が2007年11月に改正されて、それが当年の4災害に遡及適用になりましたので、11月時点で、6月比29世帯減って、49世帯になりました。

輪島市の建築の担当責任者は、法の改正の遡及適用が自力再建の判断に影響したと考えられる。最終的には公営住宅を49戸建設したが、支援法がなかったら、災害公営住宅の希望はもっと増えていたはずだ。そして、復興にもっと時間がかかったと思うというご意見でした。

能登半島地震の場合は、さかのぼっての国の支援金が300万円、県と市の独自の支援金が100万円ありました。県の助成金が、住宅再建をした場合、能登ふるさと住宅という石川県産材を使った場合200万円、義援金が170万円、国の支援金を合わせると770万円が公的に支援された。これが非常に大きかったと、自治体の人も被災者の方たちも異口同音に語っておられました。これ以外に、JA共済の建物更正共済に道下（とうげ）地区では大体90%が加入していた。農村部ですからかなり営業されていて、9割方JAの建更に入っていたので、これは千数百万円出ていますから、ある方にお聞きすると、2000万円以上の支援が出て、早期に住宅再建がで

きたということでした。

2007年4月に初めて行って、改正後に行ったときは、自分たちのところに適用されてよかったと、道下の被災者の方の表情ががらっと変わっていました。支援法の2回目の改正によって、これだけの支援が実現して、自治体にとっても公営住宅の戸数が29戸減ったわけですから、先ほどの亀井さんの試算で単価計算したら5億円近くなるわけですから、かなりの効果があって、当時の総務部長さんは本当によかったと言っておられました。自治体も被災者もどちらもよかったと、歓迎されたというふうに思いました。これが支援法の大きな効果ではなかったかなと思います。

新潟県の実例—中越大震災 中越沖地震

○山中 山本さん、2004年の新潟県中越地震、2007年の新潟県中越沖地震ではどうですか。

○山本 中越、中越沖のときの支援法との関係というのは、支援法自体が過渡期であって、動いていたというのがありました。実際にやっていた自治体の人も、また受ける住民の方々も、支援法とはどういう理念で、何を目的にしているのかが理解できぬまま、ざっと事務的にお金が流れていったような感じがあるかなと思います。

当初、私どもが担当したときは、生活再建支援は住宅支援ではない、あくまでも住宅の本体部分には入れない、絶対に入れさせないと。

○山中 中越のときですね。

○山本 中越の審査をやって、中越沖になって途中変わりましたが、初めの審査は煩雑で、地盤の整地も図面をそれぞれ担当が見て、個人財産の住宅にちょっとでもかかってはいけなみたいな審査をしていたようなところがありました。そのときは、生活再建イコール住宅再建ではないようなイメージを持っていたのではないのでしょうか。

その辺が新潟県とか、今のイメージにつながっていると思うんですけども、新潟県知事が言ったのは、被害認定を住宅でするのはおかしい、罹災証明で全壊、半壊でやるのは。そのときよく例に出るのが、下宿が全壊になって、居住していた大学生がお金（支援金）を持って実家に帰っちゃ

った。ところが大家の老夫婦に支援金は支給されないという話につながってくると思うんです。生活再建イコール住宅再建ではないみたいなのところがあって、住宅の被害をもとに被災者の被害をはかるのはいかなものかと、多分いまだに新潟県知事が思っているのかもしれないのか、住宅再建に関しては保険でいくべきだとか言われているのかなということがありました。

新潟の特徴というのは、中越のときは中山間地、中越沖のときはそれぞれシャッター商店街になりかけていた柏崎市と中山間地の限界集落、そもそも平時から厳しいところを地震ががんと襲って、コミュニティの再生をどうするのかという話になっていたんです。先ほど青田さんが言われたコミュニティの維持をそこでやろう、もとに戻すみたいなことを思っていない人も結構いた。本当に山場に帰りたいというところもあったけれども、あとは、平場というか、町場との交流でいけるんじゃないかということもずっと議論されていたので、必ずしもコミュニティ再生の方向に向いていたのかなと。むしろコミュニティ再生に関する支援は、新潟県は基金でやっていたところがあって、生活再建がコミュニティの再生に直接つながったというイメージは、私は（出向していた新潟県庁）の中にも余り思わなかったなど。

集落でもとに戻る、戻らないの判断で、私も新潟の限界集落を97カ所ほど調査したんですけども、集落によって非常に差がある。昔から集落があって、豊かな集落で家も大きいところは、そんなに被害を受けていない。明治以降とか江戸時代の後半ぐらいから開拓として入ってきた人たちの集落というのは、貧しくて、床が足で踏み抜けるような家に住んでいて、そこが地震にやられたから、息子たちのいる平場におりようかと。その辺の集落格差みたいなことも結構あったのかなと思います。

○山中 支援法はどういうふうに関与したかということはどうですか。中越のときは、居住安定支援制度で、年齢制限、所得制限があって、使えるのも引っ越しとか整地だけでしたが、中越沖は、遡及適用で住宅本体にお金が出るようになったという違いがあります。この違いは、復興、あるいはお金の使い道に何らかの影響を与えたことはありますか。

○山本 とりあえず緩和されて、事務が楽になったぐらいのイメージだと

思うんです。住宅再建、コミュニティ再建というイメージじゃなくて、やっぱり生活再建、だから救助法の延長みたいな、救助法で現物支給を受けた後に、生活が苦しいだろうからお金もあげるよと、そういうイメージなんです。中越も中越沖も多分コミュニティ再建とかを意識していたところは余りないのではないかな。

○山中 中越沖のときは、本体にお金が出ましたから、柏崎なんか、もといた近くに仮設をつくったりしていたじゃないですか。それはもとのところへ再建しようという意思があったというのではありませんか。

○山本 あったんですけれども、もともとシャッター商店街ということがあって、そこで商売をやっても……みたいなのがあったし、それが効果的にあらわれたとは私は考えていないんですよ。

第1次改正支援法（2004年4月～2007年11月）当時の現状

○室崎 中越と中越沖で、生活再建支援法が適用になった世帯数がどれぐらいかという比率は全く違うんです。中越のときは、住宅再建にほとんど使われていない。それがむしろ2回目の改正で、手続きが煩雑だとか、居住支援だけではだめで、本体部分にちゃんと出すべきだということにつながっていくんです。それ以前は全く使われてない。行政の理解が足りなくて、使われていない部分もあるけれども、使い勝手が面倒で、自分の土地に建てることができない。そのことは、逆に言うともとの場所に建てることを諦めさせた部分もある。本質はそこじゃないですよ。下におりたいという人たちもいた。中越沖になると、もとの場所に家が建てられるので、生活再建支援法を使って住宅再建をした人が圧倒的に多くなった。中越と中越沖で統計的に差があるのは、山場と平場の違いもあるので一概には言えないけれども、山の人がおりようと思って、平場において公営住宅に入っているところは、コミュニティががたがたになっているんです。

○山中 あのとときは、防災集団移転事業がかかったりしましたからね。

○室崎 中越のときには、使い勝手が悪かったので使われなかった。住宅本体に自由に使えないからというので。2回目の改正は、能登半島地震への遡及適用の前の「使われていない」というデータを示して、反対側を説

得した。こんなやり方ではだめだと。政治の流れも少し変わり始めていたんですけども、それで流れががらっと変わったというところがあります。

○亀井 使い勝手が悪いというか、現場にお金が出ない仕組みになっていたんです。借金しなかったら利息も出ないということもあって、対象になったけれども、お金の出るような項目がなかったので、基準が300万円であっても、2004年の台風災害では結局、平均数十万円しか出なかった。改正によって満額出るような人がかなり出てきたので、その金額の差が大きい。使い勝手ということがあって、金額自体ががらりと変わったのが一番大きいことだと思います。

○室崎 僕の言い方が不適切でした。書類をつくったりとか、領収書が要るとか、冷蔵庫を買ったら、その領収書ぐらいしかお金をもらえなかった。

○山中 満額もらっている人が非常に少ない。その辺が次の知事会の要請になっていくわけですね。

○出口 能登の過渡期の問題ですけども、当時の総務部長さんや福祉の担当者はこのように言われていました。支援法はいい方向に改正されて、改正前の制度は低所得者を支援するものであったが、住宅を含めた再建につながるものではなかった。実際、物を買うだけの支援、補修や家財道具を買うことくらい。最初から制度があればよかったのだが、除却費や生活物資の購入に特化していた。住宅再建に使えるということになった時点では、既に消費されてしまっていて、全額再建に使えたわけではなかった。当初は、家電や生活用品にしか使えないと説明したのが、改正後に使い道が自由になったことで、逆に役所の説明に不信感を持つ人もいた。遡及適用が決まったとき、旧法で支給された分については、旧法に従って処理せよと国から指示があり、用途を明記する必要があった。そこで、一旦返納して、新法の適用を受ける選択をする人もいた。領収書の添付は旧法でも不要だったが、精算書に用途を記入するために、領収書を保管しておいてくれと住民に依頼していたと。新法になって大分よくなりましたというのが、お2人のご意見でした。

○山中 輪島は処理している最中に変わったから、上乘せとか横出しのお金が非常に複雑な計算をしなければいけなくなった。

○出口 ありがたかったけれども、被災者からは、何で最初から言えへんねんと言われたということです。

Ⅲ 支援法をめぐるその他の議論

住宅再建に必要な額はいくらか？—モラルハザード論を踏まえた検討

○青田 東日本を回って、支援法はやっぱり必要だと思いました。意見として金額が低過ぎる、300万円というよりは、住宅再建に関しては、今回は200万円だという声が聞かれました。というのは、被害を受けて再建するまで、大分タイムラグがありますから、そこで100万円使っちゃうんですよね。再建支援はあくまで200万円であると、これは皆さん言っていました。

ただ、200万円では再建できない。それでどうしているかという、復興基金とか義援金を使って、いろんな手段でカバーにいくんですが、復興基金の裁量を市町村に委ねてしまっているのが、市町村間で差が出るわけです。だから、県境とか市町村境を越えとがらっと変わってしまう。それがいいのかというのは、行政の方も思っただらっしゃって、もう少し統一的なスキームを国ではっきりしてほしいと。例えば、生活再建支援法の額をもっと高くすべきではないか。それは県も市町村も国に要望されているんですが、だめでした。高くないから、その差額を復興基金で埋めているんだけど、市町村で競争になってしまうので、かえって不統一になると。そこにエネルギーを費やされますので、復興基金の趣旨からしてもちょっとおかしいな、もっと金額を高くすべきじゃないかというのは思いました。

○山中 金額の問題になると、モラルハザード論というのがあって、どんどん上がっていくと切りがないのではないかという反論もあるわけです。先ほども申し上げましたように（130頁末鳥取県の事例—鳥取県西部地震）、鳥取県の場合は、その逆だったわけです。

実際、壊れた家から離れないおばあちゃんたちが随分いて、県にも要望

して、これが出てきたという町村もあったわけです。ここが難しいところで、後で財源論の話にもなりますけれども、全額出れば誰だってオーケーなだけで、田舎では2000万円、都会だともっと少ない金額で家が建てられるわけですが、輪島のある家は3000万円使ったと言っていました。私も行きましたが、建更から支援法から上乗せから全てをつぎ込んで、一間四方もあるようなすごい仏壇があった。ところが、鳥取は小さな家をつくっているところがあるので、金額論は後に回したほうがいいのかな。

○津久井 金額論は後に回して、青田さんが市町村の格差の話をされましたが、それはいつやるんですか。

○山中 それは復興基金の話ですね。

○青田 市町村別に復興基金を使ったことによりバラつきが生じてしまった例だと思うんです。そもそも支援法のお金が高かったら、ここまですべて復興基金を動員する必要性がなかったと考えられます。

○津久井 青田さんの話と同じことなんですけれども、今、東北の被災地では、年金と同じで2階建て、3階建て、4階建てでお金が出る仕組みになっている。被災者生活再建支援金が、いわば1階部分の基礎的なお金になっているわけです。岩手県の一部市町村ではそこに100万円、200万円上乗せするのがあったり、そのほかに県産材を使ったら上乗せしたりということで、自治体によっては1000万円を超える助成金が出るようなところもあれば、ないところもあるわけです。

そういう格差が市町村間にあることがいいことかどうかという議論が一方であって、市町村としては、さっきは競争と言いましたけれども、逆に言うとチキンレースみたいになっている。

○青田 チキンレース、そのほうがいい表現ですね。

○津久井 大船渡では出るのに、どうして陸前高田は出ないのかとか、気仙沼と陸前高田は隣同士なんですけれども、宮城県と岩手県では絶望的な差がある。この差は、支援法があるから基礎的なところが共通なので、まだ許容できると思うんですけれども、もし支援金がなければ、ゼロか100かという世界になってくるわけです。

