

## 復興・被災者支援制度の国際調査事業に関する最終報告書

### 【初めに】

災害復興制度研究所は災害復興において「人間の復興」を理念に掲げ、「復興思想の確立」「復興思想の制度化」「復興思想の実践化」の視点からその実現を目指してきた。2010年に発表した「災害復興基本法・試案」に基づき、実定法として「被災者総合支援法案」を2019年8月に発表した。

「人間の復興」とは何か。人間の復興は福田徳三が関東大震災の折、帝都復興の儀を揚げ首都の大改造を目指した内務大臣、後藤新平に異議を申し立てた際に以下のように明記されている。「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならむと主張する。人間の復興とは大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存するために生活し、営業し、労働せねばならぬ、すなわち生存機会の復興は、生活・営業及び労働機会（これを総称して営生という）の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し、擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」と。当然とも取れる考え方ではあるが、ではこれらが今日日本の復興において中心的な考えとなっているかといえ、そうとは言い難い状況が続いている。人々が災害後に、どのような復興をしたいのか、そのような各個人又はコミュニティが未来を描いていけるか、そのための支援が多角的に必要であるが、多くの場合、復興できる人とできない人の格差が生まれ、被災から復興への未来がまったく描けない人たちも存在している。行政は被災者の人間の復興のためにどのような支援が行えるのか。世界の災害からの復興事例を比較検討し、政策提言を行うことを本研究では目的にしている。

中間報告で既に報告をした通り、本調査の対象国はOECD加盟国とした。OECDは第二次世界大戦終了後の経済混乱を救済するために作られたOEEC（欧州経済協力機構）を前身とし、1961年に発足した。2018年現在ではEU加盟国22か国、その他13か国の計35か国が加盟している。先進国間の自由な意見交換・情報交換を通じて1) 経済成長、2) 貿易自由化、3) 途上国支援に貢献することを目的としている。加盟国を対象とした様々な調査分析を実施しており、中には災害関連のものも含まれることから本調査の対象として有益であると判断した。

更に本研究では災害後の被災者の生活再建支援制度に着目をしているため、多くの国が作成している災害前の緊急危機対応計画等の比較は焦点としない。そのためにすべての国においてどのような災害が起こっているかをルーベンカトリック大学災害疫学研究所の災害データベースであるEM-DATのカントリープロフィール及び各国の政府の公的文書や研究論文やマスメディアによる報道などをもとに調査を行った。

対象災害については、2000年～2018年までの気象災害及び地震を対象とし、10名以上の死者がある災害を取り上げた（多数の場合は上位5に記載されている災害）。ヨーロッパでは熱中症による死者が大変多い年はあるが、構造物の被害は少ないため本研究対象からは除外している。また2020年にパンデミックとなったコロナウイルス等の疫病も人命や社会経済的被害は大きいことはあるものの本研究では除外対象とした。

結果は下記の通り。暴風はハリケーン及び台風を含む。

#### 【EU加盟国】

##### イギリス

災害年	災害種別	死者（人）
2007年	暴風	13
2010年	洪水	13*EM-DATでは7人となっている。
2000年	暴風	12

##### ドイツ

災害年	災害種別	死者（人）
2002年	洪水	27
2007年	暴風	11
2002年	暴風	11
2006年	暴風	10

##### フランス

災害年	災害種別	死者（人）
2010年	暴風	47（EM-DATでは53となっているが、磯貝（2011）によれば災害後しばらくは死者53となっていたが訂正されて47となったとしている。）
2010年	洪水	25
2002年	洪水	23
2001年	暴風	12
2004年	暴風	11

##### イタリア

災害年	災害種別	死者（人）
-----	------	-------

2016年	地震	296
2009年	地震	295
2009年	洪水	35
2002年	地震	30
2017年	地震	29

#### オーストリア

災害年	災害種別	死者（人）
2000年	地滑り	13

#### スペイン

災害年	災害種別	死者（人）
2000年	洪水	16
2009年	暴風	14
2005年	山火事	11
2011年	地震	10
2012年	洪水	10

#### ポルトガル

災害年	災害種別	死者（人）
2017年	山火事	64
2017年	山火事	45
2010年	洪水	43
2005年	山火事	15
2003年	山火事	14

#### ギリシャ

災害年	災害種別	死者（人）
2007年	山火事	65
2017年	洪水	23
2001年	洪水	11

#### アイルランド

災害年	災害種別	死者（人）
2007年	山火事	65

2017年	洪水	23
2001年	洪水	11

チェコ

災害年	災害種別	死者（人）
2002年	洪水	18
2013年	洪水	15
2009年	洪水	13

【その他】

日本

災害年	災害種別	死者（人）
2011年	地震	19846
2012年	暴風	134
2005年	暴風	100
2004年	暴風	89
2014年	地滑り	82

アメリカ合衆国

災害年	災害種別	死者（人）
2005年	暴風	1833
2011年	暴風	354
2011年	暴風	176
2017年	暴風	88
2008年	暴風	82

カナダ

災害年	災害種別	死者（人）
2000年	暴風	11
2001年	暴風	11

メキシコ

災害年	災害種別	死者（人）
2017年	地震	369
2013年	暴風	169

2000 年	洪水	120
2017 年	地震	98
2011 年	洪水	74

オーストラリア

災害年	災害種別	死者（人）
2009 年	山火事	180
2010 年	洪水	35
2017 年	暴風	12
2005 年	山火事	12

ニュージーランド

災害年	災害種別	死者（人）
2011 年	地震	181

スイス

災害年	災害種別	死者（人）
2000 年	地滑り	16

トルコ

災害年	災害種別	死者（人）
2011 年	地震	604
2003 年	地震	177
2010 年	地震	51
2006 年	洪水	47
2002 年	地震	42

韓国

災害年	災害種別	死者（人）
2002 年	暴風	184
2003 年	暴風	130
2001 年	洪水	62
2011 年	地滑り	59
2011 年	洪水	53

## チリ

災害年	災害種別	死者（人）
2010年	地震	562
2015年	洪水	178
2005年	暴風	45
2017年	地滑り	22
2015年	地震	19
2006年	洪水	18

## イスラエル

災害年	災害種別	死者（人）
2010年	山火事	44

### 【該当なし】

オランダ、ベルギー、ルクセンブルク、フィンランド、スウェーデン、デンマーク、ハンガリー、ポーランド、スロヴァキア、エストニア、スロベニア、ラトビア、ノルウェー、アイスランド、

以上の通り、10人以上の死者が出た災害で該当があったのは、イギリス、ドイツ、フランス、イタリア、オーストリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、アイルランド、チェコ、日本、アメリカ合衆国、カナダ、メキシコ、オーストラリア、ニュージーランド、スイス、トルコ、韓国、チリ、イスラエルの21か国となった。（本研究では日本は除くため、20か国）

それらの国において、災害対策（復興部門）の取り扱い、復興の定義の有無、弔慰金制度の有無、住宅に関する支援の有無を中心にレビューを行い、更に関係者への紙面調査を実施した。文献が確認できた国及び担当者とのコミュニケーションが取れた国は以下の通りとなった。

### ●イギリス（ここでいうイギリスは主にイングランドの地方行政を調査している）

根拠法：一般法、2004年民間緊急事態法

2000年の洪水の多発を契機に1948年民間防衛法が時代遅れになっているとして、新法導入の動きが生じた（外国の立法；2012）。

第一部「地方における備え及び市民保護」では地方レベルの公的機関に課される緊急事態に対応した市民保護の義務について定め、第二部「緊急権」ではより大規模な緊急事態について中央政府が緊急事態法を持って対応することを定める。全体にわたって、緊急時のみでの対応が焦点であり、復興についての記載はほとんどない。

復興については、「緊急から復旧へ」という 2004 年民間緊急事態法補完のための非法定指針が内閣府から出されている。また National Recovery Guidance（国家復興ガイダンス）が公表されており、復興期に課題となる問題をまとめたトピックシート、復興計画指針テンプレート、100 事例がまとめられている。

「緊急から復旧へ」のガイダンスには最初の章にガイダンスの目的等と共に、「Response（対応）」と「Recovery（復興）」「Emergency（緊急）」の定義が書かれている。長文となるが原文と訳文を以下に記す。

#### Recovery

Recovery may take months or even years to complete, as it seeks to support affected communities in the reconstruction of the physical infrastructure and restoration of emotional, social and physical well-being. The process of rebuilding, restoring and rehabilitating the community following an emergency or disaster, continue until the disruption has been rectified, demands on services have been returned to normal levels, and the needs of those affected have been met.

Recovery is defined as the process of rebuilding, restoring and rehabilitating the community following an emergency. Although distinct from the response phase, recovery should be an integral part of the response from the very beginning, as actions taken during the response phase can influence the longer-term outcomes for a community (p.10) .

#### （訳文）

インフラが復旧し、感情も平穏を取り戻し、身体的健康や社会福祉などをもとに戻すためのサービスが被災地においてなされる復興を完了するまでには数か月、数年かかるだろう。災害後の緊急期から続く地域の復旧、復興、再生のプロセスはその混乱が収まり、サービスの需要が平常時のレベルへと戻り、被災者のニーズが満たされるまで続く。

復興は緊急期の後に起こるコミュニティの復旧、復元、復興のプロセスだと定義される。応急対応期とは異なるが、初期の対応期において復興はその一部であるといわねばならない。応急対応期になされる活動が地域の長期的な結果に影響を及ぼすこともあるからだ。

（以上）

日本でいうところの弔慰金のような支援システムはなく、平常時の社会保障サービスが適用されるか、災害時に地域のチャリティ支援が市長や NGO、コミュニティの人々によって立ち上げられサポートが行われることもある（Communication by Dr. Maureen Fordham）。

居住に関連する施策に関しては、既出の「緊急から復旧へ」の第 7 章緊急時の被災者のニーズへの対応で、人道援助的観点から対応を当てる必要があることに関連づけて以下のよう書かれている。

### 7.3 傷病者ではない生存者に対しての緊急的ニーズ

7.3. 2 重大な傷病を受けていない生存者は何が起こったのか不安を持っている。緊急事態に家族、友人、同僚が巻き込まれていないか、他の生存者の状況、そして次はどこで何が起こるのかといったことである。初期段階のニーズとして以下のことが考えられる。

- 住居と暖房
- 家族や友人との連絡をとるための手段の情報—生存者には正確な情報を伝え続けることで不安や生活の混乱を抑えることができる。
- 苦悩への支援
- 食料と飲料
- 傷病へのファーストエイドと医療機関と移動手段への対応
- 着替え、洗濯、トイレ設備、または着替えの衣料

7.3. 3. 以上の緊急的ニーズに加えて次のニーズが以下

- 家までの送迎
- 仮設住居を見つけること。
- 財政的アドバイス及び支援

### 7.3. 9 長期的シェルターの提供

休息センター（Rest Centers）は避難者、家屋を失った生存者に対して仮設住居を提供するために使用される。その他の地域では B&B やホステルなどを提供する手配をするところもある。

7.3. 11 緊急事態によって家屋を失った人々や、長期間避難を必要とする人々に対して長期的な住居ニーズを満たすための法的責任は地元の行政にある。

一方、2014 年の防災と応急対応、復旧の非法定指針の避難と住居ガイダンスには、「緊急事態後、住民は数日後、数週間後の住居に帰ることが不可能な場合は住居が必要となる。もし家屋が被害を受けていたり、修理が必要とされている場合は保険会社が査定の手配をし、適当な宿泊を手配することになる」とある。

