

3.3.7 大都市大震災を対象とした生活再建の政策立案プログラムの構築

目 次

- (1) 業務の内容
 - (a) 業務題目
 - (b) 担当者
 - (c) 業務の目的
 - (d) 5ヶ年の年次計画
 - (e) 平成14年度業務目的

- (2) 平成14年度の成果
 - (a) 業務の要約
 - (b) 業務の実施方法
 - (c) 業務の成果
 - 1) 生活再建実態の把握
 - 2) 主な生活再建支援施策の把握
 - 3) 被災者属性と支援の枠組みの検討
 - (d) 結論ならびに今後の課題
 - (e) 引用文献
 - (f) 成果の論文発表・口頭発表等
 - (g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

- (3) 平成15年度業務計画案

(1) 業務の内容

(a) 業務題目

大都市大震災を対象とした生活再建の政策立案プログラムの構築

(b) 担当者

所属機関：株式会社 社会安全研究所

官(役)職：代表取締役・所長

氏 名：木村 拓郎

(c) 業務の目的

阪神・淡路大震災では、被災者の生活再建が大きな課題となった。被災者は、その被災状況や属性など多種多様であり、その生活再建の進捗も一様ではない。したがってまず、多様な被災者の生活再建のプロセスを分析し、再建パターンを網羅的に整理することが必要である。一方、現行の被災者生活再建施策は、その多くが個別に実施され制度化されたという経緯を持っているため、各施策は必ずしも整合しておらず、また複数の支援策のいずれが有効であるかなどを比較検討する評価の枠組みも明確ではない。これまでの数多くの災害では、従来の被災者生活再建支援策に限界があり、必ずしも十分なものとなっていないことが指摘されている。

本研究では、大都市大震災時における被災者の生活再建プロセスおよび現行の生活再建支援策の分析を通じて、被災者属性に応じた生活再建モデルパターンを構築するとともに、新たな被災者生活再建支援制度の政策立案を行う。この成果として、新たに設けるべき被災者生活再建支援制度を具体的に提案することが本研究の目的である。

(d) 5ヶ年の年次計画

平成 14 年度：大都市大震災における生活再建実態と支援施策の関連分析

平成 15 年度：大都市大震災の生活再建フローと必要な支援メニュー

平成 16 年度：大都市大震災を対象とした生活再建モデルの概念設計

平成 17 年度：大都市大震災からの生活再建モデルの開発と適用

平成 18 年度：新たな生活再建支援施策の効果評価

(e) 平成 14 年度業務目的

大都市大震災時における被災者の生活再建支援制度検討の基礎として、過去の災害における被災者の生活再建の実態を把握するとともに、現行の主な生活再建支援施策を網羅的に整理する。さらに、被災者属性と支援の枠組みを対比させることによって、今後の生活再建モデル構築及び生活再建支援制度検討の基礎資料とする。

(2) 平成 14 年度の成果

(a) 業務の要約

被災者の生活再建支援施策を検討するための、阪神・淡路大震災における被災者の生活再建実態の把握、現行の各種被災者支援施策の把握、被災者属性と支援の枠組みの検討の結果概要は、以下のとおりである。

阪神・淡路大震災における被災者の生活再建実態の把握

各種アンケートなどから、被災者のとらえ方（属性）に関する情報を収集し、その内容を、住まい、暮らし（生業・生計）、健康という側面から見た影響の大きさとの関係で分析・整理した。さらに、個別の被災者の声について、新聞記事、アンケート自由記述等から収集し、同様の視点で内容分析を行った。

主な生活再建支援施策の把握

被災者に対する現行の主な国の支援制度（給付金、生活資金等の貸付、住宅資金融資、住宅の提供、就学支援、雇用（雇用維持対策・離職者対策）、税の減免・猶予等、健康保険・年金等の減免・猶予、中小企業（災害復旧・経営安定の融資・保証）など）を収集、各制度について、支援対象者、支援内容などを整理した。加えて、過去のいくつかの災害事例における、復興基金の実態把握、地方公共団体による独自施策の収集・整理、義援金の配分基準の整理等を行った。