○青田 変な言い方ですけども、ますますモラルハザードがひどくなる。

○室崎 今回の東日本は、自治体のモラルハザードも起こしているので、幾らでもお金が出るというふうに思い込んでいて、自分たちでお金を出さずに再建しようとしているところがある。幾らでも出せばいいという論理ではなくて、国と県と市町村の関係は、国家的公共性と地域的公共性がある。地域的公共性は、過疎を何とかしたいとか、人口流出をとめたいとか、地域の産業を豊かにしたいとか、コミュニティをしっかりとしたいとか、あるいは観光客に来てもらいたいとか、そういう政策に自治体はお金を出すわけです。地域的公共性には政策で自治体が出すべきだ。鳥取県は人口減少をとめたいという政策的視点があるので、県として出す。そういう意味では、自治体はそれぞれの判断で支援金を出すべきだと思っています。国は国で最低限のものを出す。そこはまさに足し算の世界があって、自治体間で違う。だから、悪い首長を選んだのは、あなた方の責任ですよと僕は言っているんですよ。首長が住民のことを思ってくれないんだから。

自治体は、地域の住民のことを考える、あるいは地域社会のコミュニティをどう考えるかという視点から、こうするというのを言うべきです。そのバランスをどう考えるかということはありますが、国がやる上に自治体が上乗せをするというのが一番正しい姿だと思います。

○津久井 金額の差は室崎先生のおっしゃったとおりで、もっとたくさん出してほしいということであれば、自治体のニーズで上乗せするというのはいつの選択肢だと思います。

この研究会としては、基礎部分の支援金が安定的なものでなければだめなわけですが、竜巻では、基礎部分である支援金も同じ竜巻であるにもかかわらず出たり、出なかったりしています。例えば、埼玉県の越谷市と松伏町と千葉県野田市は3つ並んでいるんですが、住宅の全壊戸数が10戸か否かということで、越谷市には支援金が出たけれども、残りの2市町には出なかったわけです。

○山中 その話は後で財源論と一緒にしたいと思います。

先ほど山本さんがおっしゃっていた新潟県知事の店子の学生と家主の老夫婦の話ですが、論点としては、家主の老夫婦を助ける方法を考えるほうに行くべきだと思うんだけど、そんなことをして儲ける学生がいるから支援法は不要だというのは、少し違うのではないかという気はするんですが。

○亀井 議論をするときに、1割、2割不正があるからこの制度はだめだと、悪いところばかり取り上げられて非難されるけれども、一部悪いところがあっても、全体を見て、それをやることにメリットがあるんだという視点から見ないと、制度本体がなくなってしまうのには、ちょっと問題があるのかなと思います。

○山中 もし1階部分がなかったら、多分上乘せもない、だから何にもないと思うんです。そうすると、先ほど言った1700万円プラス600万円というものを自治体がやらざるを得なくなってきて、ますます財政を圧迫していくのは火を見るよりも明らかなので、国家としては、1割のために9割を捨てるのではなくて、9割を助ける方向へ行かなければいけないのではないかというふうに思います。

○青田 東日本では根こそぎやられていますでしょう。そうなると、支援法の、僕はあえて200万円という言い方をしますけれども、200万円でも足りないということのほうが、1割、2割のモラルハザードを心配するよりもっと大きいんですね。

○山中 200万円しかないという事態に追い込んだのは、高台移転も一つの原因だろうと思います。仮設市街地構想のように、その場で即建てるという話になっていたなら、300万円だったんです。そこのところはまた違った議論が多分出てくるだろうと思うので、ちょっと難しいですね。100万円と200万円を切り離されてしまったというのは、復興の手だてがすごく遅かった。県が早く手だてを出せなかったところにも問題はあるだろうという気がします。

○青田 それもあるでしょうが、仮に現地再建であっても、あれだけ全部やられたら、すぐに家が建つのかなという気はしますけれども……。

○山中 少ないという話は、財源論、それから支援法の今後の展開も含め

て、課題のところで少し議論をしたいと思います。

過去の災害の中では、支援法があったがゆえに、地域の再建に一定の効果があったということは最低限言えるだろう。それは法的正当性を後から担保する形なんだけれども、法の実体的正当性へ多分行くだろうと。それは皆さんに調査していただいた中で出てきていると思います。1割ぐらいの話で全部を潰すというのは少し違うだろう。しかも支援法というのは、都道府県と国、共済的なところと補助的なところ、両方あるわけで、国家的役割はほんの一部にすぎないわけです。室崎先生の言われた地域特性ということになると、その地域の必要性に応じてやっていかざるを得ない。これは災害だけの話ではなくて、例えば水道料金とか、いろんな税金の値段が自治体で違うということは当然あるわけで、全部横並びにしなければいけないというふうにはならなくて、やっぱり住民が考えていかなければいけない問題だろうと思います。

実体的なところは、皆さんほとんど一致できると思いますが、ほかにまだ追加されることがあれば……。

支援法の設計コンセプトー基礎支援金と加算支援金

○室崎 最後の改正で、基礎支援金と加算支援金という区別をしたんですが、この重要な区別が意外に注目されていない。基礎支援金は最低限の生活保障的な部分で、加算支援金はまちおこしとか復興、要するに建てないともらえないという形になっていて、建てていくという行為を支援している。基礎支援金は、ともかく生きていくために最低限のものを出すと。その100万円を全部生活費に使ってしまった、だから200万円しか残っていないということなんですね。

公共性の議論の中の生きていくための公共性とまちづくりの公共性を一応区別して、あとの200万円は、家を建て替えたり、復興したら出すということは、むしろまちづくりを応援しようという意図がある。そういうフレームとしてつくられているんですが、その辺の議論がよくわからなくて、何で100万円、あと200万円だと。

○亀井 生活再建支援については、もともと生活再建と住宅再建を言って

いて、最初の100万円の部分は生活再建のための家財道具の購入費用等で、住宅の支援のために居住安定制度をそこに追加した形になっているんです。今は300万円で住宅再建という議論をしていますが、本当はそういう歴史があって、もともとの経緯から見ると、100万円は生活、200万円は住宅という趣旨で出てきています。

○山中 そこが、先ほど津久井先生に紹介していただいた目的の変化ですよ。生活支援限定論というものがあるのですが、これはもともとの基礎の部分だけで議論されていて、200万円の部分を議論されていないというところになるわけです。この200万円の部分をどういうふう考えていかかということとは当然あるわけですが、200万円を出すことについて反対される方々は、幾つかの逆提案をされていて、一つは借家、もう一つは耐震化すればお金を出すということをおっしゃっているわけです。

まず、借家ということについて、少し話をさせていただければありがたいんですが、輪島では借家という線はあったんですか。

生活再建のパターンの検討（借家等による再建）

○出口 あその地域特性からいったら、借家よりも戸建ての住宅、持ち家が圧倒的だと思います。輪島市なんかは借家の人は極めて少なかったと思います。

○山中 鳥取も借家は少数あるんですが、借家に入るという選択は全くなくて、自分の家を建てるまでの仮住まいという想定しかなかったですね。

支援法に反対のある経済学者は、定期借家権を認めろ、認めたら借家があんまりきいていくので、災害でやられた人はそっちへ住めばいいじゃないかということを言っておられます。定期借家権というのは、皆さんご存じのように、延長がない、どちらかといえば大家さんに有利な法律です。東京の都営住宅も大体そういう感じで、何年たったら出ていってくれと、主に若者たち、ヤングファミリーを対象にしている。これはステップアップのための借家という感じですが、田舎はないですね。主立った借家のホームページを調べたんですが、鳥取県日野町はいまだに借家はゼロでした。

○亀井 都市部では借家という政策論はあり得ると思うんですが、郡部では、オーナーが借家で商売になるのかということ考えたときに、商売になるのはほんの一部しかないので、日本全体を考えるとかなり難しい議論なのかなと思います。

○山中 日野ボランティア・ネットワークの山下弘彦さんによると、日野町は数少ない借家には転勤者が入るだけで、地元の人は入らないと言っていました。

ある地震災害では、借家の提供はあったが、非常に劣悪なものが随分あったとかいう話を聞きました。要するに滞貨一掃みたいな形になってきて、いい借家というのは田舎のほうでは余り出回っていないという話もありました。

今回は、みなし仮設住宅というのがあって、一定、みなし仮設に入られたわけですがけれども、例えば石巻の人はほとんど仙台の借家に入っているのので、地元の再建にはつながっていないというか、出ていってしまう方向へ作用する。借家は都市部にしかないの、田舎の人たちは全部都市部の借家に入ってしまうということになると、地元再建というか、重要な復興についての話し合いをする場面もないという問題も起きてきているような気がするんです。

借家というのは、一定都市部についてはあるんだろうけれども、大多数の地方では数少ない。都市部で災害が起こったのは、最近では阪神ぐらいしかないの、大半は借家ではなくて、持ち家になっていくということを考えると、支援法に替わる借家政策は余り現実的ではない。かつて定期借家権を認めてないから、借家が増えないんだという論がありましたけれども、定期借家権の法律ができて、地方ではそんなに増えているとは思えない状況です。

○亀井 都市部での借家の関係でいいますと、阪神・淡路大震災のときに、公営住宅を建てるのと民間住宅という両方の住宅の供給を進め、災害復興準公営住宅として、国の助成制度を活用した民間賃貸住宅である特定優良賃貸住宅（特優良）を中堅所得者向けに推進しました。しかし、そこに人が予定どおり入ってこない。人が入らないのに、経費を行政が負担し

ているから、財政的に苦しくなるということで、政策的にもかなり厳しい面がありました。郡部ではそもそも商売自体が難しいし、都市部でも需給バランスとかを考えると、かなり難しいところがあったのかなというのが実感です。

○青田 岩手県の場合は、宮城と違って民間資本が入りにくいので、みなし仮設の手法は岩手の沿岸部では使えなかった。再建で借家ということになると、現実的には復興公営住宅を建てなければいけない。そうすると、物すごい建設費をかけて、住んでもらうのはいいんですけども、住む方の大半は住宅を再建できない高齢者ですので、その人たちがいなくなったら、次どうするか、これは大変大きな問題であると。そういうのを抱えながらやっているというのが現状だと思います。

○山中 福岡県西方沖地震の玄界島、中越沖地震の山古志村は、公営住宅の問題が非常に大きくて、玄界島は県営のものもつくりましたが、これから多分デッドストックになっていくだろうと思うし、山古志村は住む人がいなくなったら、セミナーハウスに使うとか言っています。ですから、中山間地とか漁村とか、余り人が増えていけないところでの借家というのは、公営住宅も含めて難しいですね。

○青田 ある市では、公営住宅をできるだけ誘導したくないというか、危険区域内でも第2種区域の場合は2階に居住するのであれば認めるとか、できるだけ市街地で家を再建するほうを進めたいという市役所もありました。

○津久井 今回の定期借家を進める流れというのは、支援法の反対論者そのものではないですけども、軌を同じくする規制緩和論者の方々が中心になって言っておられます。政策研究大学院大学のある先生は、これをどんどんやっていくんだという旗振り役を務めておられて、その議論の中で、弱者保護はどうなるのかというと、それは福祉サービスでやったらいいんだということで、公営住宅をたくさんつくっていく話につながっていくだろう。

今回、大規模災害借地借家特措法というのができて、その中で被災地短期借地権を新たに創設しました。これは被災地における段階的復興、仮設

市街地を支えるためのもので、その地域で短期の建物を建てられるようにしましょうと、そういう権利です。これをつくった流れとしては、被災地の復興を進めるために、5年間に限られてはいるんですが、5年間ぐらいの仮の建物であれば、200万円の支援金はかなり大きな資金になる。恒久住宅を建てるには足りないけれども、5年間その地にとどまって暮らしていくための建物づくりのためには、それなりに役に立つお金になるのではないかと。被災地短期借地権と支援法の仕組みというのは、親和性のある制度ではないかと思います。

○山中 時限市街地というやつですね。

○津久井 そうです。

○室崎 雲仙普賢岳のときに、5年で潰す公営住宅をつくるというので、公営住宅は国の財産なのに、短期で壊せるものをつくっていいのかという議論があったんですが、雲仙の場合は必ずもとへ戻るといことなんです。一方では借り上げ公営というのをやったけれども、足りなくて、5年で潰すという前提で、とてもすてきな木造の公営住宅をつくったら、物すごく人気があった。だから、東北でも短期の公営住宅をつくっていいと思う。後の維持費のことを考えたら、潰したほうが楽なんです。復興のプロセスに応じた短期的な措置をつくっておかないといけないと思う。コンクリートの公営じゃないといけないというところに問題があるんですね。

○山中 災害時の住宅の復興のシステムみたいなものをちゃんとしなければいけないんですね。

○室崎 今回も、多様な選択肢というか中間的な選択肢があったら、もとの近くで自力再建する人がいっぱい出てきたと思います。被災地に止まって自力再建する人たちを応援したほうが、きっとまちづくりは早く進む。

○山中 遠くに仮設をつくって、復興住宅を建てる場所がないというのは、最初からみんな言っていたんですけどね。

○津久井 加算支援金の期限が東北では延びましたけれども、設定は37カ月ですから、3年の間に恒久的な住宅を建てられることは、東北を例にとってみると、移転先もまだないわけで、あり得ない。そのために一応延期されたものの、やっぱり3年間で建てるものということを考えたら、今

の200万円です。その仕組みはそれなりに合理性があると思います。

耐震化した住宅に支援対象を限定するという見解

○山中 耐震化した家だけ壊れたらお金を出すという意見がありますが、議論するほどのものではないですね。これは風水害、噴火災害等を全く想定していないですし、耐震化して壊れたということになると、下手をすると瑕疵担保の問題になってきて、民法上裁判にもなりかねない問題ですから、これは暴論というか……。