以上のように被災者支援に関わる現金支給については、法令上の特別な支払い制度は存在しないが、ケースバイケースで検討される（内閣府, 2012）。

政府が出版しているガイダンスノートには以下のようなケースが紹介されている。

2009 年 7 月 3 日に発生したロンドン郊外にある公営高層住宅ラカナルハウス火災では、直後に政府の給付金から計上された緊急給付金が家族の人数、年齢、子どもの有無などによって支払われた。2 週間分の生活費がレストセンターで支払われた。

1991 年計画と補償法のもとに、法的な家屋の損失に対して自身の過失ではないことから、テナント適正料が支払われた。公営住宅に最低一年以上住んだものに対してはラカナル借用期間合意の終了のために 4700 ポンド（約 68 万円）が支払われた。役所は賃貸支払いが大幅に遅れていた賃借人に対しては、100 ポンド以下の未払い金、又は賃借人が未払い金の

支払いのための支払い計画にまだ着手していないか、又は支払い計画を破棄しているかによって家屋損失支払金から差しひいて考えるとした。賃借人に未払い金があり、その支払い計画を破棄していないならば、賃借人は家屋損失支払金から差し引かれるか、以前からの支払い計画のもとこれまでの賃借未払い金の支払いを続けるか選択肢が与えられた。

借地人に対しての家屋損失支払金は財産価値のパーセンテージを計算し、再購入のために支払われた。居住している借地人には 10%、居住していない借地人には 7.5%が支払われた。その他のサービスについてはすべて自動的に再購入費用から引き抜かれた。

民間の賃借人に対しても家主や代理店の確認をもって、公的に契約が終了したことが証明されれば家屋損失支払金を受取ることができた。本来一年以上ラカナル住宅に居住していない賃借人はこの家屋損失支払金の法的な対象とならないが、役所は思慮的配慮を決定し、このような賃借人にはその住宅に居住した月日に換算して支払われた。このような賃借人は 2100 ポンド（約 30 万円）と次の居住先が見つかるまで 1 週間ごとに 50 ポンド（約 7 千円）が支払われた。

福祉給付として以上のどの要件にも当てはまらず家屋損失支払金を受取れない居住者に対しては 1000 ポンド（約 14 万円）が支払われた。

その他、家屋から持ち出した家財などの保管料やそれらを新しい住居へ運ぶサービスなども提供した。また、新しい家へ到着と同時に家財道具パックが届けられ、基本的な物資、テーブルや洋服ダンスなどが入れられていた。

一般市民や地域の機関から 8000 ポンド（約 116 万円）の寄付が寄せられた。Sceaux Gardens tenants and residents association (TRA) (住民代表組織) にゆだねられ、商品引換券にされ、被災者に配布された。

2015 年 12 月に発生したイングランド北西部の洪水の際には、中央政府が緊急支援策として郡を通して、洪水被害家屋と認定された家屋には 500 ポンド（約 73,000 円/2018 年 7 月レート）を支援した。

以上のように多種多様な現金給付を実施していることが明らかになった。災害時の法的制度に則って行われているものではなく、既に存在する補償制度などを応用しつつ、国ではなく地方政府が状況に応じて決定していると考えられるが、イギリスの地方政府の多くは自主財源の割合が 20%と非常に低く、国からの歳入援助交付金、ビジネスレイト、特定補助金が多くを占める。そのため、結果的には国からの資金とも言えるだろう。

イギリスには日本でいう知事や市町村長のような独任制の行政機関の長はおくことが可能となっているが非常に少なく、対外的な代表は地方議会の議長が勤めている。地方政府の行政官の最高位は事務総長 (Chief Executive) となっている。

## ●ドイツ

ドイツでは災害対応は各州が州の防災法に基づいて対応するが、州の能力を超える対応が必要となる場合には、連邦も協力する責任を有する旨がドイツ連邦共和国基本法で定められている。そのため、防災は州と市町村の所管事務ではあるものの、連邦が民間人保護のために必要な装備や訓練を補完し、それらの装備や人員は災害時にも有事にも出動する態勢を整えているという制度となっている（外国の立法, 2012）。

2002年のエルベ川の洪水では連邦政府は洪水被害共助法（Flood Victim Solidarity Law）を成立させた。主な内容は以下の通り。

- 2003年から実施予定だった個人に係る収入税の減税措置を2004年に延期。
- 企業税率が2003年限定で25%から26.5%に増加。

以上のような措置から予測される追加税収入は710億ユーロと想定される。それらは以下のように使用される。

- 保険で賄われない個人の家屋や企業に対する補償又は払い戻し費用
- 州・地方のインフラ再建
- 連邦政府のインフラ再建

また、この洪水が極めて甚大なものであったことや、被災地が統一後の経済の発展を目指す旧東独地域であったこと、洪水が選挙期間中であったことなど特別な理由があり、家屋の保険の有無に関わらず100%支援がなされた（2002年ヨーロッパ水害調査団）。

ヨーロッパ水害調査団（2002）ヨーロッパ水害調査概要報告書，  
[https://www.jsce.or.jp/report/16/flood\\_euro\\_j.pdf](https://www.jsce.or.jp/report/16/flood_euro_j.pdf)

## ●フランス

フランスの災害はこれまでの死者では上記には掲載していない熱波が最も多く、次に暴風や洪水がある。ORSEC（Organisation de la Reponse de SEcurite Civil/民間安全保障に関する対応体制）計画というあらゆる種類の災害への対応を目的とする統一的な災害対応計画がある。市町村レベルには市町村保護計画（PCS）という災害対応計画があり、県レベルには県 ORSEC 計画があり、更に県では対応できない災害又は複数の県にわたる災害を対象とする管区 ORSEC 計画がある。災害予防と救援活動は市町村長の権限に属するものであり、それに対応できない場合は県や管区、国が指揮を執る（服部、2012）。

しかし、上記 ORSEC 計画には災害救援以後の復旧・復興については明記されていない。フランスでは1981年の大洪水を契機に自然災害に対する保険制度 CatNet（自然災害補償制度）が確立されている。このシステムでは火災保険や自動車保険等の損害保険に、自動付帯させる形で自然災害に関する保険が提供され、政府が国営再保険会社を通じ再保険を提供しており実質的に強制保険として高い加入率と一律の保険料を実現している（ヨーロッパ水害調査団, 2002）。

2010年2月27日及び28日にフランスを暴風雨シンシアが襲い、47人が犠牲となった。磯貝（2011）によれば、災害発生後まもなく大統領が災害危険地域に再び住民を住まわせない旨表明し、2か月後には大規模なゾーニングが実施された。ヴァンデ県地方長官とシャラント・マリティム県地方長官は、4つの技術基準①災害時における浸水の水深と速度、②住戸と防除施設との距離、③災害を悪化させる、緊急避難を阻害するような地形（盆地等）、及び④防除の可能性に照らし、水害の危険度に応じた3種類のゾーニングを発表している。これらのうちゾーン・ノワール（黒）は明白な生命の危険があり、住民は移転を要すると指定されたところであり、その住民は任意買収に応じるか、収用のリスクを負うかの選択を迫られた。任意買収に同意する者の不動産については、被災前時点の「市場価格」での補償がなされることとされている。この補償は環境法典 L561-1 に「補償額は収用される資産に代わるものでなければならず、かつリスクを考慮しないものとする」と規定されている。

しかし、ゾーニング過程の不透明性や公平性等への疑義、地元関係者に十分な事前協議が無く国が決定したことなどからゾーニングのやり直し等を求めるデモが相次いだ。最終的にはシャラント・マリティム県における任意買収の対象戸数737戸のうち399戸が合意、うち248戸が補償金を受領し、危険地域外に移転している。これらの財源は大規模自然リスク予防基金というCatNetの保険料が原資となり1995年設立されたものを利用している。

またやむをえず長期間別の場所に居住せざるを得ない物については、緊急時転居支援基金から家賃半年間分の支援が行われた。

磯貝敬智（2011）シンシア暴風雨災害とフランスの災害対策，河川2月号，pp81-87

## ●ギリシャ

2018年7月23日に大規模な山火事が発生し、7月24日付ロイターでは最低でも74人が死亡したと伝えている。2007年にも大規模な山火事により65人が死亡している。ギリシャは夏季乾燥冬季温暖湿潤のいわゆる地中海性気候であり、7月中旬から8月中旬は猛暑に毎年見舞われている。

1978年のテッサロニキ地震を発端にギリシャの災害法制は整えられた。災害後に特別機関を設置することなどが決められている。また、自然災害の場合、復興については国（Natural Disasters' Rehabilitation Directorate General）が総局となる。災害軽減から復旧までをカバーする災害マネジメントのための法的枠組みがあり、それに基づいた行動がなされる。

弔慰金についても上記の法的枠組みに則り、遺族又は傷病者へ支払われる。

同様に以下のような法的な支援システムがある。

- 緊急支援金：内務省資金、被災者証明を持って、市町村から支払われる。
- 持ち家支援金：内務省資金、被災者証明を持って市町村から支払われる。
- 生業施設支援金：経済省資金、被災者証明を持って、県から支払われる。

- 建築物の補修又は再建支援金：国土交通省資金、被災者証明を持って、自然災害復興総局が支払う。

- 仮設対策

上記の建築物の補修又は再建支援金は国土交通省が 80%の資金をだし、残り 20%は金利なしのローンとなる。自然災害復興総局が支払いを担当するが、150 平方メートル以下までの建物のみを対象としており、それ以上の大きさになると 100%ローンとなる。すべて 1979 年の法律 867 で取り決められている。

(Generall Secretariat for Civil Protection, International Relations Department, Ioannis Boukis 氏とのメールによる照会)

## ●チリ

2010 年 2 月 27 日午前 3 時 34 分、マグニチュード 8.8 の地震がチリ南部を襲った。チリ国民の 75%にあたる 1200 万人以上がメルカリ震度 7 以上の揺れを経験した。地震によって津波が発生し、その結果 526 人が死亡した。300 億ドルの経済被害と推定され、同国の歴史上もっとも大きな経済被害を被った災害となった。

津波によって被害を受けた 4,350 家族は 107 の緊急キャンプ地が設営され、そこから学校や仕事、病院やその他政府の社会サービスへのアクセスがサポートされた。しかし、公営住宅などの建設まで待てない高齢者や乳幼児を抱えた家族に対しては、借家補助を行った。

地震によって 37 万件が被害に遭い、チリ政府は低所得又は中所得家族の所有する 22 万 2 千件 (60%) の修理又は再建を行った。残りは保険会社又は個人資産から出された。政府は地震から数か月後に再建計画を策定し、特別法制を整え、企業税及び被災外の資産税の増税を決めた。また、その他タバコや鉱山などの税金、国際支援金や予算の振替などから政府の資金を建築に使うことが決められた。

これらの指揮を執るために、新たな省庁を作るのではなく都市計画省 (Ministry of Housing and Urban Development : MINVU) が被害家屋や町の建設は担当し、道路などのインフラは公共省が責任をもつことになったように、それぞれがそれぞれの分野を担当することになった。

家屋の支援は、別邸を持っていないこと、年間所得が 1 家族 12,000 ドル以下であること、家屋価値が 88,000 ドル以下であることが条件とされた。

また家屋建設に対して政府はこれまで住んでいたところに住み続けることでコミュニティを維持し、職場へのアクセスが確保されることと考え決定したもっとも重要な決定のひとつと言える。そのため再建及び補修した家屋の 70%がこれまで住んでいたところと同様の場所で再建をすることにつながった。これによって地元の建築業者を支え、地域の中で消費がうながされることにもつながった。