被災者属性と支援の枠組みの検討

アンケート調査結果の分析および個別被災者事例の分析により、住まい、暮らし、健康という3側面のいずれかで特に生活再建が困難な被災者に特徴的な属性（生活再建を困難にしたと考えられる要因等）を抽出した。これを現行の支援制度等における支援対象と比較検討した結果、アンケート調査から得られた被災者属性に対しては、かなりの部分で、現行の被災者支援施策が対応していることが判明した。しかしながら、個別の被災者の訴えから得られた被災者属性に対しては、現行の支援制度は必ずしも対応が十分ではなく、

よりきめ細やかな対応の必要性があらためて認識された。

(b) 業務の実施方法

2002年度の本業務の実施体制は、以下のとおりである。

生活再建実態の把握

株式会社社会安全研究所 ヒューマンファクター研究部長

首藤 由紀 shuto@e-riss.co.jp

主な生活再建支援施策の把握

株式会社社会安全研究所 情報技術研究部長

小田 淳一 joda@e-riss.co.jp

被災者属性と支援の枠組みの検討

株式会社社会安全研究所 代表取締役・所長

木村 拓郎 kimutaku@e-riss.co.jp

(c) 業務の成果

平成14年度業務の成果は、以下のとおりである。

1) 生活再建実態の把握

a) 被災者・被災世帯に関するアンケート調査資料等の収集

大都市における被災者の属性は多岐にわたるため、対象とする被災者像に関する認識の食い違いが各種の議論において問題となる。ここではまず、今後の研究の大きな前提となる「被災者像の把握」という観点から、阪神・淡路大震災における被災者・被災世帯に関するアンケート調査資料等の収集・整理を行った。

() 収集対象範囲

1995年1月から2003年1月までの8年間に発表されている、阪神・淡路大震災関連の論文・報告書及び新聞記事から被災者を対象にしたアンケート調査資料等の収集を行った。

資料の収集においては、人と防災未来センター所有の文献、および社会安全研究所所有の文献・新聞記事を基に主に以下のキーワードがあてはまる資料を抽出した。

「アンケート（意識調査）」

「生活（再建・復旧・復興）」

「住宅（再建）」

「健康」

その結果、論文・報告書157件、新聞記事29件の計186件の資料を収集した。

収集した資料を、実施主体別に以下の2つに区分した。

行政機関、公共機関が実施主体となった調査（新聞社が実施主体のアンケートを含む）
大学、学会等研究機関、及び被災者団体が実施主体となった調査

本研究においては、生活再建が困難である被災者像の典型例を把握するため、186 件の資料の中から、さらに以下の基準で対象範囲を絞り、合計 33 件の資料を用いて被災者属性把握のための整理を行った。

調査対象者数が多い（1,000 人規模）の調査

定期的実施された調査

主に被災者個人（世帯）の生活再建状況を質問している調査

（ ） 整理方法

震災後に被災者が何らかの被害を受け、これを再建しなければならない“生活”は、大きく以下の 3 つの側面があると考えられる。

住まい：自らの定住する場所。したがって、その再建とは、単に被災した住宅の修繕もしくは再建のみを指すのではなく、別途新たな住宅を確保したり、別の家族との同居、ホーム等への入居も含む。

暮らし（生計・生業）：生業等によって収入を得て、家計を営んでいくこと。震災によって収入が減少したり、必要な経費が増加したりするという被害に対し、震災前とほぼ同程度の生活水準を回復することが、その再建目標である。

健康：身体および精神の両面における健康状態。震災によって直接・間接的に心身に影響を受けた場合には、これを震災前とほぼ同様のレベルに回復することが必要である。たとえば毎日の生活の充足感・安心感なども、広い意味で、精神的健康と考えることができる。