○亀井 耐震化しても全く壊れないということではない。人命をある程度維持できるため、全く壊れないという想定はされていないので、そこは難しいところですね。

○山中 神戸新聞の磯辺康子編集委員が福岡県西方沖地震で取材したときに、築年数の浅いマンションでも壊れていると。そういうことを考えると、この法律ができたなら、これは耐震壁で耐震柱だから、それだけ壊れていなくて、ほかは壊れてもいいんだと言ったら、また物すごくもめることになる。

○磯辺 亀井さんがおっしゃったように、耐震化しても家は壊れるわけで、生活再建にはかなり影響があると思います。それが分かっているしやらない。

○亀井 耐震化しておく、全壊になるところが半壊になったり、一部損壊になったりする、負担が少なくて済むから、経済理論的にはわからなくもない。政策的に一部取り入れてみるというのはあるんですが、根本的なところはちょっと問題かな。

○山本 潰れた家に住み続けるのかというと、何らかの手を加えないと住み続けられない。構造は助かっても、中身が粉々になるというものもある。

○山中 耐震化した住宅の共済制度をつくらせようとおっしゃっているんですが、今度の津波みたいに全部やられちゃったら、どうするのか。これはやっても生産的でないから、やめましょう。

それで、先ほどから出ている課題と財源論の問題、巨大地震の問題は、

国が8、基金が2というのが出て、知事会はこれが慣例として踏襲されるでしょうと言っていますが、国は全くそうではないと言っていて、今のところ決着がついていない問題があります。そうなると、また財源論の問題になっていくわけです。もう一つは、先ほどから出ている課題ですが、先に財源論からいきますか。

支援法の財源論

○亀井 財源論でいいますと、支援法をつくるときに300億円、追加で300億円、都道府県全体で600億円拠出しました。そのときに、各地方自治体が拠出するというこの中で、全額起債を認めて、8割は交付税で措置する。だから、地方自治体にとっては2割の負担という形になっていました。

今回の東日本の特例では、東日本分については全額特別交付税で措置、通常分を回復する分については5%だけ負担してくださいと。通常分の積み立てでいうと、各地方自治体は全体の2割ほどを負担せざるを得ないということになりますので、この負担額と給付のバランスをどうするかというのが、実際の行政として考えるべき問題かなと思います。上げたらいいのは決まっているんだけど、負担を出せますか、負担を出せなかったら、税金を上げますかと、この議論のバランスをどう考えるかというところが問題なのかなと思います。

○山中 巨大地震のときに、600億円ではとても足りないという中で、支援法は役に立たないという意見がありましたね。

○亀井 通常の台風災害とかと違って、巨大地震は特別なことを考えないといけないのではないかなと思います。

○山中 知事会は8:2、これを踏襲すると言っていましたけどね。

○亀井 巨大地震が起きたときには、国も打撃を受けますけれども、地方自治体もなかなか負担し切れないところもありますので、国のほうで一定のことを考える必要はあるのかなと思います。

巨大地震が起きたから、何もしないのか、家を建てなくてもいいのか。では国が衰退してもいいのかと。巨大地震が来るから、お金が大変だから

やらない、やらなかったらどうなるんですか。今回の東日本大震災でも、国が25兆円を出すなかで、生活再建支援金として見込んだ4400億円という金額をどう考えるか。高いという人もいるけれども、ウェイト的には大きくないという考えもある。そこはいろんな議論があるところかなと思います。

○山中 2兆円が被災地以外に使われていたと出ていましたし、室崎先生、この辺はいいアイデアはありますか。

室崎教授の財源論

○室崎 破綻しないような制度設計をしないといけないとっていて、その答えは、平常時の基金の積み立てをもっとしっかりやる。積立分を国が持つか、県が持つかという話がありますが、ロングスパンの中で巨大地震も起きるので、そのことを見越したような基金の財政基盤をしっかり強化する。

○山中 もっと増やすということですか。

○室崎 そうです。起きてから出す、出さないの議論じゃなくて、平常時にしっかりやる。基金を、都道府県も国もしっかり積み立てる。国は、地震保険の補てん分を積み立てているんだから、生活再建の支援にもっと積み立てるべきだと。それが1番目の理由です。

2番目は、非常事態が起きて、足りなくなったときは、さっきの議論で今度の25兆円とか、幾らでもお金が出てくるのであれば、国が出動すればいい。その場合には、基金が足りないから出せないという議論ではなくて、当然国が特別の財政措置をすればいいわけです。

3番目は、むしろ政策です。耐震補強を平常的に進めるとか、家が壊れないようにする。事前に耐震補強をしておけば、大量の住宅が壊れて再建支援の費用が破たんすることにならない。そもそも、何十万棟壊れるとか、何万人も死ぬという被害を許してはいけません。減災を進めて、被害をどれだけ少なくするか。むしろそういうところをしっかりとやって、大量の住宅再建にお金を出さないようにする。ニーズを少なくするということをすべきだと思います。

○亀井 先生の言われた積み立てでいうと、災害救助基金ですか、法的に一定額を積み立てるように義務化されている部分があります。何らかの形で自治体なり国が一定限度積み立てていって、今は苦しいときだから貯金している暇はないという議論もあるかもしれませんが、そのときに使えるような仕組みが必要なのかなという気はします。

○室崎 特に巨大災害が予想されている自治体なんかは、上乘せができるだけの財源を持っておかないと、国頼みではどうなるかわからないですね。

○山中 それは輪島の市長も言っていました。だから、市町村の基金もつくろうと。当座はすぐお金が要るので、それがなくなってしまうと言っていました。

共済の強制加入

○山中 もう一つは、ずっとその議論が止まったままなんですけれども、兵庫県が実施しているフェニックス共済制度を全国的にやると。市町村が集められないと言ったのがネックになってしまって、そこの実体的精査とか、検討会も行われないうまま、市町村の言い分をうのみにしたわけでしょう。本当にそうなのかなという疑問があって、いわゆる昔の2階建て論争で、フェニックスを全国的にやれば、もう少し大規模災害にも対応できるのではないかと。国は、市町村も入れて、そこを簡便にできる固定資産税上乘せの議論ができないのかなという気がするんですね。

○室崎 竜巻の話も一緒なんですけれども、一見、国は何でもやってくれと、東日本でそういう幻想をばらまいたわけです。そのことによって、自治体は面倒なことをしなくても、国の被災者生活再建支援法を改正して、もっとお金を積んでくれたらいいんだというのが、フェニックス共済制度に否定的な自治体の考え方です。

○亀井 2012年度に行ったフェニックス共済の全国化の検討会で各都道府県にアンケートをとったところ、国に支援法の拡充を求めるべき、要するに国にまずやってもらったらいいんだという意見が大半でした。そういう風潮が出てきているのはマイナスの状況ですね。

○室崎 自治体の責務を放棄するような傾向が出てきている。その流れを容認すると、国に対する依存心がどんどん強くなるわけですよ。東日本の復興だって、国の言うことを聞かないといけない。国からお金が出ているので、それでしかやらないから、国の言うことを聞かざるを得ないわけでしょう。国の指示のもとでしか動かないで、自治体の自由な発想が生かされない仕組みになりますよね。それは自治の否定のように思うんですが、今の自治体はまさに自治の放棄で、全部、国にやってもらうという世界がそこに生まれようとしている。

○山本 フェニックス共済はもともと共助ですよ。共助の部分での意義があります。国にやってくれというのは、まさしく公助期待の話です。

○亀井 フェニックス共済の場合も、今は自由加入になっていますけれども、強制的にすべきという議論もありました。強制にすると税になってしまうので、公助になるけれども、財源的なことを考えると、共助のフェニックス共済なり、個人的には例えば保険も含めて、ふだんからお金を出し合って準備する。フェニックス共済とか保険とか、いろんな制度を工夫して、全国的にお金をためる仕組みをつくって、そこから出すような形のものを将来的には目指すべきだと思います。

○山中 公助期待論になると、自治体によって、あるいは災害の程度によってお金が出る、出ないということがさらに拡大されてくることになると思うんです。そこへ話を戻しますので、竜巻の話をしてもらえますか。

支援法の適用要件—災害の規模による区分 vs 同一災害同一支援の必要性

○津久井 つい最近、内閣府の防災担当のページが変更されまして、自治体のみで対応する災害と支援法が出動する必要がある災害の2つに分かれるんだと、小さな災害は自治体においてやりなさいというのが、冒頭に出るようになりました。そのきっかけになったのが今回の竜巻の災害です。

○室崎 大昔からそうなっていました。なぜ規模要件があるかということ、小さな災害は本来自治体やるべきだという概念なんです。

○津久井 それが理解されていないということで、今回の竜巻をきっかけに冒頭に出るようになって、支援法の守備領域をかえってあぶり出すこと

になったんです。

小さな災害は自治体で行うことについて合理性があるのではないかというのは、室崎先生がおっしゃったとおりで、議論もあるんでしょうけれども、それはそれでいいかもしれません。

しかし、それを市境において分けることにどれだけ合理性があるのかという問題です。つまり、一つの竜巻で同じようなルートをたどっていったにもかかわらず、たまたま市境を経て、左側は10戸、右側は10戸に満たないということで、ゼロか100かの違いというのは、ちょっと理解しにくいところもあるんじゃないか。そこで、同一の自然災害においては、同じように救済される1階建ての仕組みが必要ではないかということを感じたところですよ。

○山中 支援法の4年見直しのときだったかな、全国調査をして、知事さんに意見を聞いたら、やっぱり同一災害同一支援というのが非常に多かったです。これは別に知事会も反対しないと思うんだけど、議論を細分化して、内閣府のホームページはつくられているんですね。同一災害同一支援というところを言わずに、そこは頬かぶりしておいて、小さな災害という言い方をしているけれども、大前提の災害のところの議論をされていない感じですね。

○室崎 内閣府は、現時点では「同一災害同一支援」という考え方をとっていない。

○山中 とっていないから、細分化して見せるんだけど、そこは課題として残っていますね。

○室崎 同一支援という原則を誰が負担するかなんですよ。今の制度では、あるところには国の支援が入るけれども、なければ、その部分は自治体が補完するというのが大原則です。それはとても面倒だから、手っ取り早く国が全部やると言ってしまったほうがいいんじゃないかという意見だってあるわけです。

○山中 支援基金だから、地方も半分持っているわけですね。

○磯辺 2013年9月の竜巻災害を受け、埼玉県は、世帯要件で支援法が適用されないことを想定して、県と市町村による支援制度を創設する。全

壊世帯が、5世帯、2世帯というような場合に支援法と同等の支援をする。本来、同一災害同一支援であれば、それがいいのか悪いのか。

○山本 むしろそれが普通の流れだと思う。同一災害同一支援というのは、支援のボリュームでは多分同じだと思うんですが、それを誰が負担するかで、国が言っているのは、1世帯であれば、自分のところで頑張ってやってよという世界なんです。1個の自治体では負担が多過ぎるだろうから、国の出動だ、県の出動だという考え方が基本なので、1世帯だったら、同じレベルの支援を市とかで独自にやってよと。

○山中 鳥取県の次の積み立てたやつ、住宅再建支援基金はそういうふうになりましたね。被災者生活再建支援法が発動されないものは、その基金でやるというふうに変った。

○山崎 支援法ができる前から、そういう独自施策はやっているんですよ。だから、別に珍しいこともなくて、やっているところがそんなに多くないから目立たない。

○出口 さっきの竜巻の件でお金の出どころがはっきりしたのは、竜巻調査のメモをお配りしていますけれども、9月2日の竜巻、3市町で、越谷市がマル、松伏町がベケで、松伏町が法と同等の独自支援を適用した。少ないからできたんですね。野田市は、政治的に非常に動きが早くて、最終的に千葉県が法と同等の独自支援、この財源は特別交付税やと。市長が要望して、森田知事がぱっと動いて、法の適用はしないけれども、そのかわり別ルートで特交でちゃんと賄いますよと。結局、国が面倒を見ているわけです。今のシステムだったら、全壊5棟なら支援法は適用できないけれども、それと同じものを別ルートで出しましょうと。

表 3-1 竜巻被害と支援法適用状況

被災自治体	支援法適用の有無	代替策
◆埼玉県越谷市	支援法適用	
◆埼玉県松伏町	支援法不適用	法と同等の独自支援
◆千葉県野田市	支援法不適用	千葉県が法と同等の独自支援
◆埼玉県行田市	支援法不適用	
◆埼玉県熊谷市	支援法適用	

○亀井 それは特交なので、地方自治体の共有財源である交付税から出るということで、国費は出していないという理屈を通してることになります。

○出口 野田市は、支援法は不適用だけれども、国と同等の支援のものが出されたということで、やっぱり政治で決着したのと違うかなと思いますね。越谷市の担当者は、うちの県の動きは遅い、千葉県や茨城県の去年の竜巻のほうが非常に早かったということは率直に言っていました。埼玉県庁は動きが遅かったんだと思います。

○山中 話としてはおもしろいけれども、支援法絡みじゃない。

○出口 支援法絡みではないですけども、結論から言うと、支援法があるから、支援法と同等の内容を最低確保せんといかんという問題意識は恐らく皆さんにあるんじゃないかな。それは支援法の効果だと私は思います。