補助は家屋への補修、自分の土地に新たな家屋の再建、新しい土地に新しい家屋の建築などに認められる。オーナーは補助を利用して自分で材料を購入し、軽微な修理を行うことも可能であるし、業者を雇い、より複雑な補修をし、補助から支払うことも可能である。補助は分割で支払われ、行政によってその都度チェックが入る。

新しい家屋に関しては、それぞれの建築業者が国に認められたデザインを提示し、それらの中からオーナーが選ぶ形となる。小規模なコミュニティでは補助対象の家族へ説明会が行われ、議論の上投票で、どの建築業者のモデルを取るかが決められたところもある。

それぞれの家屋の補助額はおよそ 18,000 ドルから 20,000 ドルである。それぞれの家屋が 3 部屋の 50 平方メートル以下で、その後オーナーらが部屋を増築することが可能である。

また、土地がない家族に対しては、新たな公営住宅（分譲）又は単身者向けの家屋が建設された。

Mary C. Comerio (2014) Housing Recovery Lessons From Chile, Journal of the American Planning Association, 80:4, pp.340-350

#### ●オーストラリア

オーストラリアは国内又は国外で大規模又は広範囲に及ぶ災害により大きな影響を受けた場合に短期的な経済的支援（Australian Government Disaster Recovery Payment）がある。これはオーストラリアの居住者又はオーストラリアに居住していないもの、家族・住宅・地域サービス・先住民問題担当大臣より認定を受けているオーストラリア国民が対象となっている。大きな影響というのは

- ① 災害が発生した場所に居合わせ、重大な身体的損害を負ったり、近親者が災害によって死亡した場合
- ② 主な居住地が一定期間にわたり居住不能になったり、崩壊した場合
- ③ オーストラリア国外で災害が発生し、その災害の直接的な結果として保険やその他の補償によって賄われない個人的出費が発生した場合などを指している。

2009 年時点での給付額は独身者は 1,000 ドル、夫婦は一人 1,000 ドル、子ども 400 ドルとなっている（オーストラリアの場合、子どもは 16 歳以下を意味する）。これらの申請は災害発生から 6 か月以内にオーストラリア政府災害復興給付金課に提出をせねばならない。

しかし、家屋の再建については特に公的な支援策はないようである。政府は保険をかけるよう推奨しているが、洪水リスクの高いところほど保険金は高額となる。2011 年のクイズランド洪水では洪水リスクの高かったエメラルド町及びローマ町の将来的な洪水に対して保険の支払いを拒否されたり、決して払えない額の保険金を提示されたりする事態に陥っている。オーストラリア北部のサイクロンによっても新たなリスクモデルが適応さ

れ、保険掛け金が 350%も値上がりしたところがある。このように、保険会社によって脆弱な地域がつくられるという現象になっている (Booth, 2018)。

全土から集められた寄付金については政府から独立した State Emergency Relief Fund (州緊急援助財団) が運営し、公平に被災者へ配布される。

ABC News (2018) Half of Australian don't have the home insurance for when disaster strikes, <https://www.abc.net.au/news/2018-11-20/half-of-australians-lacking-home-and-contents-insurance/10513742?pfmredir=sm>

K.Booth (2018) Profiteering from Disasters: Why Planners Need to be Paying More Attention to Insurance, Planning Practice and Research, 33:2, pp.211-227.

### ●カナダ

カナダの災害は主に暴風及び洪水等があげられる。地震については 1600 年～2006 年までの間にマグニチュード 6 以上の地震が 29 回発生しているが、10 人以上の死者が出たのは 1929 年のニューファンダーランドとノバスコシアの 28 人であった。これについても地震による揺れではなく、27 人が津波による被害であった (Lamoutagne, M et.al.2008)。カナダ政府は災害資金援助協定 (DFAA) はカナダ政府が災害を受けた州に資金援助を行うための仕組みであり、1970 年の始まりからこれまでに 210 の災害に対して支払いを行い、うち 190 が洪水によるものだったとしている。

基本的には保険でカバーをすとなっているが、保険の種類によっては全額カバーはされず困難な状況に陥るとされている。

Kamoutagne, M, et.al.(2008) Significant Canadian Earthquakes of the Perios 1600-2006, Seismological Research Letter Vol. 79., No.2.

EM-DAT の研究からも日本と同様に災害頻発国でもあるイタリア、ニュージーランド、アメリカを中心に比較研究を行った。中でもイタリアは国際比較法制研究会として現地調査を行うこともできたため、詳細な調査が可能となったので以下に記す。またニュージーランド、アメリカの事例に関するデスクレビューを行った。アジアでは関西学院大学総合政策研究科に短期招聘がなされていた台湾の楊永年先生へのヒアリングを行い、台湾の復興に関する情報を得ることができた。

### 【イタリア】

イタリア基本的背景（外務省HPより）

人口：6060万人（2018）

面積：30.1万平方キロメートル（日本の約5分の4）

イタリアは、地中海に突出するイタリア半島の他に比較的大きなシチリア島やサルディニア島など70の小島からなる。各地域に都市国家が建国や併合を繰り返したが、1861年イタリア王国として統一された。戦後に王制が廃止され、1948年にイタリア共和国となった。2001年の憲法改正によりイタリア共和国はコムーネ（市）、県、大都市、州からなると規定された。この条文から地方行政のそれぞれの主体が、憲法上同じ地位を有し、他のレベルの地方団体、州および国と関係を結んでいることを明示したものであると解されている。

コムーネは日本の市町村にあたるが、日本のように人口規模等による市町村の区別がない。県は住民の直接選挙による県知事がいるが、市や州と比べると財政規模も大きくないためしばしば廃止論が議論されている。州は普通州と特別州があり、15の普通州とシチリア州のような5の特別州がある。特別州は一定の分野において立法権を有し、普通州と比較すれば広い権限が与えられている。本論文で対象とするラクイラ地震の被災地はアブルッツォ州にあり、普通州である。2001年の憲法改正時に従前は州が立法権を有する分野が限定列挙されていたのに対し、「国の権限に専属する分野」と「国と州の共管とする分野」が明記され、「それ以外の全ての分野」についての権限が州に属することになり、州の立法権が大幅に拡大されることとなった。また地方利益に関する事項の行政機能のみを県とコムーネに帰属されるという「補完性の原則に基づく」ことが明記された。その中で災害防護は国と州が共に権限を有する分野として位置付けられている。

### イタリアの災害

イタリアは日本同様地震頻発国であり、近年では2009年ラクイラ地震や2012年エミリア・ロマーニャ地震、2016年アマトリーチェ地震などによって甚大な被害を被っている。また古代ローマ都市ポンペイを噴火で埋没させた活火山の存在、地域による気象環境の違いによって引き起こされる洪水、大雪、山火事など様々な災害に直面してきた。以下は1900

年以降に発生した主な地震被害を示している（表 1）。

表 1：イタリアにおける 1900 年以降の主な地震被害

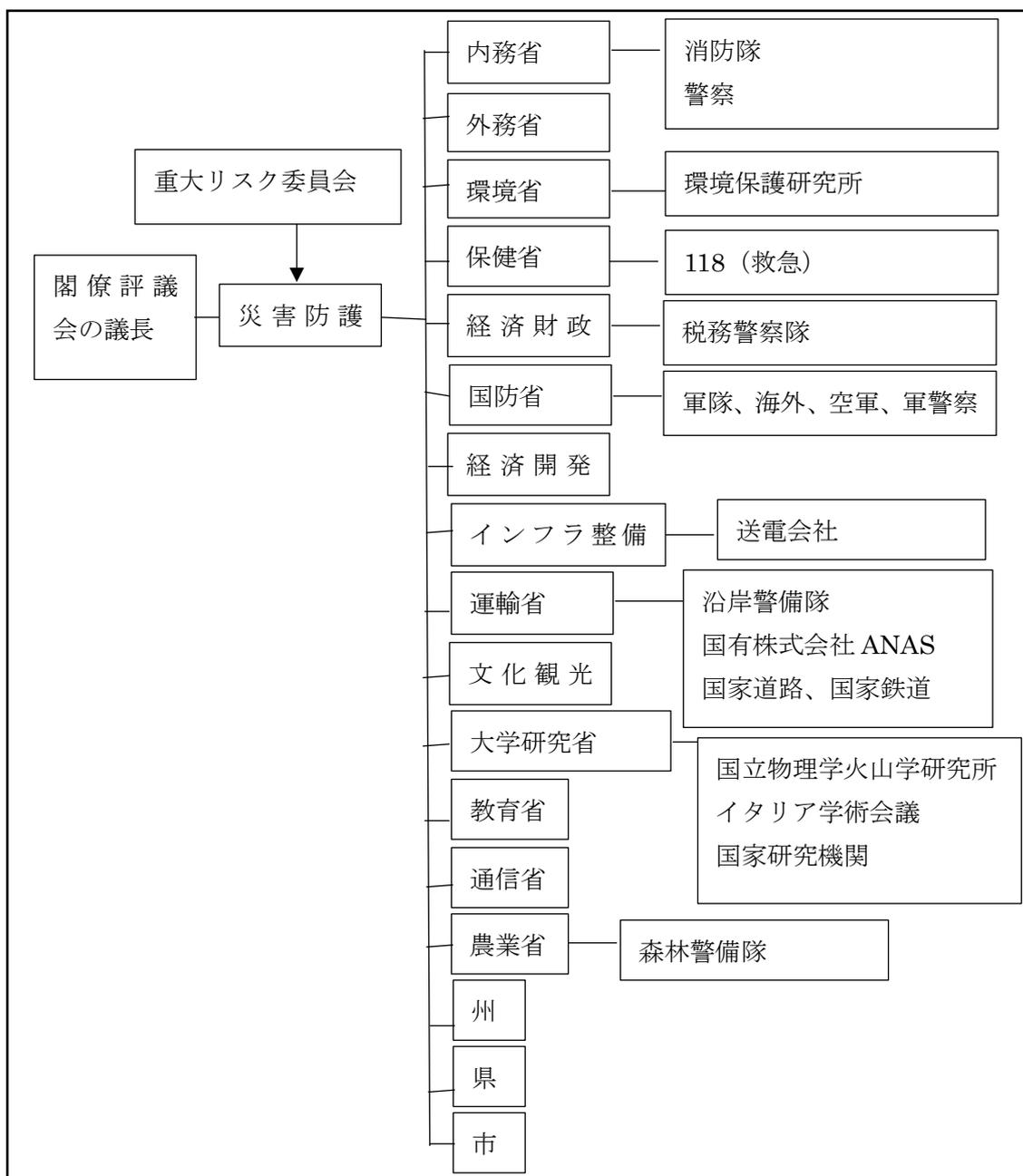
発生年	地震名	マグニチュード	死者
1905	カラブリア地震	7.2	2500
1908	メッシーナ地震	7.1	75,000
1915	アブルッツォ地震	7.0	29,980
1930	イルピーニア地震	6.4	1,883
1968	ベリーチェ地震	6.4	370 (EM-DAT では 224 人)
1976	フリウリ地震	6.9	922
1980	イルピーニア地震	6.9	4,689
1997	ウンブリア・マルケ地震	5.7-6.1	14
2002	モリーゼ地震	5.7	29(EM-DAT では 30 人)
2009	ラクイラ地震	6.3	309 (EM-DAT では 295 人)
2012	エミリア・ロマーニャ地震	6.1	27
2016	アマトリーチェ地震	6.2	296
2017	イタリア中部地震	5.4	29