ここでは、このような考え方にに基づき、収集された各アンケート調査の結果から、これらの 3 つの側面に関する設問におけるクロス集計で、特に困難を抱えているとの回答が多かった集計結果を抽出した。そして、そこでクロスされている被災者属性とは何か、すなわち「どのような属性の被災者がより困難度が高いか」について整理した。

なお、この被災者属性については、大きく以下の 3 つに区分した。

被災者がそもそも持っていた属性（本来属性）

被災者が震災によって直接的に受けた被害の属性（直接被害属性）

上記 2 属性の結果として、被災者が曝されることとなった被害の属性（間接影響属性）

実際に行った整理の一例を、表 1 に示す。

表1 アンケート調査結果に見る被災者属性と生活再建の整理（例）

調査対象	本来属性				直接被害属性				間接影響属性																				
	年齢	世帯構成	震災前職業	被災前収入	震災前自宅の所有状況	自宅の被害	失業・廃業	家族の健康の状況	PTSD等	希望する仮設に入居しない	仮設に入居する	仮設から転居できず	自宅を再建した	自宅を再建できず	復興住宅に入居できない	復興住宅に入居できる	地元に戻った	資金不足	支出増	借金をしている	生計が苦しい	売り上げが伸びない	収入減	生活の周通しがない	生活できず不安	体調不良・病気	生活に（い）	近所付き合いの減少	
1年～2年																													
仮設住宅入居者(48,300戸)	高齢				被災前自宅の所有状況	被害あり																							
仮設住宅入居者(1,000人)				賃貸		被害あり																							
仮設住宅入居者(1,000人)						被害あり																							
仮設住宅入居者(1,000人)						被害あり																							
神戸市内旧避難所・復興所生活者(356人)						被害あり																							
大阪府の乳幼児の保護者(655人)	乳幼児																												
仮設住宅(2,290人)				賃貸		全壊																							
仮設住宅(2,290人)	40,50代					全壊																							
仮設住宅(2,290人)	50,60代					全壊																							
仮設住宅(30,528戸)	高齢	単身				被害あり																							
神戸市民(838人)				所得低		被害あり																							
神戸市民(838人)				賃貸		被害あり																							
神戸市周辺市町、仮設住宅入居者985人						被害あり																							
神戸市周辺市町、仮設住宅入居者985人						被害あり																							
神戸市周辺市町、仮設住宅入居者985人						被害あり																							
神戸市周辺市町、仮設住宅入居者985人						被害あり																							
神戸市周辺市町、仮設住宅入居者985人				所得低		被害あり																							
神戸市周辺市町、仮設住宅入居者985人						被害あり																							
神戸市周辺市町、仮設住宅入居者985人						被害あり																							
神戸市周辺市町、仮設住宅入居者985人						被害あり																							

文字で記入されているものが取り上げられた属性(アンケートでは最も回答率が高くなった選択肢が属性となる)。

はその選択された属性により最終的に影響を及ぼされるもの(直接被害属性、または間接影響属性が当てはまる)

は直接被害属性または、間接影響属性のうち、に影響をおよび須属性(例:収入が減って生活が苦しい)「収入が減る」が、「生活が苦しい」が となる

b) 各種資料における「被災者像」の把握

アンケート調査などでは把握の難しい被災者の生活再建に関する諸要素を検討するため、各種資料から、生活再建に関する問題等が指摘されている具体的な被災者の抽出を行った。

() 抽出対象とした文献等

上記(1)で収集したアンケート調査のうち、特に生活再建に関する困難点等を自由回答で尋ねている調査の自由記述について詳細な報告のあるもの¹⁾⁻³⁾、および特に生活再建等に関する記述が多い新聞掲載記事等を集積した文献^{4),5)}を対象に、被災者が生活再建に関して具体的に述べている部分、たとえば「このような点で困難を抱えている」「このような支援が欲しい」もしくは「この支援を受けられた(受けられなかった)」と表されている部分などを抽出した。