○室崎 そうですね。それだけのことをやらないといけないんだから。

○出口 やるかやらないかじゃなしに、やらないといかんことになっているのが支援法の効果と違うかな。

○山中 逆に言えば、支援法があるがゆえにでこぼこがわかる。なければ、でこぼこはないわけだから。

○出口 支援法の効果検証ということからいえば、支援法があるからと、私は強引に結びつけるんですが。

○山中 そうかもしれませんね。支援法がなければ、そんな議論も巻き起こらなかった。

○磯辺 中越とかのとときと比べて、支援法があるということ、まず自治体職員が知っている。それを大前提にスタートしているのは、大きな違いだと思います。被災者にしたら、支援法で出ようが、特交でもらってこようが、お金に色はついていないわけで、もらえればいいわけです。そういう意味で、支援策が広がっているというのは言えると思います。

○山中 この間の淡路島のやつで、兵庫県が一部破損にもお金を出したというのは、支援法があるから出した。なければ、どこまで出すかというのは、その時々で変わってくるでしょうね。

○亀井 支援法でいいのは、法律で決まっていますからね。法律で決まっていなくて、行政的にいろんな手続をして、意思決定をしなければいけない。支援法では、罹災証明が出て、一定の書類が整えば、すぐに100万円が出る。手続はパターン化されているので、迅速性は担保されます。

○山中 一定の尺度にはなってくるということですね。

○亀井 話は変わりますが、先ほどの小規模の議論の中で2つのケースがあると思うんです。小さなのは地元がやってくれという場合と、小さいけれども、今回の竜巻で一定の部分だけ対象にならなかったのは、別の議論があってもいいのかなと。一つの災害があった場合は、その災害に関連する支援について全部行う。例えば、大雨が降って3軒とか4軒潰れたというのとは、また別の議論になるのかなという気はするんです。

○室崎 同一災害の定義ですね。

○亀井 その定義をうまくやれば……。

○室崎 同じ台風が来ても、防災対策で砂防工事を一生懸命やっているところは被害が少ない。何もやらなかったところは被害が大きくなる。大きくなったところだけ支援金がもらえて、一生懸命やっていたところはもらえない世界ができる訳です。

○青田 竜巻なんかは、全壊世帯を全部足したら、適用対象になるんです。それを市町で分けるから、適用対象になっている、なっていないになるので、法対象の問題と捉えることができますよね。

○山崎 竜巻だったら、藤田スケールという竜巻の強度を示す単位があるんだから、どれだけのインパクトがあったかということでフォーカスしたらいいかもしれない。

○山中 スケールによって支援金の要件にしろということですか。

○山崎 それだけのインパクトがあって、それで家屋が壊れたんだったらという、そのほうがすっきりするのかな。

○亀井 不公平感は、同じ災害が起きたにもかかわらず、あつちはもらっている、こっちはもらっていないと。誰ももらっていないんだからしょうがないなというのもあるかもしれないけれども、同じ災害なのにももらっていないということについて、今は問題になっているのかなという気はしま

す。

○山中 藤田スケールでやれば、今度は震度でやれという話になってこないですか。

○山崎 震度計といっても、地点なので、その家がどんな揺れがあったかは立証しにくいですよ。

○山中 しかも、事前に耐震化していたか、していないかによって違ってくるし、地盤の強さによっても違う。阪神大震災であれだけ潰れているのに、宮城・岩手内陸地震で宮城県のくりこま耕英地区では、全然潰れていないという話で、その切り方はちょっと難しいですね。

先ほどの話に戻しますけれども、青田さんがおっしゃっていた都市間の不平等さというのは難しいですね。もっと上げれば不平等はなくなるのかというと、一体どこまでお金を出せばいいのかと。

住宅再建に必要な支援金額（最低ミニマム）の確保

○青田 それはあると思うんですけども、その一方で、最低ミニマムをもうちょっと充実すべきではないか。

○山中 最低ミニマムって、どういうふうにするんですか。

○山崎 棟居先生がこの前言われていたのは、客観的に何かあるんじゃないかと、政治的な勘によるところが大きいということです。実際にお金がどう決まっていたかという意思決定過程を見たら、政治的な勘しかないんだと。たまたま都道府県知事が勘ではあんと出すときもあったら、出されないときもある。それが現実なんだと。ただし、理屈的にどこまでの支援かとなると、費用便益的なところで、客観的な基準でやるしかない。だから、100万円、200万円、300万円積み立てていくうちに、どれだけ再建をやる気が出てくるか、ある程度モデル的に出るとすれば、そういったところで分析をしたらいいのかなと思います。

○青田 理屈は立てにくいと思うんですが、現実に足りないがゆえに、復興基金しかないからそれを使って、どこの市町村でも上乘せをしているわけです。その事実は軽視できないんじゃないかなと思うんです。上乘せするのはなぜかという、明らかに誰が見ても足りないから。

○山崎 様子を見ながら、勘でやっているわけですよ。

○青田 国も正直、幾ら足すかというところから逃げたいと思うんです。逃げたいので、復興基金という手法を使って、市町村が独自に決めたという理屈にしているんだと思うんです。でも、足りないのは確かだと思いますよ。

○山中 国が復興基金を出しているのも、必ずしも住宅再建が視野にあるわけではないですね。

○青田 二次配分は住宅再建支援に特化されたものです。

○山中 たまたま東日本がそうなたただけであって、生業再建とかいろんなものがあるわけです。どこで費用対効果が一番よくなるかというのは、ものすごく難しいですよ。現実問題、どこまで出せるかという財政規律的な問題もあるだろうし。

○青田 さっきの財源の話で言いましたら、防災集団移転にかかる費用とか、何よりも山を切り開く金額とか、復興公営住宅も一緒ですけども、そういうのを全部まとめた上で、支援法の財源があるのかなのか。室崎先生が言われたように、全体から言うと、支援金に対しては出せる金額だと思うんですね。支援金の金額だけを捉えるので、国と市町で幾らで、少ないなと思うんですけれども、今回の防災集団移転とか公営住宅とか、それにつき込んだお金全体で考えると、支援金にまだまだ出せるんじゃないかなと思うんです。

○山中 防災集団移転とか区画整理とか、それは目的が違うじゃないですか。

○青田 結局、最初の支援法に出すというのを法的にどう整理するかということだとは思いますがね。

○山中 防集は切り開くという地盤整備等のお金も出てきますね。だから、住宅再建だけに投じるお金ではないわけだし。

○山崎 結局、私有財産権のスキームのために、目的があるお金がほんと出て、手段として、支援法では出します、復興基金の中でも住宅に対してお金を出しますと、そういう話じゃないんですか。

○山中 それはわかるんだけど、青田さんが言うのは、支援金の額を

もっと上げればいいという話。

○山本 公共的に認められるかで、やっぱり額は決まってくるはずなので、足りないから出すというよりも、税金を投入するという視点で見た場合に、それが妥当かどうか。公共事業というのは、みんなのためだし、誰もやらないから、自治体なり国がやるべきだということでやっている。

○青田 棟居先生のご意見を聞いて、なるほどなと思ったのは、自由権、財産権はこうあるべきだというスキームを国家がつくったということなので、災害でそれがやられた場合は、その舞台を再構築する責任が国家にはあると。そこに公益性を認めるのかなと思ったんです。

○津久井 きょうの議論の対象ではないのかもしれませんが、もっと広い公共性ということでは、今の200万円は住宅再建のためのお金とは限らないわけですね。

今の青田さんの立論は、住宅を建て直すには足りないということであれば、住宅共済みたいな住宅そのものに投じるための制度をつくって、1階部分、2階部分、3階部分を充実させていくという話になったら、今の山本さんの話にもつながっていくのかなと。だから、額を上げるのではなくて、制度の足りないところをさらにふやしていくというのと、新たな制度をつくっていくということかなと思います。そうすれば、財源も全然別です。

○山中 そうしないと、平場に建てる場合と高台を切り開いて建てる場合で金額が違ってきて、マックスのところに置いてしまうと、それこそ平場だったらおつりが来るぐらいお金が来るということは、政策論としてはちょっと違うのかなという気はしますけどね。

○津久井 例えば、陸前高田市から気仙沼に出でいかないようにするために、うちでは100万円上乗せしますと、これはありなわけですね。だけど、例えば共済制度ができて、全国どこで建てても掛金を払った人はちゃんと共済金をもらえるというのであれば、東京とか北海道で建てたっていいわけで、そういう組み合わせをしていくことになるのかなと。支援金は復興に資するための制度で、全国どこにいてももらえる、自分の力で住宅再建を図った人に対して支払われるということで、今のあれで必要十分で

はないかと私は思います。

支援金の支給対象・基準ならびに建物被害認定のあり方

○山中 地域の不公平さが出ていましたけれども、もう一つ、部分損壊、大規模半壊、全壊、この段階の差がおかしい、不平等だという議論もありました。例えば、岩手・宮城内陸地震の花山地区では、部分損壊のお金が出なくて、大規模半壊に出ていることから、地域コミュニティの間で憎しみ合いになって、かえって地域再建にはマイナスになった。新潟県長岡市の森市長も提案されているのかな、建更のように点数制にして、緩やかな段階にしたほうがいいのではないかという意見も出ています。

ただ、そう変えた場合に出ていくお金がどれぐらい変わるのかというのは試算されていないので、何とも言いようがないんですけども、その辺については、皆さんどう思われますか。

○亀井 行政実務的に煩雑になるんじゃないでしょうか。共済制度を考えるとときには、いかに手間がかからないように単純化するかということもありました。支援法の関係も今はかなり単純化されています。大規模災害が起きたときに、自治体はマンパワーが足りなくなりますし、そういう事務もできなくなる。それでいろんなことをやれと言ったら、到底できないということもありますので、できるだけ簡便な制度にしておかないと、実体業務としては止まってしまうのかなと思います。

○山本 階段が大ざっぱだから楽になるとは限らない。実際に中越沖で被害認定をやったんですけども、住民と合意した上で認定書を出すという形をとったので、納得していただくまで、これはこうなんですという話をしながら、2回、3回再調査をして、もっと中を見てくれとかいう話になって、ようやく決まるみたいなどころがあるんです。それで煩雑さが少なくなるかというのは、また別なのかなと私は思います。

○山中 室崎先生、どうですか。

○室崎 コンピュータに入れて、機械的に簡単にしようというのは、自治体にとってはいいことかもしれないが、被災者にとっては必ずしもいいことではない。被災の個性性が捨象される恐れがある。病気になって、死ぬ

かどうかというときには、ちゃんとわかったお医者さんに診てもらって、適切な治療法を示してもらい必要がある。被害の判定でも同じで、時間がかかっても、ちゃんとプロを入れて、相手と納得の上で診断をする。正しい診断をして、それに必要な経費を出すという考え方をしないとイケない。

それに関連して言うと、大昔は大岡裁きで、自主申告でよかった。今は、そんないいかげんなことをしてはイケない、きちっとやりなさいということになっている。きっちりやるということで、判定基準がどんどん詳細になる。詳細になればなるほど、すごく機械的、形式的になる。昔の判定では、このおばあちゃんは大変だから全壊にしてやろうと、そういうところがあった。どこかで、人間的な判定の自由度があった。今は、厳密にしろということになって、採点法でやる。これとこれという形で点数をつけて、1点違ったら大規模半壊と半壊の差がついて、100万円もらえる、もらえないという世界です。だから、隣の家はこうなのに、うちはどうしてこうなんだと、とことんクレームが来る。

長々と申し上げたけれども、結論は、雇災証明のやり方を改善することについて大きなポイントがあると思うんですね。

○山中 今の大规模半壊、半壊というのはそのままにしておいて、雇災証明の出し方をもう少し工夫すると。

○室崎 2番目は、なだらかにしたほうがいい。1点の違いで100万円差が出るというのは、どうしても納得できない人が出てくる。被災者の立場に立つなら、「切り上げる」という考え方を取るべき。僕らは試験の採点で、60点で落ちるなら、59点を62点ぐらいにするんです。してはイケないけれども、それだったら皆救われるから文句は出ない。差が大き過ぎるという意味では、そこをもう少しなだらかにすることは必要かなと思います。

○山本 そこが大きければ、必死になるんですよ。

○亀井 私はやったことはないんですけども、裁量があり過ぎると、現場での判定に幅が出やすくなる。点数でやると、根拠を示すように求められた時に、点数がこれですと見せられるので、やりやすいのかなと思うん

です。

○室崎 3番目は、やっぱり行為で判断したほうがいい。補償という意味では、被害は重要なんですけども、被害が全壊か半壊かよりは、全面建て替えをするか部分的修理をするか、その行為に応じてお金を出す部分をもう少し大きくしたほうが平等感がある。

○山中 建て替えると言った人は、全壊であろうが半壊であろうが300万円、補修すると言った人は、全壊でも補修のお金しか出ないと。

○亀井 住宅再建共済は、半壊で建て替えた場合は600万円出すようにしていますので、そういう考え方です。全て被災者が有利になるような形になっています。

○室崎 兵庫県の共済はよく考えていると思う。

○山中 出口で見るのか、入り口で見るのかという差ですね。

○室崎 あるいはその比率をどう考えるかということです。

○山中 出口で見れば効率的になるけれども、鳥取県の問題は、危ないのに補修で済ませているというところがありますので、そこをどうするか。おじいちゃん一人だったら、補修だけで済ませている。壁に新聞紙を突っ込んである家もあるんです。