（年号及び死者数はルーベンカトリック大学災害疫学研究所（CRED）の EM-DAT（災害データベース）を元に筆者作成）

### イタリアの防災体制

イタリアにおける災害体制の最初の体系的立法は 1926 年 12 月 9 日緊急法律勅令第 2389 号「地震災害およびそのほかの自然災害における即時救援活動に関する規則」である。同勅令により、公共大臣がこれまでの地震災害の災害対策責任者のみならず他のすべての災害についても中心的な役割を果たすことが期待され、災害救助活動の指揮調整、組織化の責任を委ねられた。1960 年に大規模災害が相次いだことから 1970 年 12 月 8 日法律第 996 号「被災人民の救援・救助、災害防護に関する規定」が成立した。その後、現在のイタリアにおける災害対策の枠組みとなる 1992 年 2 月 24 日法律第 225 号「災害防護国民サービス設置法（以下 1992 年法）」が成立した。1998 年 3 月 31 日委任立法第 112 号によって国・州・県・コムネ（市）の所掌事項の配分が規定され、2001 年に災害防護は国と州の競合的立法事項として位置付けられるに至った。現在、イタリアの災害対応は災害防護庁が全国統一機関の位置づけを持つ。上記法律によれば災害防護国民サービスとは「自然災害、大惨事及びその他の災害自体によってもたらされる被害やそのリスクから生命の安全・財産・環境を保護する目的」のために設立されたシステムである。全体の運営責任者は首相である。緊急

対応の他にリスクアセスメント、予測、防災対策を含む（OECD2010）。現在の組織体制は



以下の通りである（図 1）。

災害は以下の 3 つに区分される。

- a) 個々の団体および行政機関が通常の権限に拠る活動で対応できる通常災害（市長が管轄）
- b) 団体間、自治体間の通常の権限の連携調整によって対応する大規模災害（県知事や州が管轄）
- c) 特別の手段と権限による対応が必要となる激甚災害（災害防護庁長官が管轄）

激甚災害の緊急事態宣言が首相又は首相の委任により内務大臣又は首相府政務次官の発議に基づき閣議によって発せられる。ラクイラ地震の場合は2009年4月6日-2010年1月31日、2012年エミリア・ロマーニャ州地震は5月20日-7月1日、アマトリーチェ地震の場合は2016年8月24日-翌年4月10日までとなっている。2012年に1992年法が改正され、緊急事態は最大60日と限定され、また災害防護庁の役割は災害予防及び、緊急期の対応のみと限定されることとなった。しかし2018年1月2日に委任立法第1号「災害防護法典」が再編され、新たに緊急事態は最大12か月とされ、更に最大12か月の延長が可能となった。

## ラクイラ地震

### ラクイラ地震の概要

アブルッツォ州は人口1,315,196人、州都であるラクイラ市は69,605人の人口を擁する歴史と大学の町である。

2009年4月6日午前3時32分にマグニチュード6.3の地震が発生し、309名の命が奪われ、1,500名の負傷者がでた。また多くの負傷者及び歴史的建造物が倒壊し、ラクイラ市のみならず周辺56市（コムーネ）が被害を受けた（図2）。その結果67,500人が家屋を失い、最低でも30,000家屋が被害を受けた。その被害額は約100億ユーロ（約1兆2600億円/2019年3月現在1ユーロ=126円で換算）以上とされる。

ラクイラ地震後、表2のように様々な法律及び緊急首相府令が出され、復興政策は2段階に分けられた。最初は2009年法律第77号及び緊急首相府令（Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri/OPCM）によって規定されたラクイラ市とそれ以外の市の歴史的な中心地区外の住居の復興である。そして第2段階が2012年法律第134号によって規定されたラクイラ市内及びその他の市の歴史的な中心地区内の建築物の復興である。

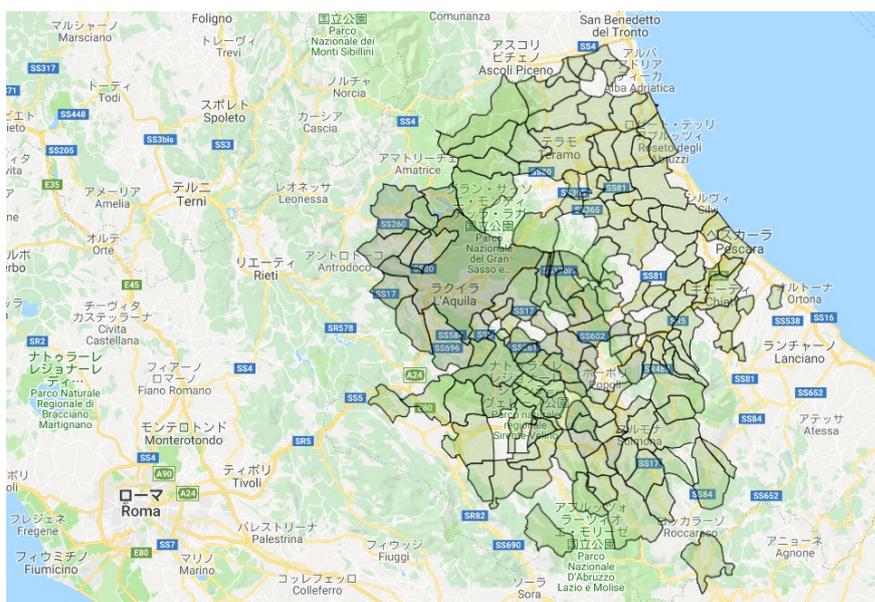


図 2：ラクイラ地震の被災市（57市）

表 2：イタリアの災害対応に関する法律及びラクイラ地震発生後の主に住居に関する規定

	法令名
1926年12月9日	緊急法律勅令第2389号「地震災害およびその他の自然災害における即時救援活動に関する規則」
1970年12月8日	法律第996号「被災人民の救援・救助、災害防護に関する規定」
1992年2月24日	法律第225号「災害防護国民サービス設置法」
1998年3月31日	委任立法第112号「バスサニーニ法」
2009年4月6日	ラクイラ地震発生、緊急事態宣言発令
2009年4月28日	緊急法律命令第39号「2009年4月アブルッツォ州の地震による被害を受けた人々のため、および災害防護のための緊急措置」（2009年法律第77号に転換）
2009年6月6日	緊急首相府令3779（軽被害住居修繕等に関する方針）
2009年7月9日	緊急首相府令3790（重被害住居修繕等に関する方針）
2009年8月15日	緊急首相府令3803（FINTECNA等に関する方針）
2009年11月27日	緊急首相府令3827（FINTECNA等に関する方針）
2010年6月11日	緊急首相府令3881（重被害住居建て直し等に関する方針）
2012年8月7日	法律第134号「国家の成長のための緊急対策法」（USRA及びUSRCの設置）
2018年1月2日	委任立法第1号「災害防護法典」改訂

## 緊急期の対応

地震後政府の緊急対策は素早く、発災から約 1 時間以内に災害対策委員会が開催され、激甚災害と判断された。同時に全国災害防護庁作業チームが現地に出発した(小谷 2014)。市内は全面立ち入り禁止となり、ピーク時には家を失った 67,459 人のうち 35,690 人に対して 171 のキャンプ地が設営され、5957 張りのテントでの生活を余儀なくされた。また 31,769 人は夏季以外は利用度の低い 100 キロほど離れた海沿いのリゾートホテルに滞在するか、又はその他被災者自身が滞在できる場所を探し、その家賃を補助される形で避難をした。緊急期の研究報告ではイタリアの避難所における優良事例が数多く取りあげられている。イタリアには多くの学校に体育館がないため、日本のように避難所として体育館を使用するということがない。発災後翌日にはテントによる避難キャンプが開設され、災害防護庁と赤十字及び NGO、ボランティアらによって一時救急から高度医療、歯科医療、心理療法などが行われている。また巨大なテントによって食堂が設置され、被災者には専門のボランティアによって温かい食事が提供され、トイレやシャワーは清潔な施設が整備されている。

一方で、設営されたテントは知らない人との共同生活によって、多数の男性の中に女性が入るなど配慮がなされていなかったり、軍隊による運営がなされたキャンプ地では厳しいルールに、キャンプ周りの高いフェンスなど刑務所のようなだと抗議があったりしたことについても記録されており決してすべてにおいて完璧であったとは言えない。

## 仮設住宅

地震発生から 3 週間後の 4 月 28 日に「2009 年 4 月アブルッツォ州の地震による被害を受けた人々のため、および災害防護のための緊急措置」(緊急法律命令第 39 号)が発せられ、6 月 24 日に下院で修正の上承認、法律に転換された(2009 年法律第 77 号)<sup>8)</sup>。これによって当面の資金の裏付けがなされた。

ラクイラ地震ではイタリア政府の取った住居に関する対策はテントから直接恒久住宅へ入れるようにするというものであった。CASE 住宅(Compleksi Antisismici Sostenibili Ecocompatibiliti・持続可能な免震エコ住宅コンプレックス)は市の郊外に計 19 団地 5736 戸、約 16 億ユーロを使って半年間のうちに建設された免震低層集合住宅である(Alexander 2010)。災害防護庁の強力なリーダーシップが発揮され、建設に関する様々な行政手続きの免除、手続き窓口の一本化、設計施工一貫の入札・発注、各種の規制緩和などがなされた。その過程において一部ゼネコンが莫大な利益を手にしたとも言われている(塩崎 2018)。企業によって CASE 住宅に設置された 4,896 台の免震装置の内 200 台の免震装置に欠陥があることが明らかになり、構造的な不備があることがわかった。これによって公務員 2 名と企業側 1 名の担当者が起訴される事態に発展した。

2009 年 9 月 26 日に始まった工事は 2010 年 2 月にすべて完了し、2010 年 3 月 31 日には災害防護庁から市に引き継がれた。2019 年現在では、被災者が退出した後の部屋を学生

や貧困家庭に貸し出しを行うなど市が管理運営を行っているが、建設された場所が中心部から離れていたり立地状況が良くないところという状況の中で今後の活用については不透明である。

一方、CASE 住宅とは別に MAP 住宅 (Moduli Abitativi Provvisori・仮設住宅モジュール) という木造平屋又は 2 階建ての積層型の集合住宅の仮設住宅がある。ラクイラ市に 1,273 戸、その他に 2,200 戸、合計 3,473 戸が建設された。これらは比較的郊外の人口規模の大きくない集落で被害を受けた集落のすぐそばに建設されている。ラクイラ市内にあるオンナ村がその典型である。人口 400 人 70 世帯あり、40 人が震災によって命を落とした。壊滅した村のすぐ隣にラクイラ市が所有する土地があり、赤十字社が村の全世帯の仮設住宅をその土地に建設した。

ラクイラ市とは別の再建計画を村とドイツ連邦政府の支援によって作成したユニークな村である。しかし、10 年間で再建した住居は 3 棟のみという数字からもわかるように本格的な地区の再建にはかなりの時間を要している。そのため当初、住民と共に策定された再建計画も 10 年経ち、住民らの意見にも変化がみられるようになっているがラクイラ市とドイツ政府に既に承認されている再建計画のため容易な変更はできないといった課題が出てきている。

## 恒久住宅の再建

### ラクイラ地震被災住居に関する予算

イタリアには個人が災害に備えて加入する災害保険制度はない。1980 年のイルピーニア地震の際に、壊滅的な被害を受けた石積み建築を取り壊し、耐震強化された鉄筋建築への転換を図るという政治的意図により、住宅の修理、再建のための財政的支援の制度が始まったという報告されている。一方、当時の山間部の住民を都市部に流出させないためにも住宅支援は必要であったと主張している研究もある。