この結果、抽出された具体的な被災者の声は 125 例である。

() 整理方法

抽出された被災者の声の内容を分析し、以下の項目で整理した。

困難面：被災後の生活再建の上で、特に困難を感じている点に関する記述から、これを「住まい」「暮らし」「健康」の3つに区分した。

関連支援策：被災者の声で触れられている支援策について、以下の分類で整理した。

- ・利用でき役に立った支援策
- ・現存せず、必要と考えられる支援策
- ・現存するが適用条件などにより利用できなかった支援策(およびその理由)

これらとともに、そのような声を寄せた被災者の属性についても、特に上記の困難面、関連支援策との関係が深いと考えられる事項を中心に、記載内容からわかる範囲を抽出・整理した。

実際に行った整理の一例を、表2に示す。

表 2 個別被災者の声に見る被災者属性と生活再建支援策の整理（例）

No.	被災者像		困っていること (生活被災状況)	受けて助かった支援策 受けられなかった支援策 今後求められる支援策 等	被災者属性	生活再建 困難面	支援策への意見			
	職業(性別)	年齢 住所(場所)					使用して 役立った	現存するが 利用できず	理由	現存せず 求められる
1	マンション 理事長 (男)	67 芦屋市	全壊したマンションがS48建築基準 法改正による容積率制限で再建でき ず。	容積率の緩和が図られたが、容積率 オーバーの割合が多すぎるため適用 外となった。(結果的に、隣接地の 買い足して敷地を広げ、従前床面 積・高さの再建とした) 住むところが決まらない。	マンション 全損	住まい			容積率緩和 容積率超過 が上限超	
2	留学生 (女)	28 神戸市中央 区	日本に来てずっと住み続けたアパー トが半壊、立ち退きを求められた。 アルバイトもできない。		賃貸住宅半 損・外国 人・学生	住まい				賃貸住宅斡 旋
3	寝たきり (男)	68 神戸市長田 区	住んでいた長屋が倒壊したため、老 人ホームに入居。家族・友人等との 生活ができない。	住み慣れた町へ戻るための支援がな い。	住宅全損・ 高齢者・障 害者	住まい				従来地区の 住宅斡旋
4	洋服メー カー会社 社員(男)	52 神戸市	会社の売上が落ち、希望退職の形で リストラ。	仕事を探すにも年齢制限が多いため 難しい。	失業・中高 年	暮らし				年齢制限の ない就職斡 旋
5	食料品店 経営 (男)	52 神戸市長田 区	自宅兼店舗が全壊、仮設屋台村を オープンしたが、元の店の再建は目 途立たず	借金があると県や市の融資制度が断 られるため、当分は安い建物でやる しかない。	自営・店舗 全損	暮らし		融資制度	借金がある ため	
6	百貨店会 社員 (男)	? 神戸市	店舗が損壊したため自宅待機	国の「雇用調整助成金」で一部負担 が肩代わりされ、自宅待機中の給与 は基準内賃金の100%が支給された	会社員・勤 務先業績不 振	暮らし		雇用調整助 成金による 一部負担肩 代わり		
7	青果店自 営(男)	26 神戸市兵庫 区	市場の仮設店舗へ参加を誘われた が、設備費等を含めた費用2,700万円 の資金繰りが難しく、断念	県・市の補助があるものの、一人当 たりの負担が数百万円となり、回収 できるだけの収益を上げられるか不 生活費が入らない(ため、市の復旧 工事の手伝いに行っている)。	自営・店舗 全損	暮らし		県・市の仮 設店舗設立 補助	返済不安の ため	
8	鶏卵店自 営(男)	66 神戸市兵庫 区	年が年のため、仮設店舗に入って一 から立て直しても商売できない。会 社員と違って失業保険も出ない。		自営・高齢 者	暮らし		復旧工事雇 い入れ		
9	小売市場 協同組合 会長	65 西宮市	小売市場「VIVA甲子園」が一部を除 き全壊	県の緊急融資制度を利用、95年12月 にオープンした	自営・店舗 全損	暮らし		県・緊急融 資制度		
10	鉄工所経 営(男)	70 神戸市須磨 区	鉄筋5階建て貸しビルに入居してい た鉄工所が火災で全焼。貸しビル入 居者と家主の間で交渉が続いたため解 体目途すら立たないため、工場がな い。	自分の工場がないため事業計画が立 たず、復興融資に必要な県信用保証 協会の保証が得られない。仮設住宅 二次募集は、場所が西区だったた め、見送った。	自営・店舗 全損	暮らし		復興融資	事業計画が 立たないた め信用保証 協会の保証 得られず	
11	震災で解 雇された 男性	20代 後半 神戸市	震災で解雇された	人材派遣会社「パソナ」神戸支店の 被災者向け就労支援により、福岡市 の信販会社で派遣社員として働くこ 【高齢者への雇用対策がない】	失業	暮らし		派遣会社被 災者向け就 労支援		
12	元旋盤工 (男)	61 神戸市	年齢制限があり職安でも求人が見つ からない	【高齢者への雇用対策がない】	失業・中高 年	暮らし				年齢制限の ない就職斡 旋
13	元冷凍工 場勤務 (男)	59 神戸市	年齢制限があり職安でも求人が見つ からない	【高齢者への雇用対策がない】	失業・中高 年	暮らし				年齢制限の ない就職斡 旋
14	料理店自 営(男)	57 神戸市中央 区	震災で入居していたビルが全壊	偶然であった高校時代の同級生の紹 介で新しい店のビルを決めた	自営	暮らし		知人の住宅 斡旋		