○山崎 今のは格差がぐんと出るという話だったんですけども、被害認定調査の話というのは、半壊の人たちにもお金を出してあげるべきだと、そっちの話になるんじゃないですか。

○山中 そうすれば話は丸くおさまるけれども、今の段階では、これは自治体が出すしかないですね。

○山崎 独自施策で、仮に半壊とか一部損壊だけ都道府県とか市町村で面倒を見たらどうですかとなった場合に、どれくらい負担がかかるのかとか、一遍シミュレーションをしないと……。例えば、この前の淡路島のやつで、兵庫県が独自施策で出したら、幾らくらい負担があったんですか。

○山中 見込み額はトータルで今どのくらいですか。

○亀井 フェニックス共済の場合でしたら、1500万円ぐらいです。共済加入者で、一部損壊のうち損害割合10%未満が5000円、10~20%が5万円。5万円というのは、兵庫県が単独制度として行っている災害援護資

金の見舞金並みで、今回は地震の規模が大きかったのに半壊以上の通常の給付金が出なかったということで、広報費から共済制度の信頼性担保という名目で見舞金として出したんです。

○山崎 トータルで1500万円ぐらいだったら、都道府県でも面倒を見られるのかなと。

○亀井 それはあくまでも共済に入っている人ですよ。加入率が8.9%で、その率を掛けていますから、それを全部割り戻さないといけません。

○山崎 では、トータルで1億5000万円とか2億円ぐらいですか。

○亀井 はい。共済に加入していない人も出るとなったら、また申請が出てくるかもしれません。

○山崎 大分県は半壊でも床上浸水でも出すんです。そういう制度設計が皆無ではないので、今後そういうのもありなのかなと。

○山中 支援法のすき間を自治体が見ると。

○亀井 支援法の目的なんですけれども、住宅300万円をどう見るかということで、全壊、大規模半壊ですと、再建するのにたくさんの金がかかる。それで再建を諦めようとする人に対して幾らか出してあげて、再建を促す。半壊とか一部損壊は被害も少ないから、自分でやれるんじゃないでしょうかという考え方だと思います。

○山崎 補修費用でお金を使う分、地域経済の冷え込みを防ぐとか、そういった公共性がないわけでもない。

○山中 地域の復興なのか個人補償なのか、被災者は個人補償的に捉えているわけです。だから、半壊でなぜくれへんのやという話ですが、地域の復興となると、半壊は別に出さんでもいいやろと。そここのところのぼたんのかけ違いというか、しかも大規模半壊と半壊の差が非常に小さいとなると、被災者感情としてはなかなか許しがたい。

○山崎 都道府県とか市町村単位でいくと、半壊で補修した分、消費が下がって、その結果、地域経済が冷え込むとなるんだったら、そこに公共性を見出して、お金を出せるわけですよ。

○山中 そこは自治体の判断かもしれないですね。

○亀井 別の意味での政策の判断になる。

○山崎 一応出せないことはない。

○山中 支援法の目的、地域の復興と生活保障ということを考えれば、そこまで出さなくてもいいという話になるのかもしれない。ただ、そうなってくると、自治体によって全然対応が違ってくる。宮城県は絶対出さないですよ。そういうところで格差が出てくるのは大きな問題というか、先ほど室崎先生がおっしゃったように、今度は首長を選ぶときに考えようという話になるのかもしれないけれども、再選したものね。

○山崎 給付の格差となると、介護保険とかの保険料は市町村ごとに違うわけですから、どこまで目くじら立てて話をするのかということにもつながりますけどね。

最後の話題ということで、財源論の話を中心にしているんですが、支援法の議論でこういった話をしておいたほうがいいのかというのはございませんでしょうか。

水害に対する支援

○青田 水害のときの床上、床下の浸水に対する支援は、どう考えたらいいのかなど。

○山崎 瓦礫の撤去とか、原状回復に対しても結構かかるので、実は半壊以上かかったりとか、そういうお話ですか。

○室崎 今でも罹災証明は床上、床下なんですか。豊岡のときは、床上だけれども、壁に泥がしみ込んで、建て替えしないといけないのは、全壊と判定したケースがあると聞いています。、先ほどの再建するという行為で判定するという事に関わるのですが、建て替えの費用がいくらかかるという実態から、水害の場合の判定基準を見直す必要がある。

○山崎 内閣府の判定基準をもう少し考えてもらうとか、そちらの議論なのかと思いますね。

○室崎 半壊、全壊認定は自治業務なんです。だから、建前上は自治体の判断でやればいい。ただ、生活再建支援法ができて、国や都道府県の共有財産からお金が出るとなると、自治体によって判断基準が異なると不公平、という話になる。そこで、全国一律の判定基準を細やかにつくるとい

うことになるのですが、共通の基準で一律的に判定するという杓子定規の世界と被災者の事態に即して柔軟に判断しようとする自治の世界との葛藤が起きているのです。罹災証明の判定でどこまで自治体の自由を認めるのか、という話です。

○山崎 災害対策基本法の改正で罹災証明が盛り込まれましたからね。

○山中 罹災証明は法的義務なんですか。

○山本 今回は災害対策基本法です。今までは法的根拠がなかったんです。

○山中 だから、証明書を出せるということですね。

○磯辺 竜巻の被災地で一部損壊の幅が余りにも広いので、見舞金を出すときに、一部損壊の罹災証明を著しい一部損壊と一部損壊に分けている自治体がありました。

○亀井 淡路島地震のときに、損壊割合で20%を超えると半壊になるので、20%未満は一部損壊で、兵庫県が行ったのは10%を超える被害と10%未満で分けて、罹災証明にわかるように、10%を超える分については記載してもらうことをお願いしました。

○磯辺 自治体はすごく柔軟に運用していると思いますよ。

○室崎 階段をならしていく、細かくしていくという形ですね。

○山中 そういう方向に行きつつあるんですね。

○亀井 佐用水害のときに、支援法と共済の指導で現地に行ったんですけども、多くの住民の方が罹災証明の判定がおかしいということで役場に再認定の申請をしていました。罹災証明書について現場は大変苦勞しています。

むすび

○出口 今一度、財源の問題ですが、首都直下地震が起きたらできない。しかし、できないからどうするんだという、その話が出てきていないと思いますね。現実問題からいうと、まちがもどに戻っていくのかどうかというのが一番重要なことだと思うんです。支援法の問題については、東日本大震災で、今までのやつだったら完全に破綻していたので、国が面

倒を見る。そういう意味では、最後の保険者は国だと思うんですね。首都直下とか、東海とか東南海で巨大地震が発生して、それをどうするかというときに、今回増税しているわけですから、増税もありかもしれない。そうしないと財源を確保できない。大方針としては、被災者とか、まちをどうもとに戻していくかと、そこのところが根本だと思うんです。

大分前に自民党の相沢英之氏が述べていたことが、ものすごく印象に残っているんですけども、災害での個人支援は、税金が幾らかかるかという話ではなくて、どう使うかという話だ。それを原則論で片づけてはいけない。ここに使う分、他を削るという選択が必要だ。ろくすっぽ人や車が通らない田舎の道路とか、めったに使わない公共施設をつくるのはやめて、その分困っている人に使ってもらう。それが財政ですよ。大蔵事務次官経験者で、自民党の自然災害議連の中心になった人が発言していたわけですから、私は全くそのとおりだと思います。

お金がないからできないということではなくて、そのときにどうするか。東日本大震災ではそれをしたわけですから、今後もするのか、しないのか、それは政治家が最終的に決断しないとイケない問題だと思います。私は何ほでも支援したらいいというふうには思いませんけれども、災害が発生したときに、政治がどう機能するかということだと思うんです。

お金の問題でいうと、阪神大震災後の何人かの発言が印象に残っているんですけども、当時、日銀の神戸支店長をしておられた遠藤勝裕さんは、ふだんから阪神地域は非常に多くの税金を負担してきている、困ったときに税で支援されるのは当然だと。最近出された本にもそういう観点で書かれています。もう1人、亡くなった作家の井上ひさしさんは、ふだんから税金を納めて、この国、社会を支えているわけだから、困ったときに国が支援しないんだったら、阪神は独立したらどうですかと。小田実さんなんかと一緒に会って言われたことが、ものすごく印象に残っているんです。

根本の考え方を確認できるかどうかというのが、財源問題でも一番大事ではないか。細かい数字のことについてはわかりませんが、お金がないからしないというのか、お金がなくても何とかするのか、ここのとこ

ろが反対を言われる方は抜けているんじゃないかと私は思うんです。

○山中 そのとおりだと思います。そもそも学者として一流でない人たちを国の先兵として支援法の反対論者として使うのはいかななものか。僕がかねてから疑問で、国はタメにするために審議会をやっているのかと。こういうやり方をやめなければ、日本の国を危うくする。専門家ならもっと自己批判しなければいけないと思っています。

○津久井 きょうの進行表の流れでいくと、学者としてのけじめ論ということですね。

○山崎 長い時間にわたりまして、皆さんいろいろご意見をいただきまして、ありがとうございました。

資料：棟居報告の要約

- ・既存の個人補償否定論は不十分である。被災者救済に向けたもう一步踏み込んだ提言がほしい。
- ・日本国憲法の関連諸規定からは、自然災害による個人的損失を国が補てんする理屈は出てこない。自然災害も単なる運・不運のレベルの問題に過ぎず、それだけでは補てんとはならない。
- ・憲法 29 条 1 項で保障されている「財産権」規定であるが、二つの意味をもっている。
 - ①個人による財産権の行使を保障するという意味での「財産権」。
国家権力による不当な侵害を排除することをその核心としている。
 - ②個人による財産権の行使の前提となる社会システムという意味での「私有財産制」。
具体的には、民法の制定 裁判所の設置 インフラの整備等である。
棟居教授は、私有財産制を「私有財産権のスキーム」という言葉に置き換えて説明を展開。
- ・棟居教授は、自然災害によって破壊された私有財産権のスキームを再構築するという目的を達成する手段として被災した個人へ私有財産への補てんは許されるとしている。
- ・要するに、経済の循環さえ戻ればよいわけで、個人に対する補てんもその手段として把握できる。
- ・個人に対してどこまでの支援をすればいいのかについては、ある種、政治的な勘でするしかない。理屈を展開するとすれば、費用－便益的な発想に立つことになる。どちらが安上がりか？
- ・このように、個人損失に対する補てんについては、権利性はないけれど、政治的なスキルの問題として取り扱う。国会には立法裁量が認められているのであるから、憲法違反ではない。
- ・金融システムの救済論と構造は同じである。東電の政府による救済もしかり。
- ・生業については、生活空間の再構築という意味においては支援の必要がある。何らかの形で、漁師の人が漁業を再開できればよい。
- ・生活再建支援については、生活再建の方向性について国家による強力な誘導が必要であるとしている。
- ・自身の復興政策としては、海岸線に収用をかけて、そこに風力発電・太陽光発電をする。
- ・どこまでスキームを再構築できたのかというのが政策評価の基準となる。

年表 被災者生活再建支援法をめぐる動き

年	月日	主な動き
1994年	2月18日	災害対策基本法の改善点を検討していた日本弁護士連合会が、被災者個人への損失補償制度の創設など5項目の提言を柱とする意見書まとめる。
1995年	1月17日	阪神・淡路大震災発生
	9月	政府の防災問題懇談会（内閣総理大臣設置）提言 〔全国地方公共団体の拠出による被災地支援の基金制度創設の検討〕
	10月	兵庫県が住宅地震災害共済保険制度を提唱 〔全額保険料負担、上限1700万円〕
	12月	兵庫県議会が「新たな保険・共済制度の創設を求める意見書」を採択
1996年	2月～4月	兵庫県議会自民党議員団が、全国都道府県を行脚 〔全都道府県議会で意見書採択〕
	5月29日	作家の小田実氏らが「生活再建援助法案」を発表。生活基盤回復援助金として最高500万円の支給を盛り込む
	7月19日	全国労働者福祉・共済協会などで行く「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」が発足。 自然災害被災者の住宅再建助成制度の確立をめざす。各都道府県単位の「県民会議」の設置を決定。 （代表世話人：貝原兵庫県知事、笹山神戸市長、山岸全労済協会理事長 等）
	9月26日	小田実氏ら市民グループが市民立法による公的支援の実現をめざす「市民＝議員立法実現推進本部」を設置
1997年	2月20日	「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」が橋本首相に約2400万人（最終署名2485万8964人）分の署名を提出
	4月30日	兵庫県などが「総合的国民安心システム」を発表（住宅再建＋生活再建） <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">・住宅再建：国民の相互扶助を基本とした災害共済制度 ・生活再建：国及び都道府県共同設置の基金制度</div>
	7月17日	全国知事会「地震等自然災害による被災者の自立再建を支援する災害相互支援基金の創設に関する決議」 〔災害相互支援基金の創設：100万円の給付型事業、国及び都道府県で3000億円の基金創設〕
1998年	5月15日	議員立法により被災者生活再建支援法成立（施行日：1998年11月6日） 〔生活再建支援制度の創設：最大100万円〕 <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">附則第二条 自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。</div>