1997 年のウンブリア・マルケ地震後に、「軽被害 (light damage)」復旧、「重被害 (heavy damage)」復旧という 2 段階の考え方が政府によって導入された。被害の度合いによってそれにかかる時間、費用も違うという考えを元に、軽い被害の建物を早急に暮らせるようにすることで、住宅を失った人に係る公的な費用を軽減するためであった。

災害発生を想定した財源確保は行われておらず、災害が発生するたびに緊急法律命令が出される。緊急法律命令が制定され、緊急法律命令に基づいて当面の予算措置が講じられることになっている。2018 年に出版された影響評価局 (Impact Assessment Office) の報告書ではラクイラ地震発生後の 2009 年から 2017 年の間の 9 つの緊急法律命令または法律において、2009 年から 2047 年までの予算として計上された額は 174 億 7610 万ユーロ (約 2 兆 2019 億 8860 万円) になる。災害発生後最初に制定されたのが 2009 年の緊急法律命令第 39 号 (後の 2009 年法律 77 号) であり、2009 年—2032 年までに総額 100 億 1239 万ユーロ (約 1 兆 2615 億 6114 万円) が予算として計上され、2009 年—2013 年までの 5 年間

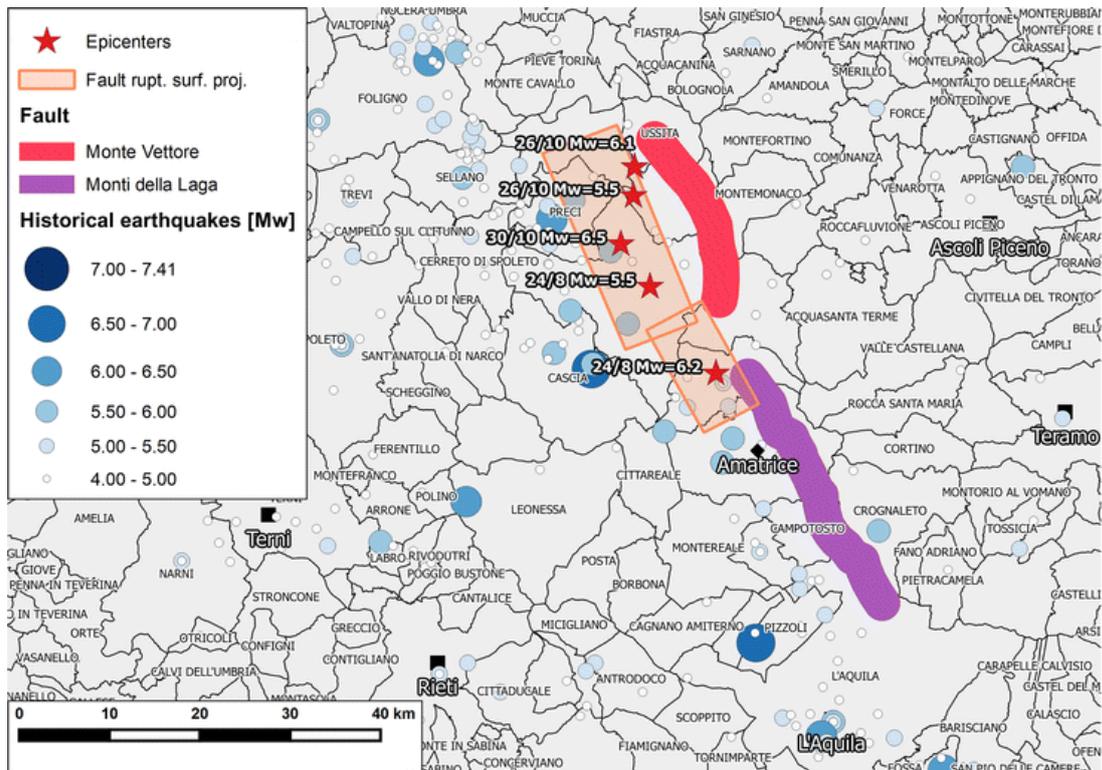
で 43 億 6350 万ユーロ（約 5498 億 100 万円）が予算計上された。これらの予算をどのように使用するかは省庁間委員会（CIPE）によって振り分けられる。民間住宅の再建予算は 5 年間で 8 億 2600 万ユーロ（1040 億 7600 万円）であった。これは道路の復旧の 2 億ユーロ（252 億円）や、鉄道ネットワークの 1 億ユーロ（126 億円）をはるかに上回る予算である。

その後も様々な立法措置により民間住居の再建のための予算が計上され、2019 年時点では 80 億 1600 万ユーロ（1 兆 100 億 1600 万円）が割り当てられている。

#### イタリア中部地震

2016 年 8 月 24 日午前 3 時 36 分、マグニチュード 6.2 の地震がアマトリーチェとノルチャの間の町アクモリで発生した。その後 10 月 26 日午後 7 時 11 分にマグニチュード 5.4、同日午後 9 時 18 分にマグニチュード 5.4 が再び発生した。10 月 30 日、ノルチャの町をマグニチュード 6.5 の地震が襲った。1980 年のイルピニア地震（マグニチュード 6.9）以降、最も大きいマグニチュードの地震となった。アブルッツォ州、ウンブリア・マルケ両州、そしてラツィオ州に渡って発生した一連の地震を 2016 年イタリア中部地震と呼ぶ（その後 2017 年 1 月 18 日にも地震が発生している）。アマトリーチェはラツィオ州、リエティ県に属し、ノルチャはウンブリア州ペルージャ県に属する。人口はアマトリーチェが人口約 2,500 人、ノルチャは約 4,900 人になる。

2016 年 8 月 24 日の地震によって 298 名が犠牲となり、390 名が搬送、2,444 名が避難を余儀なくされた。最初の地震後に 43 のキャンプ地が設立されたが、10 月末までにはひとつのキャンプ地を除きすべてアドリア海岸沿いの滞在可能なホテルへ移動するか、近隣村の空き家等に移動した。その後政府は仮設住宅を 7 か月以内に建設することを決定し、またその他、自分で住居を探した被災者らは財政支援を受けた。その後 10 月 26 日の再度起こった地震によって支援を必要とする人は 31,763 人と増加した。



2016年8月の地震では299名中234名がアマトリーチェ市で亡くなった。一方10月の震源地近かったノルチャでは多くの住居や歴史的建造物の外壁などが被害にはあったものの倒壊には至らず、結果死者も出ていない。理由としては、8月以降の地震によって人々が危機感を抱いていたこともあり、既に避難をしていた人も多かったとともに、これまでの地震対策が功をなした結果だとも言われている。以下を見ても明らかな通り、アマトリーチェとノルチャでは地震による建物の被害レベルの度合いが大きく異なっている。歴史的な建造物については、アマトリーチェもノルチャも同等に古いため、被害に多くあった。しかし、ノルチャは1859年のマグニチュード5.7の地震や、1979年のヴァルネリナ地震などの災害からの復興時に耐震要素を取り込んでいた。また1997年のウンブリア・マルケ地震の復興では民間住宅の再建の際に531件（自治体の20%の建築物）に対して修復とそれに伴う最低限の耐震性の向上のための支援を行った。

発災日	使用フォーム	市	建物数	A(%)	B+C(%)	D+E+F(%)
2016年8月24日	AeDES	アマトリー チェ	3,171	31.5%	9.7%	58.8%
2016年8月24日	AeDES	ノルチャ	1,742	54.8%	9.5%	35.8%

10月30日の地震以降、再査定をするためにFASTというAeDESの簡易版を使用して査定が実施された。それによって被害が確認されたところはAeDESフォームを使用して再査定が行われた。

## 仮設住宅

イタリア政府がイタリア中部地震において提供した仮設住宅のタイプには以下の通りがある。

1. 仮設緊急ソリューション (Spluzioni Abitative Emergenziali, SAEs)  
比較的元いた住居と近い場所に建設された木造タイプの仮設住宅
2. プレハブ緊急郊外ユニット (Moduli Abitativi Pregabbricati Rurali Emergenziali, MAPREs)  
農家や畜産関係者が農業生産や家畜の近くで継続して作業が可能となるために提供されるもの。
3. 被災地内で使用可能なホテルや自治体建造物など。
4. 公共建築物 (自治体所有のアパートや建築物)
5. 集合コンテナ住居 (SAEが建設されるまでにマルケ・ウンブリア州で建設された)
6. セルフ避難 (政府からの補助金あり)

2012年の法律第100号の改正によって災害防護庁の災害後の責任が再構成された。その際の改正によってこれまで災害防護庁が持っていた仮設住宅提供に関する権限を失い、助言とコーディネーションに限られた。2014年4月9日(実際にサインがなされたのは2016年ではあるが)、災害防護庁は経済財務省の出資する会社(以後CONSIP)と災害後の仮設住宅建設について公的な手続きと技術的要件を決定した。CONSIPはイタリアの公共財の効果と透明性を確保することをミッションとしている。そのような合意は、災害防護庁と市役所が最大6年間、最大18,000件、最大12億ユーロ分の仮設住宅建設について、民間会社と仮設住宅を提供するための下請け契約を結ぶことができる事前計画を承認させることにつながっている。2016年の中部イタリア地震は事前計画の承認がなされた後の初めての地震となった。

SAEのタイプは家族の人数に合わせて3タイプ(1, 2人—40平方メートル、3, 4人—60平方メートル、5, 6人—80平方メートル)がある。10年間の使用のための設計がなされている。

イタリア中部地震によって提供されたSAEは以下の通り。

地域	市長らによって申請された戸数	2017年11月27日以降に更に申請された戸数	申請された全戸数	2018年7月31日までに提供された戸数
アブルッツォ	238	62	300	217
ラツィオ	824	3	827	815

マルケ	1,825	123	1,948	1,720
ウンブリア	752	28	780	748
合計	3,689	216	3,855	3,500





イタリア中部地震によって提供された農家のためのプレハブ住居（MAPRE s）

地域	MAPRE 戸数
アブルッツォ	11
ラツィオ	59
マルケ	98
ウンブリア	57
合計	225



#### 復興予算

ラクイラ地震と中部イタリア地震に対して充てられた予算(2009-2047)(単位:億ユーロ)

地震	2009-2017	2018-2047	合計
ラクイラ	12,616	4,860	17,476
中部イタリア	3,267	11,432	14,698

イタリア中部地震が発生してまず発出されたのが2016年法令第189号である。1年間で3つの法令(第244号、232号)が通り、35の特別コミッショナー法令及び、26の災害防災長官令が通った。その後2017年には5の法令が通り、2018年には1つの法令が通っている。

イタリアの災害法制は緊急期においては災害防護庁を中心にシステムが確立されていると言える。日本もよりイタリアの事例に学ぶべき点が多くあると考える。しかし、復興期における対応はラクイラ地震、中部地震の事例を見る限り、未だに確立されているとはいえず、まだ政治的状況によって変化している。今後災害復興庁が創設されることが決まっているため今後の動向が注視される。

(参考文献)

- Di Ludovico, Marco, et.al, 2017, "Reconstruction process of damaged residential buildings outside historical centres after the L'Aquila earthquake: part I-"light damage" reconstruction", *Bull Earthquake Eng.* 15: 667-692.
- Dolce Mauro, Di Bucci, Daniela 2015, "Comparing recent Italian earthquake", *Bulletin of Earthquake Engineering*, 15,2: 497-533.
- 自治体国際化協会, 2003, "イタリアの地方自治", (2019年9月12日取得, <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j14.pdf>) .
- 工藤裕子他, 2006, 「イタリアにおける国と地方の役割分担」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書』
- 小谷眞男, 2014, 「イタリアにおける大規模災害と公共政策-2009年アブルッツォ州震災の事例を中心に-」『海外社会保障研究』(187): 45-57, (2018年12月10日取得, <http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/199546187.pdf>)
- 宮前忠夫, 1998, 「イタリア震災対策・1998 住宅・個人補償中心の法律で迅速な対応-「マルケ、ウンブリア両州のための追加助成」実施に関する暫定政令・訳」『賃金と社会保障』(1223) 29-38.
- 村上義和, 1989, 「イタリアにおける地震災害と法の現実 - 1980年11月地震を中心として -」『法経研究』(38): 135-169.
- 中村功, 2010, 「防災体制のありかたについての一考察ーイタリア・ラクイラ地震を発端に -」『松山大学論集』21(4) 233-264.
- 野村直人, 佐藤滋, 2015, 「イタリアにおける震災復興プロセスに関する研究-2009年ラクイラ地震における緊急時対応及び応急建設に着目して-」『公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集』(50)3: 387-393.