2) 主な生活再建支援施策の把握

a) 現行の災害被災者支援制度

現行の災害救助制度は従来「災害救助法」と「災害弔慰金の支給等に関する法律」(以下、弔慰金法)の両者によって構成されていた。その後、阪神・淡路大震災を機に「被災者生活再建支援法」が制定され、新たな被災者支援の枠組みが追加された。

ここでは、まず、それらの法の成立経緯から、国の災害救助制度に関する基本的な「方針」を把握することとした。

() 災害救助法

) 制定の経緯⁶⁾⁻¹³⁾

災害救助法の原形は、明治13年に発布された備荒儲蓄法にさかのぼる。これは災害にかり困窮している者には、食料、小屋掛料、農具および種穀料を給し、また罹災のため地租、納税不能の者には租額を補助または貸与する制度である。なお、備荒儲蓄金は、中央儲蓄金と府県儲蓄金の2本立てとし、各府県とも儲蓄金を設け、中央儲蓄金は府県儲蓄金を補助することとされた。

備荒儲蓄法は明治14年から20年間の施行期限とすることとなっていたが、明治23年以降、大規模な風水害が相次ぎ、中央儲蓄金が底を突く事態となり、明治32年に罹災救助基金法が制定された。この法では、都道府県は最小50万円を貯蓄し、災害救助にあてることとされた。なお、基金から支出される費用は、次のとおりとされ、現物給付を原則とする

ものの、必要であると認める場合に限り金銭をもってこれをなすことができ、その限度額は全て地方の実情に応じ地方長官が規定することとされた。

1)避難所費、2)食糧費、3)被服費、4)治療費、5)埋葬費、6)小屋掛費、7)就業費、8)学用品費、9)運搬用具費、10)人夫賃

しかし、法による具体的な規定がなく、地方長官が規定する基準については各都道府県で著しい差異があり、救助活動がそれぞれで実施され、かつ不徹底にわたりやすく、特に救助の実施や、物資の調達について関係機関相互の連絡に統一を欠くことが多かったとされる。