		<p>附帯決議（衆議院災害対策特別委員会） この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。</p>
	11月6日	被災者生活再建支援法、被災者生活再建支援法施行令、同試行規則、同日から施行。阪神・淡路大震災被災地への行政措置も11月から支給開始。
	12月21日	全国知事会、被災者生活再建支援基金への拠出金は600億円とする。平成11（1999）年度に300億円、平成16（2004）年度に300億円拠出。拠出額の20%は均等割、80%は世帯数により按分。
1999年	1月12日 2月18日 7月1日	<p>「自然災害被災者支援促進協議会」が発足（前身は国民会議） 旧国土庁の「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」（広井脩・委員長）が初会合。検討を開始。設置は1月8日付。 豪雨禍の広島、呉両市に、自然災害で住宅が全壊した世帯に最高百万円を支給する被災者生活再建支援法の初適用決まる</p>
2000年	3月31日 9月1日 10月4日 10月6日 10月17日 10月19日 10月25日 12月4日	<p>北海道・有珠山が噴火 三宅村、島民の全島避難を指示 災害議連の被災者住宅再建支援促進小委員会、住宅再建支援法案の骨子まとめる 鳥取県西部地震 片山善博鳥取県知事、地震で被災した住宅の再建に補助金（最高300万円：県2/3、市町村は、補助対象金額の2/3を超える補助金を被災者に交付）を支給する考えを表明 自然災害から国民を守る国会議員の会、最高850万円の再建資金を支給する被災者住宅再建支援法の法案骨子を了承。負担金で年間800億円を積み立て、基金をつくり、支給額の半分をまかなう。残りは国が負担。公的保障と共済を組み合わせた折衷案。〔掛金1/2・国庫1/2、上限850万円、固定資産税に上乗せして市町村が掛金徴収〕 全国市長会、町村会、共済制度の負担金徴収方法について、固定資産税への影響が大きすぎるとして反発。自民党の災害対策特別委員会、地震対策特別委員で意見書紹介される。 「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」が旧国土庁に報告書を提出 〔住宅再建の公共性を明記〕</p> <p>住宅再建の公共性 住宅は単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる。</p>

2001年	2月19日 3月1日 3月24日 11月16日	鳥取県の片山善博知事、賛同する自治体から集めた拠出金をもとに自然災害で被災した個人家屋に再建費用を助成する同県独自の「被災者住宅再建支援基金」案を発表。基金は50億円(国からの拠出金50億円を別途期待)とし、県が1億円、県内39市町村が1億円の計2億円を25年間積み立てる。国にも同額の支援を働きかける。助成額は鳥取県西部地震の際の一律300万円、補修費に150万円を考えている。市町村は任意参加。早ければ6月の補正予算で拠出金を計上する。 大地震にも耐えられる耐震性の高い住宅ほど、保険料が安くなる、地震保険の割引制度を、損害保険各社でつくる損害保険料率算定会が金融庁に届け出る。審査後、秋に新制度がスタート。 芸予地震 自然災害議連、相沢試案提起。共済制度をあきらめ、市町村、都道府県、国の三者で助成する全額公費負担に切り替えめざす。(2002年6月に法案骨子を発表)
2002年	7月4日	<p>・中央防災会議専門調査会報告 私有財産への公費支援の問題、住宅の所有・非所有に関わらず居住確保を支援</p> <p>[私有財産への公費支援の問題] 私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度への加入により対処することが基本である。</p> <p>[居住確保の支援] 行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要である。</p>
2003年	2月4日 5月26日 7月17日 7月26日	<p>自然災害議連、被災者生活再建支援法の見直し論議。法律の附帯決議に基づき。</p> <p>三陸南地震</p> <p>・全国知事会、総会で都道府県の新たな拠出と国庫負担による住宅再建支援制度創設に向けた緊急決議を採択。</p> <p>緊急決議</p> <p>①都道府県は、住宅再建支援制度の創設のために、新たに拠出する。</p> <p>②国は真剣に受け止め、平成16年度予算及び住宅再建支援制度の立法措置を早期に構築すること。</p> <p>③生活再建、住宅再建とも、今後5年を目途に追加拠出の必要性も含め、見直しをする。</p> <p>宮城県北部連続地震</p>

	8月2日	宮城県 <small>の</small> 浅野史郎知事は2日の記者会見で、被災者の住宅建て替え費用などを補助する県独自の「被災住宅再建支援金」を新設することを明らかにした。全・半壊住宅の建て替え、補修が対象で、補助の上限額は全壊が100万円、半壊は50万円。
	8月20日	北海道平取町被災者住宅再建支援金交付事業スタート
	8月28日	内閣府が被災者生活再建支援法の法改正を行うと発表
	9月26日	平成十勝沖地震
	10月	全国知事会「住宅再建支援制度の創設に伴う運営資金の拠出に関する申し合わせ」 〔住宅再建支援制度の創設：最大200万円支給、平成16年度に被災者生活再建支援基金に対して300億円の運営資金を新たに拠出〕
	11月3日	財務省、住宅本体への支援金支給は拒否
	11月19日	全国知事会など地方公共団体6団体、住宅本体への支給を含む制度創設の緊急要請を各方面に展開
	12月10日	議連が「支給対象は住宅そのものの建築費」で決議
2004年	3月31日	・改正被災者生活再建支援法（閣法）が成立（施行日：2004年4月1日） 〔居住安定支援制度の創設：最大200万円〕 附帯決議（衆議院災害対策特別委員会） 居住安定支援制度等の充実を図るため、本法の施行後4年を目途として、制度の施行状況等を勘案し、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること。 附帯決議（参議院災害対策特別委員会） 〔居住安定支援制度等の充実を図るため、本法の施行後4年を目途として、制度の施行状況等を勘案し、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること。〕
	4月1日	居住安定支援制度スタート
	5月19日	全国知事会、被災者生活再建支援基金への300億円積み増しを決定
	7/12~18	新潟・福島豪雨災害
	7/17~18	福井豪雨災害
	10/20~	台風23号豪雨災害
	10/21	
	10月23日	新潟県中越地震
	11月11日	全国知事会が平成16年大規模災害に係わる緊急提言。住宅本体の建築費、補修費を支給対象とする制度の拡充を図ることを決議。
2005年	3月20日	福岡県西方沖地震
2007年	7月	全国知事会「被災者生活再建支援制度の見直しに関する緊急要望」 〔住宅本体建築費等の対象化、年齢・年収要件の緩和等の見直し〕
	11月9日	・議員立法で改正被災者生活再建支援法が成立（施行日：2007年12月14日） 〔年齢・年収要件の撤廃、定額（渡し切り）方式、最大300万円〕

		<p>附帯決議（衆議院災害対策特別委員会） 支援法の申請及び支給状況等を勘案し、本法施行後4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。</p> <p>附帯決議（参議院災害対策特別委員会） 本法施行後4年を目途として、支援金の支給限度額、国の補助割合を含め、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること。</p>
2010年	9月3日	<p>・被災者生活再建支援法施行令改正 [法適用自然災害の範囲拡大：2以上の都道府県で法適用の場合、全国の市町村に適用拡大]</p>
2011年	3月11日 7月12日 7月25日 11月	<p>東日本大震災が発生</p> <p>・全国知事会が被災者生活再建支援基金に対する880億円の追加拠出を決定 [東日本大震災に係る被災者生活再建支援金の支給に対応]</p> <p>・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の改正法が成立（施行日：2011年7月29日） [被災者生活再建支援法に係る補助の特例：東日本大震災に限り、国庫補助率を50%から80%に引き上げ、東日本大震災発災日から遡及適用]</p> <p>・都道府県から被災者生活再建支援基金に対して880億円の資金を追加拠出</p>

現行の被災者支援策一覧

これまでの災害の経験から、様々な被災者支援の制度が作られてきた。これら支援制度が、被災者・被災地の復興に大きな役割を果たしたことは事実である。しかし、決して十分でなかったことも間違いはない。

支援の内容や方法は実に様々だが、ざっと概観してみるといろいろ目につく点がある。例えば、福祉的措置を中心に手厚く支援している部分もあれば、商工業者や中間所得層向けの支援など明らかに手薄なところもある。また、貸付や利子補給といった間接支援メニューに対し、直接的な給付支援のメニューは少ない。公的支援（公助）と民間支援（共助・自助）のバランスが取れているとも言いがたい。

復興支援制度は、今後も、さらに改善と拡充の努力が図られるべきだ。改善に当たっては、第1に支援メニューが利用者である被災者にとってわかりやすい簡明で透明性のある内容かどうか、第2に過去の復興の検証と教訓が十分に生かされた有為な内容かどうか、第3に復興支援制度の根本的な目的、すなわち被災者の絶望感を今後の希望に変えていく復興のミッションに叶ったものとなっているか、を常に念頭に置きながら、より良い制度を追求していかなければならない。

その取り組みの前提として、現行制度を概観したのが次の一覧である。災害復興に携わる方々の参考資料として活用していただきたい。なお、公的制度については内閣府が「被災者支援に関する各種制度の概要」を公表している（<http://www.bousai.go.jp/fukkou/kakusyuseido.pdf>）。その他、「生活・事業再建ハンドブック vol.5」（平成24年4月改訂）（<http://www.kantei.go.jp/saigai/handbook/>）、国・自治体による支援制度をまとめて検索できる「復旧・復興支援情報」（<http://www.r-assistance.go.jp/>）という検索サービスが2012年1月17日から始められている。本書で紹介する公的制度の詳細はそちらを是非参照願いたい。

なお、この一覧は、全制度を網羅したものではない。内容は2012年現在のものである。

（山崎栄一・津久井進・出口俊一）

I 暮らしの再建のための支援制度

I-1. 現金が支給されるもの

制度の名称	支援の内容	問い合わせ先／根拠法
①被災者生活再建支援金	災害で住宅が全壊するなどした場合、最高100万円の現金（基礎支援金は、全壊で最高100万円、大規模半壊で最高50万円。なお住宅の再建方法に応じた加算支援金最高200万円については→③）が支給される。	国、市町村／被災者生活再建支援法 ⁽¹⁾
②災害弔慰金	災害による死亡者の遺族に対し、最高500万円の弔慰金が支給される。	国、市町村／災害弔慰金法3条
③災害障害見舞金	災害による障害者に対し、最高250万円の見舞金が支給される。	国、市町村／災害弔慰金法8条
④小中学生の就学援助金	災害による経済的理由で就学困難となった児童・生徒に対し、学用品費、通学費、学校給食費などを支給する。	国、市町村／就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律

⑤児童扶養手当等	被災者に対する児童扶養手当、特別障害者手当、障害児福祉手当について、支給ラインを広げるため所得制限の特例措置を講じて支給する。	国、市町村
⑥生活保護	生活困窮者に必要な扶助金を支給する。	国、市町村/生活保護法 ⁽²⁾
⑦雇用保険	災害により失業した者、あるいは、一時的に離職せざるを得なくなった者に失業給付金を支給する。通常の支給日数よりも延長される。	国、公共職業安定所
⑧生業資金	生業に必要な資金の給与。ただし現実に運用されていない。	国/災害救助法 ⁽³⁾
⑨自治体・基金による独自支援	被災地自治体が条例等に基づいて、あるいは復興基金等を設立して、独自に支援金を支給する。	都道府県、市町村 ⁽⁴⁾
⑩義援金	善意により寄せられた義援金を被災者に配分する。	日本赤十字社など、義援金配分委員会など ⁽⁵⁾

- (1) 被災者生活再建支援法は、創設された1998年当時は上限100万円で、住宅再建に使うことも禁止されていた。2007年2回目の改正で現在の内容に大幅に改善されたが、まだまだ未解決の問題もあり、今後さらなる見直しが予定されている。
- (2) 生活保護は、平時の福祉制度だが、災害時には弾力的な運用が期待される。三宅島噴火災害での運用が前例となり、今後「災害保護」として発展が期待される。
- (3) 生業資金の給与は、災害救助法23条7号にはっきり明記されているにもかかわらず、近時は全く運用されていない。現物給付よりも現金給付が求められる現代社会に即しておらず、違法運用の疑いも濃い。適正な運用が強く求められている。
- (4) 被災自治体の独自支援は、復興法制の不十分な点を補う重要な施策である。鳥取県西部地震での住宅再建補助金は、被災者生活再建支援法の欠陥を補った。その後も、支援金額をかさ上げする「上乗せ条例」や、適用要件を緩和する「横出し条例」が各地で制定されている。また、雲仙・普賢岳噴火の際には復興基金が創設された。阪神・淡路大震災や中越地震でも復興基金が立ち上げられ、公的制度ではなかなか難しい柔軟な支援メニューを多数整備して大いに役立った。被災自治体によって支援内容は様々である。被災者としては、被災状況に合ったメニューの創設を求めていることがまず第一である。
- (5) 義援金は、善意の寄付であり、被災者の生活再建に直接役立つ大切な共助であるが、その配分方法は難問である。公的支援策と横並びにされがちだが、統一的な公平さよりも、むしろ被災地の被害実態に即した配分が行われるべきである。

I-2. 特別の貸付けなど

⑫災害援護資金	災害で世帯主が負傷した場合、家財の3分の1以上の損害を受けた場合、住居が全半壊した場合に、最高350万円まで資金を貸し付ける。	国、市町村/災害弔慰金法
⑬災害援護資金(生活福祉資金)	低所得世帯、生活保護世帯に対し必要な費用を貸し付ける(最高150万円の枠と、最高5万円の緊急小口貸付がある)。上記に加えて、一時生活支援費月20万円以内、生活再建費80万円以内、住宅補修費250万円以内の貸付も行う(生活復興支援資金)。	国、自治体、社会福祉協議会