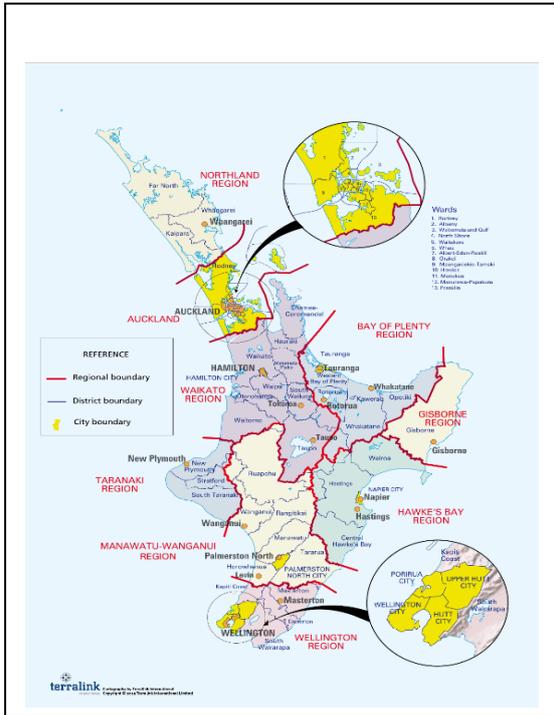
## 【ニュージーランド】

ニュージーランド基礎的情報（外務省 HP より）

人口：495 万人（2019）

面積：27 万 534 平方キロメートル（日本の約 4 分の 3）

ニュージーランドは「地域自治体（territorial authority）」と「広域自治体（



Regional authority)」の 2 種類の地方自治体がある。「地域自治体」の中に主要市街地に 5 万人以上が住むものを City と呼び、その他を District と呼ぶ。これら複数の地域自治体の領域を管轄する地方自治体が「広域自治体」である。現在、地域自治体は 67 団体あり、そのうちオークランド等の 6 自治体は地域自治体でもあり、広域自治体としての機能も有する統合自治体（Unitary Authority）と称する。

役割分担は大別して、広域自治体が広域的な視点を要する資源管理や交通施策、環境・公害対策及などを所管するのに対して、地域自治体はより住民に身近な生活サービスを担っている。防災を含む危機管理については、いずれもそれぞれの立場で責任を有している。

## ニュージーランドの災害

ニュージーランドは南半球のオーストラリア大陸の約 2,600 キロメートル南東にある島嶼国である。国土は北島と南島の主要な二島のほか、小規模な島々から構成されている。この列島は環太平洋造山帯の一部に当たり、オーストラリアプレートと太平洋プレートの境界上に位置し、付近は地震の多発地帯となっている。また年間を通じて一定の降水があり、豪雨をもたらされることも珍しくない。

## 主な地震災害

発生年	地震名	マグニチュード
1929 年	マーチソン地震	M7.7
1931 年	ホーク湾	M7.8
1942 年	ワイララパ/ウエリントン	M7.0
1968 年	イナンガファ地震	M7.2

1987年	エジカンベ	M6.3
1990年	ホーク湾	M6.7
1993年	ギズボーン	M7.0
1994年	アーサーズパス	M6.8
2003年	テ・アナウ	M7.1
2010年	ダーフィールド	M7.0
2011年	クライストチャーチ	M6.3

((公財) 損害保険事業総合研究所研究部, 2013 より抜粋)

### ニュージーランドの防災体制

歴史的にはニュージーランドの災害対応は自然災害から軍事目的のための Civil Defence 要素を含めたものに転換され、さらに自然災害対策に再度転換がなされるといった背景がある。1959年に Civil Defence 庁が発足し、1962年に核攻撃に備えることを主要な課題としていた Civil Defence Act が 1983年に大幅に改訂され自然災害対応が掲げられた。また同法は 2002年に Civil Defence Emergency Management Act (CDEM) Act 2002 として名称を含め、全面的に改訂された。この CEDM Act 2002 が非常事態対応の基本的な枠組みを定めている。2019年 12月 1日付でこれまでの民間防衛緊急事態管理省 (Ministry of Civil Defence and Emergency Management) (ここでは Ministry の訳語の通り省としているが、山崎によると役割的には庁のほうが正しいという説明があった) が国家緊急管理庁 (National Emergency Management Agency) へとすべての事業が引き継がれた。

CDEM Act 2002 は以下のような構成となっている。

The purpose of the Act (法律の目的)

The role of the Director Civil Defence Emergency Management (民間防衛緊急管理長の役割)

The role of government departments, local government agencies, emergency services and lifeline utilities (国、地方、庁、緊急サービス、インフラ整備の役割)

Civil Defence Emergency Management Groups (民間防衛緊急管理グループ)

Emergency Declarations and Powers (緊急事態宣言及び権力)

The CDEM Framework (CDEM フレームワーク)

CDEM group plans (CDEM グループ計画)

Guidelines (ガイドライン)

Other CDEM Related Legislation (その他 CDEM 関連法規)

CDEM Act 2002 は関連法として下記のような各法が列挙されている。

Biosecurity Act 1993 (防疫法)  
 Building Act 2004 (建築法)  
 Canterbury Earthquake Recovery Act (カンタベリー地震復興法)  
 Defence Act 1990 (防衛法)  
 Earthquake Commission Act 1993 (地震委員会法)  
 Epidemic Preparedness Act 2006 (伝染病対策法)  
 Fire service act 1975 (消防法)  
 Forest and Rural Fires Act 1997 (森林田園火災法)  
 Hazardous Substances and New Organisms Act 1996 (有害物質新生物法)  
 Health Act 1956 (保健法)  
 Health and Safety in Employment Act 1992 (労働保健安全法)  
 Local Government Act 2002 (地方自治法)  
 Maritime Transport Act 1994 (海上運送法)  
 Public Works Act 1981 (公共事業法)  
 Resource Management Act 1991 (資源管理法)

CDEM Act に基づいて計画が以下の通りある。

国家戦略 (The National Civil Defence Emergency Management Strategy)  
 国家計画 (The National Civil Defence Emergency Management Plan)  
 国家計画ガイド (The Guide to the National Civil Defence Emergency Management Plan)

#### カンタベリー地震

2011年2月22日に発生したカンタベリー地震では、犠牲者186人のうち、日本人留学生28人を含む115人が英語学校の入ったカンタベリーテレビビルが崩壊したことによって亡くなったことは日本でも連日報道された通りである。カンタベリー地震は以下のように数回の地震が連動した地震として認識されている。

発生日	マグニチュード
2010年9月4日	M7.0
2011年2月22日	M6.1
2011年6月13日	M6.3
2011年12月23日	M5.8、6.0

2010年9月4日の地震では幸いにも人的被害はなかったが、液状化によって家屋被害が発生した。その後2011年2月22日の地震でも市内の多くの建物が被災し、また液状化現象が大規模に発生し、家屋、道路、橋梁など様々なところに被害をもたらした。

2011年2月23日民間防衛大臣 (Minister of Civil Defence) により国家緊急事態宣言が

発表され、2011年4月30日まで危機対応が続いた。それによりレッドゾーンと指定された市中心部は立ち入り禁止となり、また液状化の被害にあった住宅地域は応急危険度判定が行われた。2011年6月13日には再び人的被害はなかったものの、液状化の被害や家屋の倒壊など物的被害が拡大した。

#### 緊急期対応

被害が原因で一時避難を要する世帯には一律1000ドルの手当てを支給。そして休業を余儀なくされた従業員が20人以下の企業に対する従業員一人当たり週350ドルの休業補償を政府が実施した。また赤十字と政府共同の基金が設置され、自宅あるいは借家が被害を受けて避難生活を送る被災者に対して、カップルであれば1000ドル、単身者であれば500ドルの支給と家賃の補助を行った。このような現金支給、家賃補助および給与補助の合計額は2億1400万ドルに上る。ニュージーランドは以上の点からみても、避難所を開設し行政や赤十字らが運営するのは一時的には見られたものの、多くが代替住居を自らが探さねばならない。またその他にも赤十字は43にもものぼる支援メニューによってサポートをしている。山崎の報告によれば、ニュージーランド赤十字社は、被災者への訪問支援、越冬パックの配布（13000個以上）、災害福祉支援トラックの運行、復興問題ワークショップの開催などを行っている。2015年10月の報告書において、41種類の支援金メニューを設定し、10万5116人に対して9742万2057ドルの支援金を支給したとしている。支援範囲（高齢者・障害者・児童、事業、コミュニティ）や支援内容（被害・移転、相談に関する支援など）は幅広いものがある。

#### 2011 EMERGENCY & HARDSHIP GRANT

7日間以上無支援あるいは被災家屋から移転を余儀なくされた単身世帯に500ドル、複数世帯に1000ドルを早急に支給（計5万1817世帯）。

#### 2010 EMERGENCY GRANT

地震により、被災家屋から移転を余儀なくされている世帯に最大3000ドルを支給（1453世帯）。

#### 2011 BEREAVEMENT GRANT

地震により、死亡した遺族に対して1万ドルを支給（186世帯）。第2次支給においても、1万ドルを支給（185世帯）。

#### 2011 SERIOUSLY INJURED GRANT

地震により、重傷を負った人に対して7500ドルを支給（23人）。重傷者に対しては、他にもGRANTが存在する。

#### 2011 INDEPENDENT ADVICE GRANT

要配慮の住宅所有者が専門家等に生活再建に関する相談をする際にかかる費用を世帯あたり最大750ドル支給。

#### 2012 DISABILITY SUPPORT GRANT

地震により、障害ニーズや生活の質を維持することが相当な困難に陥っている重度障害者ならびに介護者を支援するために、障害者一人につき 750 ドルを支給（8756 世帯）。

また、各国からの専門的な救援スタッフを受け入れ、人命救助、行方不明者捜索などの任務を行ったが、これらの海外の援助隊や物資受け入れのコーディネートも民間災害防護庁が行った。

2011 年 3 月 29 日にはカンタベリー地震復興庁（CERA）という時限的な復興庁が創設され、4 月 18 日にはカンタベリー地震復興法が成立した。

### 住居の再建

被災地域はレッドゾーン、オレンジゾーン、ホワイトゾーン、グリーンゾーンと分けられているが、度重なる余震によって更なる建物被害が出たり、液状化が広がったりする中で、住居の修繕や修理など見通したが立たない状況であった。2012 年 5 月 18 日時点で 7,256 軒の住居がレッドゾーンに含まれている。