その後、特に昭和21年12月の南海大地震を機に、抜本的な災害救助制度の立法が要望され、昭和22年10月に「災害救助法」が成立した。

災害救助法は、その後数度の改正を経て、現在、法第二十三条で以下のような「救助の種類」を定めている。

1. 収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与。
2. 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給。
3. 被服、寝具その他の生活必需品の給与又は貸与。
4. 医療及び助産。
5. 災害にかかったものの救出。
6. 災害にかかった住宅の応急修理。
7. 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与。
8. 学用品の給与。
9. 埋葬。
10. 前各号に規定するものの他、命令で定めるもの。

このうち、10.については「災害救助法施行令」第九条で、死体の搜索及び処理、災害によって住宅又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去、と定められている。

）阪神・淡路大震災後の見直し

災害救助法については、阪神・淡路大震災ののち、有識者等による検討結果がまとめられ、厚生省災害救助研究会報告書（平成8年5月）として公表された。その後、

「大規模災害における応急救助の指針，平成9年6月，厚生省」

「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（厚生省告示第百四十四号）平成12年3月31日」

「災害救助法による救助の実施について（厚生省社会局長通知）平成12年3月31日」などで、救助の内容・基準が改定されている。

しかし、これらの取組みでは、「福祉避難所」「福祉仮設住宅」の設置などが新たに盛り込まれたが、災害救助法自体の改正には至らず、その運用基準の見直しにとどまった。

さらに、兵庫県の検証事業や旧国土庁の「被災地における住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」等各種の調査研究等が行われ、また、有珠山等最近の災害を踏まえて各種の課題が指摘されたことなどから、阪神・淡路大震災から5年が経過したことを契機として、平成12年6月に社会・援護局長の私的懇談会として「大規模災害救助研究会」が設

置されその報告書が取りまとめられた。

その中では、既存の住宅ストックの活用として、公営住宅への一時入居、民間賃貸住宅の活用、住宅の応急修理や修理費用のさらなる支援、被災民有敷地の暫定借上制度や自己敷地への設置などによる応急仮設住宅の建設、さらには、仮設住宅を改良して恒久住宅化することも選択肢として用意すべき、など従来の災害救助の枠を大きく越えた取組みの必要性が提言された。しかし、災害救助の基準等には反映されないまま現在に至っているのが実情である。

また、災害救助法の大きな特徴は、被害の程度の応じて臨機応変に救助ができるものとなっていることである。しかし、それが災害毎の「特別基準」として定められることとなっており、必ずしもそうした制度の趣旨が地方公共団体の担当者に理解されていないこともあって、実態としては、法の趣旨がいかされず、非常に硬直的・恣意的な運用がなされることが多い点も問題点となっている。

）災害救助法の性格

制度の運用基準や、こうした見解をみると、災害救助法における既存の各種支援や、その後のさまざまな検討過程で提案されている支援は、その多くが基本を生活保護対象者等の経済的弱者を対象とした制度であり、社会福祉制度の一環として位置づけていることがわかる。

阪神・淡路大震災後の各種論議では、国のこうした社会福祉制度としての位置づけと、一般の被災者に対する被災者生活支援や住宅再建に関する支援策とが明確に区分されないままの議論が多く、両者が平行線をたどったように見受けられる。今後の生活再建支援策の検討にあっては、社会福祉制度で救済すべき対象者とそれ以外の対象者について、制度の前提となる位置づけを明確に区分した制度設計が重要と考えられる。

() 災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律

災害弔慰金は、一般の被災者に対して直接資金の給付・貸付を行う数少ない制度である。給付金としては、この他には被災者生活再建支援金があるのみである。また貸付については、生活福祉資金、住宅金融公庫等資金等があるが、これらは、通常からそれぞれの施策目的のために制度があり、災害の場合に条件の横だし・上乘せなどの優遇措置が図られるもので、弔慰金法の災害援護資金とは本来的な趣旨を異にするものである。

）制定の経緯^{14),15)}

昭和48年に成立した同法は、自然災害による個人被害に、個人責任の原則を修正した画期的な法制度と言われた。昭和36年、第二室戸台風の被害についての衆院災害対策特別委員会で社会党の辻原弘市氏は、「被害は比較的低所得の人に手痛く当たった。政府としても、個人的災害を救う意味の諸施策をすべきだ」と発言した。これに対し当時の池田首相は「財政の状況、公平の原則などから案が見当たらない。貸付金などで対応したい」と応えている。