⑭母子寡婦福祉貸付金	被災した母子家庭、寡婦に対し事業開始資金等を貸し付ける。	国、市町村／母子及び寡婦福祉法
⑮厚生年金・労災年金担保貸付	恩給、共済年金、厚生年金、労災年金などを担保に融資を行う。	国民生活金融公庫
⑯労働金庫による貸付	被災労働者、被災離職者に対し100万円程度の貸付を行う。	労働金庫
⑰保険、共済による貸付	各種保険契約、各種共済が被災した契約者に対し特別の貸付を行う。	各保険会社、共済事業者
⑱各種奨学金	災害による奨学金が必要となった生徒・学生に対し緊急に奨学金を貸し付ける。	自治体、各学校、日本学生支援機構など
⑲自治体・基金による独自支援	被災地自治体が条例等に基づいて、あるいは復興基金等を設立して、独自に融資を行う。	都道府県、市町村

I-3. 減免、猶予その他の支援

⑳税金の軽減、猶予、延長	所得税の軽減、予定納税の減額、納税の猶予、申告期間の延長などを行う。	国、自治体、税務署 ⁶⁾
㉑国民健康保険料等の減免、猶予	国民健康保険料、介護保険料、医療費、介護・障害福祉サービス利用料の一部負担金の減額、免除、延長などを受けられる。	国、自治体、社会保険
㉒学校授業料の減免	被災者の授業料、入学料、入学試験料などを減免する。	自治体、学校
㉓放送受信料の免除	被災者に対し一定期間 NHK の放送受信料が免除される。	NHK
㉔公共使用料等の減免	自治体所管の公共料金、施設使用料、保育料等の料金が軽減、免除される場合がある。	都道府県、市町村
㉕光熱費等の減免	ガス、電気、電話料金が軽減、免除される場合がある。	被災地のガス、電気、電話事業者
㉖JRの運賃減免	被災地内の運賃を減免する。	JR 各社
㉗郵便物の料金免除等	被災地に郵便葉書を無償交付、一部の郵便物の料金を免除する。	郵便局
㉘郵便貯金等の非常取り扱い	災害時の緊急時には、通帳、印鑑等がなくても本人確認だけで払い戻しに応じ、簡易保険の払い込みの延期、簡保担保貸付などが行う。	郵便局
㉙未払賃金立替払	災害により企業が倒産した場合に未払賃金の一部を企業に代わって立て替え払いする。	労働者健康福祉機構

(6) 税金に関する措置は、単なる軽減だけでなく、災害関連支出を雑損控除することで、またまった還付金を得られることもあり、生活再建に役立つ例も多い。注目の上、是非活用したい。

I-4. 現物的な支給が行われるもの

③⑩学用品の給付	災害で学用品を失った児童・生徒に対し、教科書、文房具、通学用品等を支給する。	国、自治体／災害救助法
③⑪葬祭の援助	遺体の埋葬が困難な場合に遺族に代わって応急的に埋葬を行う。	国、自治体／災害救助法
③⑫支援物資	善意により寄せられた支援物資を被災者に配分する。	被災地の災害対策本部など ⁽⁷⁾

(7) 支援物資も、善意のあらわれだが、被災地の受け入れ・保管には多大な時間と人材の投入を余儀なくされる。受け入れ拒否をする被災地もある。送る際には、被災地の状況の見極めが重要だ。

II 住まいの再建のための支援制度

II-1. 現金が支給されるもの

③⑬被災者生活再建支援金	災害で住宅が全壊するなどした場合、最高 200 万円の現金（加算支援金は建設・購入に対し最高 200 万円、補修に対し 100 万円、賃借に対し 50 万円。なお基礎支援金については→①が支給される。	国、市町村／被災者生活再建支援法
③⑭自治体・基金による独自支援	被災地自治体が条例等に基づいて、あるいは復興基金等を設立して、独自に支援金を支給する。	都道府県、市町村
③⑮地震保険	地震による損失を補償する（火災保険の上限 50% の範囲内で建物 5000 万円、家財 1000 万円が上限）。	各保険事業者／地震保険に関する法律
③⑯地震共済	地震による損失を補償する（補償内容は共済によって異なる）。	各共済事業者 ⁽⁸⁾
③⑰兵庫県住宅再建共済	被災住宅の再建・補修に支援金を支払う（掛金年 5000 円に対し最高 600 万円）。	各共済事業者 ⁽⁹⁾
③⑱住宅エコポイント（実質現金）	エコ住宅の新築またはエコリフォームを行う場合に、住宅エコポイントが発行される。	住宅エコポイント事務局

(8) 地震共済の中でも、JA が行う「建物更生共済」は、迅速で手厚い補償で、被災後の再建に有効だったとの実績報告がある。

●JA 建物厚生共済

地震などによる損害（全壊） 1000 万円

自然災害による損害（全壊）

自然災害共済金 2000 万円

臨時費用共済金 250 万円（風災、ひょう災、雪災の場合に限る）

特別費用共済金 200 万円（風災、ひょう災、雪災の場合に限る）

合計 2450 万円＋残存物とりかたづけ費用共済金

(9) 兵庫県住宅再建共済（愛称：フェニックス共済）は、今のところ兵庫県が先駆けて実施している。低い掛金でまとまった支援金が得られる明快な制度である。大幅な加入率向上が課題である。

●兵庫県住宅再建共済制度（フェニックス共済）

再建等給付金	全壊+大規模半壊・半壊で再建・購入	600万円
	全壊で補修	200万円
補修給付金	大規模半壊で補修	100万円
	半壊で補修	50万円
居住確保給付金	全壊・大規模半壊・半壊で再建・購入・補修をせずに賃貸住宅に入居した場合等	10万円

(注) 1. 県外で再建・購入の場合、給付金額は1/2となります。

2. 賃貸住宅等については次の制約があります。

(1) 再建等給付金は、兵庫県外での再建購入は給付対象となりません。

(2) 居住確保給付金は、給付対象となりません。

●公立学校共済組合災害見舞金・同附加金、兵庫県学校厚生会災害見舞金

■給付額

区分	公立学校共済組合		兵庫県学校厚生会
	災害見舞金	同附加金	災害見舞金
住宅および家財の全部が焼失または滅失したとき	給料月額 の3カ月分×1.25	災害見舞金の額 の60%	20万円
住宅および家財の1/2以上が焼失または滅失したとき	給料月額 の2カ月分×1.25	災害見舞金の額 の60%	15万円
住居および家財の1/3以上が焼失または滅失したとき	給料月額 の1カ月分×1.25	災害見舞金の額 の60%	10万円
住居または家財の1/3以上が焼失または滅失したとき	給料月額 の0.5カ月分×1.25	災害見舞金の額 の60%	5万円
住居または家財の1/5以上1/3未満の損失を受けたとき	-	給料月額 の0.5カ月分×1.25	3万円

II-2. 特別の貸付けなど

③⑨災害復興住宅融資	住宅が全半壊した所有者が自宅を再建、購入等する場合に融資を行う。	独立行政法人住宅金融支援機構
④⑩災害復興住宅（補修）融資	被災住居の所有者が自宅を補修する場合に融資を行う。	独立行政法人住宅金融支援機構
④⑪生活福祉資金、母子寡婦福祉資金の住宅資金	被災住宅の補修、増改築等につき高齢者・障害者世帯、低所得者世帯、母子・寡婦世帯に対し融資を行う。	国、自治体、社会福祉協議会
④⑫宅地防災工事資金融資	災害により危険な状況となって改善命令等を受けた者に対し工事費用を融資する。	独立行政法人住宅金融支援機構
④⑬地すべり等関連住宅融資	地すべり等で危険な家屋の移転、住宅建築の資金を融資する。	独立行政法人住宅金融支援機構
④⑭復興支援住宅ローン	各種金融機関が住宅を再建する場合に住宅ローン融資を行う（融資条件、利率、返済期間等で特別の配慮を行う）。	銀行、信用金庫、信用組合等の各種金融機関

④⑤自治体・基金による独自支援	被災地自治体が条例等に基づいて、あるいは復興基金等を設立して、独自に融資を行う。	都道府県、市町村
-----------------	--	----------

II-3. 減免、猶予その他の支援

④⑥自治体・基金による利子補給	被災地自治体が条例等に基づいて、あるいは復興基金等を設立して、住宅ローンの利子の一部を補給する。	都道府県、市町村
④⑦返済方法の変更	住宅金融支援機構の融資を受けている被災者の返済方法の軽減（返済の据置、期間延長、一定期間の金利引下等）を行う。銀行等の金融機関については各々の個別対応。	独立行政法人住宅金融支援機構、銀行、信用金庫、信用組合等の各種金融機関
④⑧自然災害時一部免除特約付き住宅ローン	融資物件が被災した場合に、住宅ローンの返済を一部免除して現金が払い戻される（全壊で最大24カ月分）。	三井住友銀行、エース損害保険
④⑨被災ローン減免制度（個人版私的整理ガイドライン）	保有資産を上回る債務が減免される。破産手続き（法的整理）とは異なり、個人信用情報の登録などの不利益を回避できる。弁護士費用は不要で、手元に残せる現金・預金は、義援金・支援金等のほか上限500万円分。	個人版私的整理ガイドライン運営委員会、弁護士会

II-4. 現物的な支給が行われるもの

⑤⑩災害公営住宅	住宅に困窮している被災者に対し公営住宅への入居を提供する。	国、自治体／公営住宅法
⑤⑪特定優良賃貸住宅	官・民が提供する特定優良賃貸住宅への入居を提供する。	自治体
⑤⑫被災住宅の応急修理	半壊・半焼住宅に居住する困窮した被災者に対し応急修理を行う。	国、自治体／災害救助法
⑤⑬自治体・基金による独自支援	被災地自治体が条例等に基づいて、あるいは復興基金等を設立して、独自に支援金を支給する。	都道府県、市町村
⑤⑭応急仮設住宅等への入居	応急仮設住宅以外にも、公営住宅・公務員宿舎、民間賃貸住宅、旅館・ホテルへ入居が可能となっている。	国、自治体／災害救助法

Ⅲ 中小の商工・農林漁業者のための支援制度

Ⅲ-1. 現金が支給されるもの

⑤⑤農業災害補償	災害による農業災害に対し、農作物共済、家畜共済、果樹共済、畑作物共済、園芸施設共済等により補償する。	国、各共済事業者／農業災害補償法等
⑤⑥被災農家経営再開支援事業	農作物の生産が困難となった農業者に支援金を交付する。	農林水産省生産局
⑤⑦森林国営保険	災害により森林が被害を受けた場合に国営保険により補償する。	国／森林国営保険法
⑤⑧漁業災害補償	災害により漁業に被害が生じた場合に補償する。	国、各共済事業者／漁業災害補償法
⑤⑨漁業復興担い手確保支援事業	若青年漁業者に対して、農業再開までの技術習得にかかる研修費用を補助する。	水産庁企画課
⑥⑩漁業・養殖業復興支援事業	農業者、養殖業者に対して、経営再建に必要な経費を補助する。	水産庁漁業調整課、栽培養殖課
⑥⑪雇用調整助成金	急激に活動縮小を強いられた事業主に対して一部補助する助成金。	公共職業安定所
⑥⑫被災者雇用開発助成金	被災離職者・被災地域に居住する求職者を1年以上雇い入れる事業主に対する助成金。	公共職業安定所
⑥⑬3年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金・3年以内既卒者トライアル雇用奨励金	被災離職者・被災地域に居住する求職者を1年以上雇い入れる事業主に対する助成金。	公共職業安定所
⑥⑭職業適応訓練費支給	事業主に訓練費を支給し、訓練生に失業保険金を支給する。	公共職業安定所
⑥⑮中小企業等グループ施設等災害復旧補助金	県の設定した中小企業等グループの復興事業計画について、施設・設備の復旧経費の4分の3以内を補助する。	都道府県の中小企業課 ⁽¹⁰⁾

(10) 東日本大震災後、懸案であった中小商工業者の事業に対する現金支給の支援制度が実現した。地域経済の復興を促すためにも予算の増額など拡充が必要である。

Ⅲ－２．商工業者向けの特別の貸付けなど

⑥⑥災害復旧資金貸付	災害からの事業復旧のための政府系金融機関による融資。東日本大震災においては別枠の融資（東日本大震災復興特別貸付）も設けられた。	国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫
⑥⑦災害復旧高度化資金	災害を契機に事業の高度化を図るための復旧に限定された公的融資。	都道府県、中小企業基盤整備機構
⑥⑧小規模企業設備資金	小規模企業者の設備投資に対して無利子融資を行う。	都道府県
⑥⑨中小企業体質強化資金	市街地活性化、地域産業対策、共同事業、新産業育成など様々な中小企業の体質強化を図る事業に向けた融資を行う。	都道府県
⑦⑩災害関係特例保証	災害復旧に必要な資金の融資の信用保証を行う。	信用保証協会
⑦⑪特別利子補給	商工中金からの借入れについて利子補給を行う。	国、自治体、商工組合中央金庫／激甚災害法15条