これら地震の影響で転居が必要な住民に対しては、民間の借上げ住宅もしくは仮設住宅への入居の選択肢があった。仮設住宅は市内 4 カ所に 124 ユニット建設された。住宅費の補助制度は資産と所得による条件はなく、子どものいる世帯は週 330 ドルが支給されている。

恒久住宅については、ニュージーランドは保険による再建政策を取っている。ニュージーランドの地震保険は Earthquake Commission（EQC）が運営する公的な地震保険制度と民間の保険会社が提供する地震保険制度が併存する。EQC の地震保険は民間の火災保険に加入する場合に自動付帯される。一方で、民間の保険会社は、EQC の地震保険を補完する役割を担っており、EQC の支払い限度額を超えた部分の補償を提供している。この地震保険は EQ カバーと呼び、1993 年地震委員会法および 1993 年地震委員会規制に基づいて運営されている。EQC の地震保険の特徴は以下の通り。

- 民間の保険会社の火災保険に強制付帯する仕組みとなっていること
- 民間の保険会社の地震保険に優先して支払われること
- 保険金支払に充てるため領収した保険料により自然災害基金が運営されていること
- 保険金の支払額が EQC の支払能力を超えた場合は政府が超過額全額の保証を行っていること。

EQC の地震保険は、地震、地滑り、津波、火山噴火、地熱作用による損害およびこれらの自然災害による火災損害を補償する。土地の場合は、これらに加え、暴風、洪水による地盤損壊も補償される。そして居住用建物（家屋は上限額が 10 万ドル）と土地だけではなく、家財も保険の対象とされている。2018 年には法改正がなされ、家屋の補償が上限 15 万ドルまでとなったが、今後、家財は対象外となった。

カンタベリー地震では EQC の申請は災害発生後 3 か月以内という規定があり、被災者

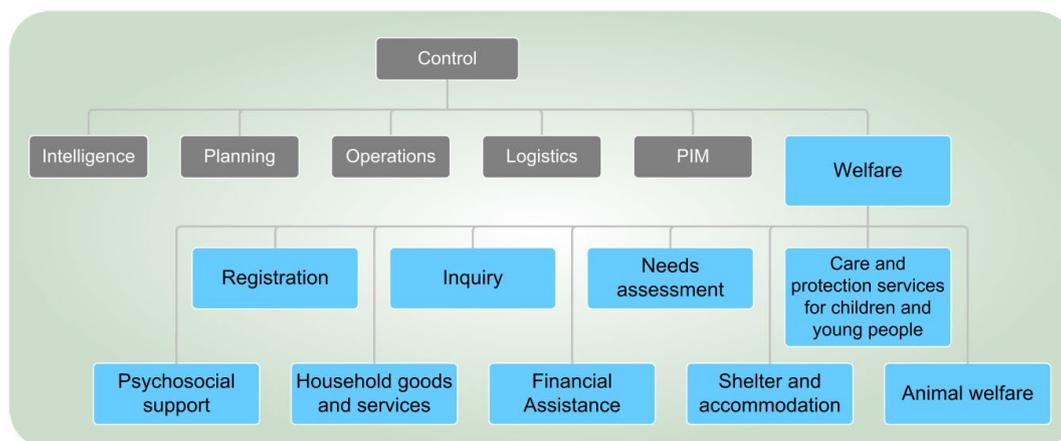
は手続きを素早くしたにも関わらず、EQCの見積もっていた被害総額を大幅に超える被害申請総数となり、手続きや査定に時間がかかるという問題がある。2012年1月11日時点では、2010年9月4日以降の余震を含めたEQC申請は42万1500件あり、支払い済みは17万6000件となっている。

レッドゾーンの指定を受けた住宅については、政府が土地と家屋を買い取る方針がだされた。購入価格は市場価格が高かった2007年時点の価格で買い取ることとなった。これによって6,500件以上が立ち退き交渉を行った。

#### 災害時の脆弱者への対応

ニュージーランドの社会保障制度は1938年社会保障法制定以来、一貫して全国民を対象とした所得保障と包括的な医療保障制度を国が税財源をもとに運営する方式をとってきた。社会開発省が中心となり、地震後に復興支援センターを設置し、様々なカウンセリングや家計相談サービスを提供している。福祉機能（Welfare）がニュージーランド Incident Command System（IMS）の一機能として入っていることからわかるように、福祉に対する考え方が徹底されている。

以下がニュージーランド IMS の機能であり、福祉に関する機能である。



地震発生の日から HP 上で政府はヘルプライン（無料）、就労所得局などの住所と連絡先、その他公的支援に関する情報、民間支援団体の提供サービスの内容と連絡先、DV 被害者支援、経済的支援、カウンセリングサービスに関する情報と連絡先を掲載し、被災者のニーズの変化に応じて掲載内容を更新してきた。また、震災から4日目にニュージーランド各地からカウンセラーが派遣され、被災地の各地で活動を行った。

#### 参考文献

武田真理子, 2014, 「ニュージーランド・カンタベリー地震」『海外社会保障研究』(187): 45-57, (2020年3月4日取得, <http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19954604.pdf>)

梅本通孝, 2017, 「ニュージーランドにおける災害対応の体系とその特性」, 地域安全学会  
論文集 No.31, pp.37-47.

佐川果奈英, 2012, 「ニュージーランドの地震保険」, 損保総研レポート (98) :pp.41-  
52.(2020年3月4日取得,

[http://www.sonposoken.or.jp/media/reports/sonposokenreport098\\_2.pdf](http://www.sonposoken.or.jp/media/reports/sonposokenreport098_2.pdf))

山崎栄一, 2019, 国際比較法制研究分科会記録, 関西学院大学災害復興制度

## 【アメリカ】

アメリカの災害対策における連邦政府の責任が全面に出てくるようになったのは、1930年代になってからであり、1950年に制定された「災害救助法」が地方政府、州政府に対する連邦政府の役割を決定づけることになった。1978年カーター政権時に連邦政府の災害救済プログラムを統一的に管理実行する機関として連邦緊急事態管理庁(Federal Emergency Management Agency, FEMA)が設立、1979年に発足した。FEMAの主たる業務は①連邦資源の適切な配分、②連邦政府、州政府、地方政府の連携、③公的セクターと私的セクターの連携とされている。

そして、ロバート・スタフォード災害救助・緊急事態支援法(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1988、以下「スタフォード法」)が、緊急事態対応の根拠法の中心として機能している。スタフォード法という法律は、州や地方政府が災害などから生じた被害や損害を回復する責任を果たせるよう、連邦政府が州や地方政府に対して、統一的かつ継続的な支援を提供するために1988年に制定された。具体的にいえば、スタフォード法では次の6つのことが支援の手段として規定されている。

- 1 既存の災害救助プログラムの範囲を改定および拡大すること
- 2 州や地方政府による包括的な災害対策および救助計画、危機管理能力、危機管理組織の改善を奨励すること
- 3 災害対策および救助プログラムについて、より一層の調整および迅速な実行を確保すること
- 4 連邦政府の支援を補完または代替するような損害保険を購入することによって、個人、州、そして地方政府が自らを守るように奨励すること
- 5 災害による損失を減らすための、土地利用と建築に関する規則の改善を含む危険軽減対策を推奨すること
- 6 公的な機関と私人が災害によって被った損失に対して、連邦の支援プログラムを提供すること

このように、スタフォード法では被災者の救援、支援、緊急サービス、そして被災地域の復興を担う州などの努力を支えるための特別の手段が、連邦政府に付与されている。災害は、死亡、精神的苦痛、収入の喪失、そして財産の喪失および損害を招くことはもちろん、政府や地域の通常の機能を麻痺させて、個人や家族の生活に重大な悪影響を及ぼすことがある。そこで、連邦制を採用するアメリカ合衆国では、連邦政府が州や地方政府などを支援する形で、究極的に被災者の救助と支援が図られるようになっている。具体的にいえば、連邦政

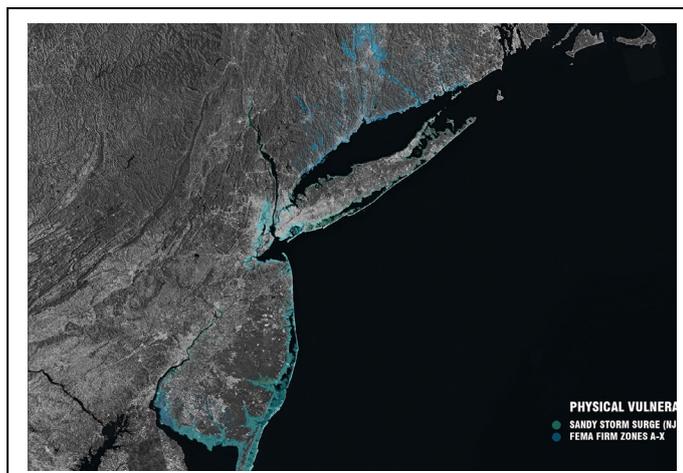
府は、緊急事態の内容や被災地のニーズに応じて、救命や健康維持のための技術的支援、公共施設や設備の修理等への公共支援、個人や世帯への現金の給付、住居を失った被災者に対する財政的支援、失業に対する支援、税収の縮減した共同体に対するローンの提供などの支援を行う権限を有している。要するにこの法律では、基本的に州や地方政府が、緊急事態対応・支援について一義的な責任を負っている主体なのである。

2001年9月11日のテロ事件後に国土安全保障法を受けて、2003年には「国土安全保障省（DHS）」が設立され、大統領直属機関であった FEMA も国家安全保障省の一部局として再編された。2005年ハリケーン・カトリーナの対応批判によって再度連邦政府の災害対応と FEMA の位置づけが再転換させられることになった。2006年には「ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法」が成立し、2008年には「国家対応枠組み」が制定された。これによって人的災害や大規模事故を含めてあらゆる種類の災害に対して、連邦政府が一元的に統括する強固な仕組みが確立した。この枠組みでは災害対策の基本となる政府組織は、地方や州の緊急事態管理庁であること、災害が大規模になると、地方や州は連邦組織である FEMA の地域事務所「非常事態宣言」の発令申請を行う。それを受けて大統領が「非常事態宣言（100万ドルを超える規模）」又は「緊急事態宣言（100万ドル以下の規模）」を発令する。

日本は国と調整しながらも市町村が緊急期から復興期まで対応がされるが、アメリカでは緊急期は FEMA が対応し、仮設住宅など復興については州政府が対応する。またその後の住宅政策に関しては、州政府と連携のもと住宅都市開発省（HUD）が担当する。FEMA は災害対応のプロが集まっており、そこが担当することのメリットもある一方で、現地の社会的背景などへの配慮は難しく、またそれぞれのフェーズごとに担当が変わるため、一貫性がないとも言える。

2005年8月末に発生したハリケーン・カトリーナでは連邦議会で戸建持家住宅に対して最大 150,000 ドルの再建支援金を支給することが連邦議会で可決された。これを Road Home Programe（ロードホームプログラム）と呼びアメリカで初めて行われた戸建住宅への大規模支援プログラムとなった。州が復興は担当するため、ルイジアナ州、ミシシッピ州、アラバマ州、フロリダ州などの対応は違ってくる。ルイジアナ州では、戸建て住宅 123,000 戸、民間賃貸の集合住宅 82,000 棟が大規模な被害を受けた。住宅被害の度合いによって支援金が決定する被災者生活再建支援法とは違い、被害額に加え、従前の不動産価値によって算定された。また個人の民間保険、SBA（Small Business Administration）のローンを差し引いて、支援額が支給される。2007年1月にプログラムが始まり、151,711 世帯が受給対象となり、平均支給額は 64,059 ドルとなっている。しかし地区や住宅ごとによって再建に要する費用が大きく異なるため、一概には十分な支援金とはいえない。