その後、昭和42年8月、新潟県下越地区で起きた羽越水害を機に、同年、衆院災害対策特別委の小委員会に、災害対策の基本問題を各党がまとめた「災害対策要綱案」が出され

た。当時の首相が「共済制度なら考慮の余地もある」との趣旨を発言し、共済制度が浮上し、昭和 45 年に、共済型の法案として初めて、公明党から「災害救済法案」が出され、また、全国知事会は「国民災害共済制度構想」をまとめた。

この際には、政府も総理府を中心に関係省庁と共済制度を検討したが、強制加入を採用するだけの公益性がないこと、掛け金徴収が困難なこと、負担と給付の不均衡などが問題とされた。

さらに、昭和 47 年、衆院に「災害対策の基本問題に関する小委員会」が設けられ、「災害弔慰金構想案」が出された。そこでは、政府側の総理府総務副長官が「どこにも苦情を持って行き難いこと、人命の損失への弔慰金であること、相互扶助による拠出が難しいことなどから、国が補助することは、十分に意義がある」と述べ、政府として取り組むこととなり、同年 10 月に「市町村災害弔慰金補助制度要綱」が定められ、同年 6 月 1 日以降の災害にさかのぼって適用された。内容は、被害を受けた市町村が、死亡者の遺族に災害弔慰金を支給した際、10 万円を限度に、国が 1 / 2、都道府県が 1 / 4 を補助するというものである。なお、都道府県・市町村の負担には、特別交付税が措置される。

さらにその翌年には、住居、家財などの物的損失、傷病に対する措置が無いことが問題とされ、自民党の小委員会で、災害援護資金の貸し付けと、弔慰金の引き上げを盛り込んだ「災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律案」が議員立法としてまとめられ、成立した。

)制度の概要

この災害弔慰金法には、以下の三つの事項が定められている。

災害弔慰金の支給。

災害障害見舞金の支給。

災害援護金の貸付。

「災害弔慰金の支給」は、それぞれ一世帯当たり生計維持者の死亡に対しては 500 万円、生計維持者以外の死亡には 250 万円が支給されると定められている。災害によりかけがえない肉親を失った遺族を救済することを趣旨とし、「遺族はその肉親の死について苦情の持って行き所もなく、どこからの救いも望めない」ということを根拠に公的に給付される見舞金という位置づけである。「住居の滅失した世帯数が 5 以上」の自然災害が制度の対象となるなど、できるだけ小災害も含むように配慮した制度となっている。

「災害障害見舞金」は、災害により重度の障害を受けた人に対して支給されるものである。生計維持者に対して 250 万円、生計維持者以外に対して 125 万円という金額が定められている。重度の障害を受けた人は、その障害の程度からみて、一般の社会経済活動に参加しようとしてもできないような状況にあるとともに日常生活も極端に制限されるなど、死亡した者に匹敵するような社会環境におかれている事情を勘案して昭和 57 年の法律改正で制度化された。

「災害援護金」は、「世帯主が療養一ヵ月以上の負傷を負った場合」と「住居または家財の価額の三分の一以上の損害を被った場合」に、損害の程度に応じて最高 350 万円まで生活資金が貸し付けられる制度である。災害救助法の生業資金とは違って使用目的が拘束されていないこと、災害援護金の償還については、「償還免除規定」と「償還金の支払猶予規

定」とが存在し、返済が困難な場合の救済策を備えているなど、ある程度の「焦げつき」があることも想定した制度である。この制度を利用するためには所得条件があり、三人世帯の場合だと年間所得が480万円未満でなければならないなど、世帯人数による所得制限がある（ただし、住宅全壊の場合には、1,270万円に緩和される）。他の融資制度と比べると、一件当たりの金額が相対的に大きいこと、柔軟性があることが特徴である。