Ⅲ－３ 農林漁業者向けの特別の貸付けなど

⑦⑫天災融資制度	天災により被害を受けた農林漁業者に対して融資を行う。	国、自治体／天災融資法
⑦⑬農林漁業金融公庫による融資	災害からの事業復旧のための政府系金融機関による融資。	農林漁業金融公庫

出所：兵庫県震災復興研究センター編『東日本大震災 復興の正義と倫理』クリエイツかもがわ、2012年。

あとがき

関西学院大学の災害復興制度研究所は、災害復興における大切な視点として「人間復興」と「社会包摂」の2つを提起している。

人間復興というのは、復興の目標の原点に被災者の自立をおくということである。災害で傷つくのも人間であり、災害からの復興をはかるのも人間である。それゆえ、人間を中心に復興を考えなければならないし、被災者の自立を中心目標にして復興を進めなければならないのである。ここから導き出される結論は、被災者の生活再建を復興の最優先課題として位置づけなければならない、ということである。

社会包摂というのは、復興の取り組みの根幹に社会の支援や国の責任をおくということである。被災の原因には社会性があり、被災者の救援にも社会性が求められる。それゆえ、被災地の復興を社会全体の問題として考え、被災者の救済を社会全体の責務として捉えなければならないのである。ここから導きだされる結論は、被災者の生活再建を公的支援の最重要課題に位置づけなければならない、ということである。

以上の2つの視点を標榜するわが研究所は、復興過程での被災者の生活再建を重視し、その社会的な支援のあり方を一貫して検討してきた。がしかし、今までの検討が必ずしも十分でないことを、東日本大震災が教えてくれた。そこで、改めてそのあり方を検討すべく、研究所の中に「被災者生活再建支援法効果検証研究会」を設置し、被災者支援に詳しい専門家や実務家の参画を得て、様々な角度から議論を積み重ねることになった。

本書は、その2年間にわたる侃々諤々の議論を取りまとめたものである。残された検討課題もあるが、これからの生活再建や被災者支援のあり方について、その方向性を的確に示しえたと自負している。本書の内容が、これからの復興施策の充実に少しでも役立てばと思っている。

ところで、被災者の生活再建支援のあり方の検討においては、その理念と実態の両面からのアプローチすること、その必要性と方向性の両面から

アプローチすることが、欠かせない。本書では、理念として阪神・淡路大震災後に目指した方向を再確認すること、実態として中越地震や能登半島地震での支援の実態を再検証することを心がけた。また、必要性を確認するために現行の支援法の果たしている役割を明らかにすること、方向性を確認するために現行の法制度の持つ限界や課題を明らかにすることを心がけた。

理念ということでは、初心というか原点に帰ることが欠かせない。それは、阪神・淡路大震災後の復興の中で、住宅再建の公的支援を求めて250万人もの署名を集めるまでに、私たちを動かし駆り立てたものは何であったかを、再確認することに他ならない。そこには、人間が人間として生きてゆくための最低限の保障を社会とりわけ政治が果たさなければならないし、立ち上がろうとして必死にもがく被災者を見殺しにするような社会とりわけ政治であってはならないという、被災現場からの叫びがあった。

その中で、私たちは「災害保護」という考え方に行きついた。「災害によって身も心も傷つき、住まいも生活の糧も失って立ち上がれなくなった被災者を、自らの力で立ち上がれるようになるまで後押しをするのは、国家に課せられた保護責任だ」という考え方である。それは、自助や自己責任を国民に求める前に、公助や保護責任が国家に求められる、という主張であった。自助と公助は並列的に存在するのではなく、自助を促す公助という関係性の中で存在することを確認しておきたい。

私たちが主張してきた住宅再建支援の「公共性」の原点は、まさにその公的な責任を問い直すところにあった。そこでは、「与える支援」を求めたのではなく「引きだす支援」を求めたのである。羽を傷つけ飛べなくなった「可愛い小鳥」が飛べるようにと、羽を治療してやるのは、親鳥の責任でもあるし神の責任でもあろう。この原点からすると、公共性を地域政策上のメリットや国家財政上のメリットだけで釈明するのは、矮小化の罪を免れないであろう。

とはいえ、「住宅という私有財産に税金による支援はできない」「国家財政が破たんするから公的支援はできない」とする制度的建前や財源の実利を口実とした公的支援否定論に対抗するには、国家論や本質論を横に置き

つつ、制度論や実利論で正面から論駁する必要があった。住宅には公共財としての側面がある、住宅再建は地域経済にメリットをもたらすという形で、その公共性を主張せざるを得なかったのである。結果として、この実利的公共性がある程度認められて、今日の「被災者生活再建支援法」あると思っている。

さて、実態に基づくという原点にも触れておきたい。「現場に学ぶ」あるいは「実態から出発する」という原則があるが、これは復興や被災者支援においても例外ではない。

二重ローンが払えずに路頭に迷う被災者の実態があつて、住宅再建支援の必要性が確認できた。住宅再建をあきらめ転出する被災者の現実があつて、住宅再建支援の必要性が確認できている。机上の空論で被災者支援を語るのではなく、現場の実態で被災者支援を語らねばならない。行政の建前で被災者支援を論じるのではなく、被災者の本音で被災者支援を論じなければならないのである。

この実態から出発するということでは、生活再建支援法がいかに運用され、いかなる功罪を生んでいるのかについて、その運用の現場から確認することを忘れてならない。本書で、中越地震や能登半島地震などでの、支援法の適用の実態を詳細に明らかにしようとしているのは、実態から出発するという原則にもとづいてのことである。再建支援法の運用の現実に目を向けると、その有効性と限界性が説得力を持った形で浮かびあがってくる。生活再建支援の今後のあり方を考えるうえでは、この実態把握の中で浮かびあがってきた限界性に向き合うことが肝要である。

さて、あとがきには相応しくないかもしれないが、その運用実態の把握から浮かびあつてきた限界性というか問題点について、私見を述べておきたい。私なりに生活再建支援の方向性を示しておきたいという思いからである。この問題点の中で先ず指摘しなければならないのは、「本来的には支援を受けるべき被災者に、必要な支援が効果的に届いていない」ということである。

第1に、住宅再建については支援がなされるが、生業支援については支援がなされないという問題がある。阪神・淡路大震災のような住宅被害がメインの災害では、現行の支援法が有効に機能する。しかし、東日本大震災のような住宅被害だけでなく生業被害が顕著な場合には、住宅再建支援だけでは救いきれない。ここでは、生活支援のフレームに生業支援をいかに組み込むか、併用住宅などの支援をいかにはかるかが、課題として突き付けられている。

第2に、支援の前提となる被害認定が、必ずしも被災者の立場に立ったものになっていないという問題がある。住宅被害の程度により支援の金額が定まる仕組みになっているが、その被害認定の基準やシステムが硬直的であるがために、被災者に十分な支援が届かないといった状況が生まれている。ここでは、被害認定における点数制を基礎にした不連続な線引きのあり方に加えて、労力を省きたいという行政の論理からの簡便化を指向する判定システムのあり方が問われている。

第3に、支援法の適用をはかる自治体の認定基準とその適用に問題がある。自治体の適用基準として、全壊が10世帯以上の市町村といった基準が定められているために、被害規模の小さい市町村の被災者は支援が受けられないという事態が起きる。本書で考察した、竜巻被害などはその典型例である。「同一災害同一支援」の原則から、こうした支援格差をいかに克服するかが問われている。

「支援する側の関係性や役割分担が必ずしも明確になっていない」という問題についても、やや冗長になるが指摘しておきたい。

その第1に、自助、共助、公助の関係性が明確になっていない問題点を指摘したい。再建においては、公助に加えて自助としての取り組みが必要で、再建資金を計画的に積み立てておくことや地震保険に加入しておくことなどが、求められる。ところで、その自助と公助だけで住宅再建が保障されるかという、必ずしもそうではない。公助の必要なことは繰り返し述べてきたところであるが、だからといって無限大に支援をはかれるかというそうではない。

そこで自助と公助で不足する部分を、義援金などの共助のシステムで補完することが必要となる。ここでは、この共助のシステムとしての住宅再建共済制度の確立を今後の課題として指摘しておきたい。私は、この共済制度を「義援金の前払いシステム」と位置づけているが、災害によって義援金の額が大きく異なるという不公平の解消をはかるうえでも、あらかじめ義援金的な浄財を掛け金として積み立てておくこのシステムを推奨したい。

第2に、国と都道府県や市町村との役割分担が不明確だという問題点を指摘したい。先に述べた被災者の保護責任は国だけが負うべきものはない。「防災自治」という考え方があるように、そこに居住する人の安全を確保し保護する第一義的な責任は自治体が負っている。その点では、国と自治体が協働して保護責任を全うすることが求められる。生活再建支援法に必要な財源確保において、都道府県が積み立てた資金に国が上乘せ的に補助をはかるというのは、この協働の関係性を具体化したものとして評価できる。とはいえ、小規模災害については自治体だけで対処するという考え方も貫かれており、国と自治体の災害支援における役割分担を、仮設住宅や復興住宅の建設などの現物支援も含めて、再整理する必要がある。

この国と自治体の役割分担に関わって、保護責任としての支援と地域施策としての支援とを区別しつつ、そのうえで両者の融合をはかることも必要である。地域の人口流出を抑制する、地域経済の復興をはかるためにも、住宅再建支援は必要である。この地域施策としての支援は、いわゆる「上乘せ」「横出し」といった形で具体化されている。この自治体独自の支援が、鳥取県西部地震や能登半島地震などで有効に機能していることは、本書で見たとおりである。生活支援法による支援の限界を補完するうえでも、地域コミュニティの再生をスムーズにはかるうえでも、こうした自治体独自の支援の展開が欠かせない。

最後に、「再建支援対策と耐震予防対策との関係性が明確になっていない」という問題もある。ここでは、減災の時系列的なサイクルの確立という視点から、住宅再建支援を考える必要性を指摘しておこう。それは、住宅の倒壊を防止する予防的対策、倒壊直後のガレキ撤去や応急修理をはか

る応急対策、そして住宅のスムーズな再建をはかる復興対策の三つの対策を有機的に組み合わせて、住宅の被害軽減や住宅再建をはかるということである。

住宅再建をスムーズに遂行するためには、再建の需要量そのものを小さくする取り組み、すなわち倒壊防止策の強化が欠かせない。耐震補強等により倒壊する住宅が少なくなれば、再建支援の必要な住宅戸数も少なくなり、財源面でも資材面でも再建の負担は小さくなる。首都直下などでは大量の住宅が倒壊するので、今回の再建支援法は早晩に破綻するという意見があるが、予防的対策の強化をはかることによってこうした不安をぬぐいさることができよう。

本研究会の設置と本書の刊行については、全労済協会（一般財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会）の研究助成による支援を受けた。本書の編集については、関西学院大学出版会の協力を得た。その他にも、数多くの皆さんからご支援をいただいた。末尾ではありますが、心からのお礼を申し上げます。

室崎 益輝

神戸大学名誉教授

ひょうご震災記念21世紀研究機構・研究調査本部長

執筆者一覧

50 音順（肩書きは 2014 年 3 月現在）

- 青田 良介（兵庫県立大学政策科学研究所客員研究員）
磯辺 康子（神戸新聞編集委員）
亀井 浩之（兵庫県企画県民部 防災企画局復興支援課長）
武田 公子（金沢大学経済学経営学系教授）
津久井 進（弁護士）
出口 俊一（兵庫県震災復興研究センター事務局長、阪南大学講師）
室崎 益輝（神戸大学名誉教授、
ひょうご震災記念 21 世紀研究機構・研究調査本部長）
山崎 栄一（大分大学教育福祉科学部 准教授）
山本 晋吾（人と防災未来センター事業部普及課長）
山中 茂樹（関西学院大学災害復興制度研究所主任研究員／教授）
-
-

表紙写真説明

①	②
タイトル	
③	④
⑤	⑥

- ① 2007年の能登半島地震で傾いた民家＝石川県輪島市で
② 雲仙普賢岳噴火災害による土石流で埋まった民家（1993年）＝長崎県島原市深江町で
③ 新潟県中越地震（2004年）の地すべりで河道閉塞が起き、水底になった民家＝新潟県旧山古志村で
④ 阪神・淡路大震災（1997年）断層に近く、同一方向へ倒壊した二階建て民家＝1月17日、神戸市東灘区西岡本で [写真提供 神戸新聞]
⑤ 東日本大震災（2011年）の津波で市街地に打ち上げられた貨物船＝宮城県気仙沼市で
⑥ 鳥取県西部地震（2000年）から5年たっても修理が進まない旧家＝鳥取県日野町根雨で
-

検証 被災者生活再建支援法

2014年3月31日 発行

- 著 者 関西学院大学災害復興制度研究所
被災者生活再建支援法効果検証研究会
- 構 成 関西学院大学災害復興制度研究所
- 発 行 所 自然災害被災者支援促進連絡会
(連合、日本生協連、兵庫県、全労済協会)
〒151-0053 東京都渋谷区代々木 2-11-17
ラウンドクロス新宿 5階
- 問合せ先 関西学院大学災害復興制度研究所
(0798) 54-6996 Fax (0798) 54-6997
- 制 作 関西学院大学出版会出版サービス
-