2012年ニューヨーク州を襲ったハリケーン・サンディは高浪による洪水被害によって159名が亡くなり、650,000世帯以上が被災し、被害総額が650億ドルとハリケーン・カトリーナに次ぐ災害となった。ニューヨーク市は2013年にBuild It Backという住宅支援策を発表し、家の修理費用、既存住宅の床上げ、再建の上、床面を上げる、又は買い取りを行った。12,500



世帯に対して支援を行ったうち、1,300家屋が修繕及び床上げを行った。両方の選択肢とも市が選定した工事事業者に支払われた。州政府及び市によって、もっともリスクの高い地域に住む800家屋が買い取りがなされた。また242の低所得者世帯に対しても賃貸支援を行った。しかし、その手続きが長期間に渡ることから2015年市長の交代によって、州政府のシステムが批判され、プロジェクトの失敗が言われている。

アメリカが他国の政策と違った点としては連続的な住居使用が挙げられる。例えばハリケーン・カトリーナの発生から2年後、これまでのトレーラーハウスなどの低質の住宅政策に対応するために、ミシシッピコテージというパイロット事業が始まった。最初はトレーラーハウスと同じくらいの予算で建てられるコテージ(2ベッドルーム:46,000~51,000ドル)を建て、そのコテージを最終的には住民が増築したり、改築したりできるように改良された。住民からの評価は概ね高いものであったとの報告があるが、一方、小さい家にネガティブなイメージがあるため差別的な目を向けられることもあるという。

また2008年7月に発生したハリケーン・ドリーは貧困率が34.5%と全米の中でも高い地域であった。そこで初めてのRAPIDO(早期住居復旧パイロットプログラム)が実施された。RAPIDOは3ベッドルームで69,000ドルテキサスで建てられる仮設住宅だが、その後には恒久住宅として増築できるプレハブ仮設住宅建築である。community development NGO事務所、民間基金、社会福祉組織、住宅専門家、災害復興計画専門家による共同事業として実施された。

アメリカにおいても緊急期の対応はFEMAによるシステムが確立されているが、仮設住宅、恒久住宅に関しては未だに確率されていないということが明らかになった。仮設住宅が恒久住宅にもるという一連の流れは他国にはない政策で今後の動向が注視される。

#### 参考文献

佐藤智晶, 日付なし, アメリカ合衆国の災害関連法制から考える, [https://pari.ifi.u-tokyo.ac.jp/publications/policyissues\\_disaster.html](https://pari.ifi.u-tokyo.ac.jp/publications/policyissues_disaster.html)

後藤玲子, 2014, 災害カタストロフィにおける個人の「福祉」と「公共性」ーアメリカ合衆国の連邦災害政策を素材としてー, 大規模災害と社会保障 II, 海外社会保障研究 (188)

近藤民代, 2010, 米国ハリケーン・カトリーナ災害におけるルイジアナ州住宅再建支援プログラムの実態と課題, 関西学院大学災害復興制度研究紀要, pp.133-141

NYC Housing Recovery, 2013, Welcome to NYC Housing Recovery, (<https://www1.nyc.gov/site/housingrecovery/index.page>)

Curbed NY, 2017, Inside the failure of post-Hurricane Sandy Build It Back, (<https://ny.curbed.com/2017/10/27/16554180/hurricane-sandy-relief-build-it-back-housing>)

リズ・マリ, 2019, アメリカにおける被災者支援制度, 関西学院大学災害復興制度研究所研究会発表資料

## 【台湾】

基礎的情報（外務省 HP より）

3万6千平方キロメートル（九州よりやや小さい）

約2,359万人（2018年12月）

台湾は日本と同様に地震、台風、豪雨、土砂災害など様々な自然災害にこれまで直面しており、多くの研究者らによって特に1999年の集集地震以降研究がなされている。以下は台湾における過去100年間に発生した主な地震とその被害。

年	月	日	北緯	東経	M	死者	負傷者	備考
1904	11	6	23.5	120.3	6.2	145	158	嘉義地震
1906	3	17	23.6	120.5	6.8	1,258	2,385	嘉義地震(M <sub>b</sub> =6.8)
1935	4	21	24.3	120.8	7.1	3,276	12,053	苗栗地震/新竹・台中地震(M <sub>b</sub> =7.1)
1941	12	17	23.3	120.3	7.0	357	718	嘉義地震(別)死358傷733/753(M <sub>b</sub> =7.2)
1964	1	18	23.1	120.6	7.0	106	650	台南東北地震(別)死107傷452
1999	9	21	23.8	120.8	7.3	2,321	8,739	集集地震(M <sub>b</sub> =7.7)

1999年9月21日午前1時47分、台湾ほぼ中央に位置する南投県集集鎮を震源とする台湾集集地震が発生した。

### 集集地震による被害

地名	死者	負傷者	全壊	半壊
台北市	71	317	3	24
台北縣	39	145	1	2
宜蘭縣	-	7	5	-
桃園縣	3	87	9	2
新竹市	2	4	5	-
新竹縣	-	4	2	1
苗栗縣	6	196	136	221
台中市	113	1112	496	516
台中縣	1124	3606	19320	19281

南投縣	857	2436	19320	19281
彰化縣	24	388	30	2
雲林縣	79	423	573	553
嘉義市	-	11	1	-
嘉義縣	2	5	40	33
台南縣	1	1	-	1
合計	2,321	8,739	27,153	25,238

(10月11日、台湾内政府発表)

地震直後の1996年9月25日総統緊急命令が發布され、6か月の時限的に定められたものであり、その間に再建の基本法を示すことが掲げられた。2000年2月4日には921震災重建暫行条例(復興特別措置法)が施行された。

地震翌日の9月26日に18項目からなる緊急閣議に基づく被災者への具体的な救済措置が台湾政府により発表された。

死傷者見舞金：死亡者100万台湾ドル/人、重傷者20万ドル/人

建物被害見舞金：倒壊又は全壊20万ドル/戸、半壊10万ドル/戸

家賃補助：1年目3,000ドル/月・人、2年目1万ドル/月・人

仮設住宅：「921震災重建暫行条例(復興特別措置法)により3年間の入居を認可、1年延長可

国民住宅供給：4,446戸の国民住宅を定価の7割で購入可能

住宅再建融資：150万ドル以下は無利子、150万ドルを超え350万以下の場合は固定年利率3%、最大支払い期限20年間

被災労働者のための再建および住宅修繕融資：建築あるいは購入220万ドル融資、住宅修繕50万ドル融資

建築確認申請費用助成：上限5万ドル/世帯

低所得者への住宅再建助成：20-25万ドル

集集鎮住宅再建助成：3,000万ドル/坪(上限は15万ドル/世帯、返還義務はなし)。

1999年12月13日時点で263,414人の被災者が3,000ドルの家賃補助を受取った。

1301世帯が国民住宅の買い取りを希望した。仮設住宅は5,854戸建設されたが、入居者希望者は1999年12月1日付で4,000世帯を下回った。

これら上記の政策は建物所有権を持っている人が対象である。

2000年6月1日に正式に921再建委員会が省レベルの対応省として発足した。

2006年2月4日付で921再建委員会は終了した。

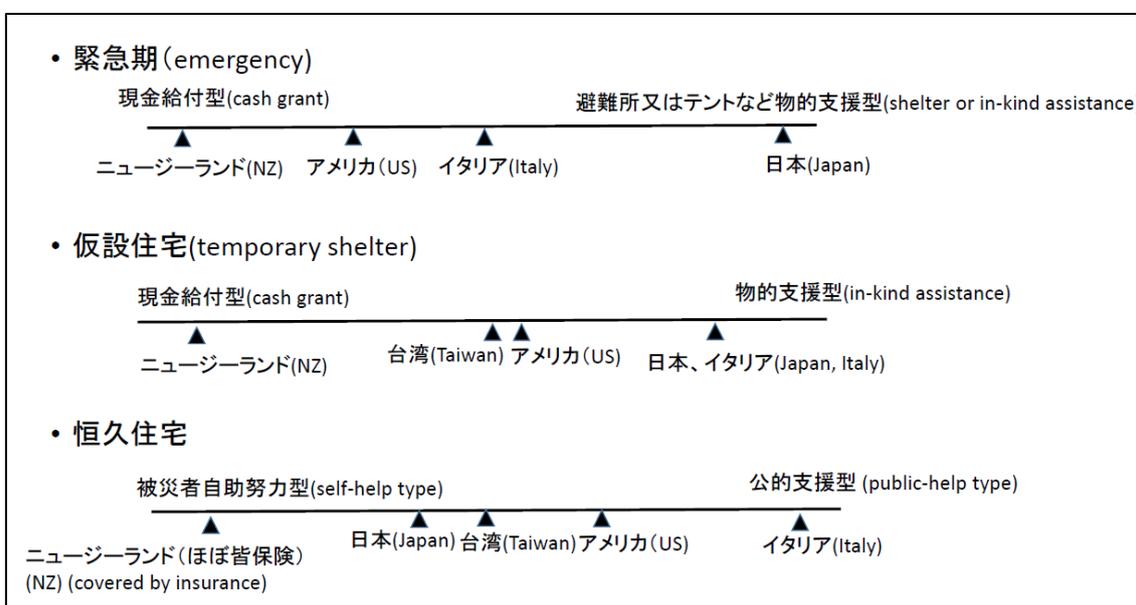
参考文献

村尾修他,2003, 集集鎮における 1999 台湾集集地震の復興調査報告, 日本建築学会技術報告書 (17) pp.541-546.

## 【まとめ】

2年間に渡り、災害後の被災者支援の海外比較法制研究を行ってきた。その結果、これまで災害頻発国である日本の対応はスタンダードだと思ってきたが、まったくそれは間違っていたことが明らかになった。緊急期の避難所運営は「雑魚寝」「耐え忍ぶ」ことはよくないこと、また仮設住宅の質においても「暮らす」という視点が重要であること。恒久住宅においては、家という生活にとってはかけ替えのないものに税金を投入することがなぜいけないのかという逆に聞き返されるということも体験することもあった。それほどどこで災害が起こるかによってその後の復興というものはまったく違ったものがある。

応急期・仮設住宅支援・恒久住宅支援に関する対応としては以下のようなことがいえる。



現時点ですべての点において完璧だと思われる国もまた見つけることはできなかった。すべての国において真似たい点と、そうでない点もあり、日本の政策のほうがよいのではないかと思うところもある。例えば、イタリアの避難キャンプにはテント、ベット、シャワー・トイレコンテナ、キッチンカー等素晴らしい対応がなされてはいるものの、現地の声では、軍隊的な運営であった。好きな時間に好きなものを食べる自由もないといった批判的な意見も聞かれた。またお客様になってしまう被災者を考えると、日本の避難所における避難者による運営体制は避難者の力を引き出すものでありそのための政策をより充実させたほうがよいという考えもできる。またニュージーランドのように福祉が手厚いと言われる国においては、多くが現金給付や保険で賄うといった政策であることもわかった。こういった政策は常時の福祉施策と深く関わってくるためどちらの動向を見る必要もある。

このように他国に事例を学ぶことは自国の政策を見直すことにつながる。またそこから意見交換を通じて相手国の災害対応にも参考となる場合があることがわかる。お互いに学び合いながら、被災者支援はどうあるべきかを今後も引き続き考えていきたい。