しかし、阪神・淡路大震災では、受付期間の短さや貸付条件についての問題が指摘された。受付期間については、国の通知により、災害日の翌月1日から3カ月以内で受付を終了しなければならないとされており、そうした期間では、県外避難者へのPRが難しいこと、被災者が再建計画をたてられない場合もあること、などの問題が指摘された。貸付条件については、大規模で広域的な災害では親類縁者等も被災者であるケースも多く連帯保証人が設定できない、所得が多く要件に満たない、震災により失業した被災者が対象とならない、などの点が指摘されている。

このように、弔慰金による支給・貸付は、国による個人被災者救済の大きな柱となっており、後述の被災者生活再建支援法と同様に、その成立過程でも相当の議論が戦わされてきた経緯がある。被災者救済、あるいは生活再建支援の法制度化にあたっては、こうした法制度の趣旨を踏まえつつ、それらとのバランス、役割分担などについて、十分な検討が必要と考えられる。また、阪神・淡路大震災等を参考に、大規模災害における制度運用についての見直しも必要と考えられる。

() 被災者生活再建支援法

平成10年5月15日、「被災者生活再建支援法」が成立し、災害救助法による「現物支給」を中心としていた従来の災害救助対策に対し「現金支給」方式が導入され、弔慰金法と同様に画期的な新法とされた。このような制度形式の被災者生活再建支援法成立までの経緯は、表3に示すとおりであり、その間、いくつもの制度案が出された。その主なものは表4に示すとおりである。

被災者生活再建支援制度の特徴は、被災者に支給する支援金については、その1/2について都道府県が出資して設けた基金の運用果実を支援金に充て、残りの1/2を国が支出する制度としたことである。

ただし、都道府県が基金に拠出する財源については普通交付税措置が実施されている。この財政措置は、地方交付税法第五条で、特別の地方債に係る償還費の基準財政需要額に参入されるものの一つにあげられており、その単位費用は1,000円につき800円とされており、地方公共団体の共済的制度とされるものの、これまでの実態は国の制度である。

表3 成立までの主な経過

年月日	「自然災害被災者支援促進協議会」関連の動き 兵庫県，全国知事会関連の動き 市民立法グループ関連の動き 政府・国会・政党の動き その他
1991.06.	雲仙・普賢岳噴火災害
1992/10/24	九州弁護士会連合会（九弁連）「雲仙普賢岳噴火災害の救済を求める決議」で自然災害救済制度構想を打ち出す
1995/05/27	日本弁護士連合会（日弁連）「長期化大規模災害対策法等の立法措置を求める決議」で災害対策基金創設措置法を提唱
1995/01/17	阪神・淡路大震災
1995/02/22	九弁連、阪神・淡路大震災についての緊急基本提言を発表、地震等被害住宅補償共済法の創設を提言
1995.07.	静岡県知事、全国知事会で「全都道府県による災害相互支援のための基金創設」を提言
1995/09/11	総理大臣の私的諮問機関「防災問題懇談会」提言発表。全国自治体拠出による基金制度について検討の必要性を全労済協会の呼びかけによる「自然災害に対する国民的保障制度を考えるプロジェクト」会議、「自然災害に対する国民的保障制度の提言」を発表
1995/09/19	兵庫県「新しい住宅地震災害共済保険制度の創設」を提言
1996.03.	日弁連「地震被害住宅等復興共済制度創設の提言」発表
1996/05/29	「阪神・淡路大震災被災地からの緊急・要求声明の会」（小田実代表）、市民立法「大災害による被災者の生活基盤の回復と住宅の再建等を促進するための公的援助法案（略称：生活再建援助法案）」を発表。
1996/05/31	「住宅地震災害保険に関する法律案」、衆議院に提出（新進党、市民リーグ、民政連）
1996/06/18	「住宅地震災害保険に関する法律案」廃案
1996/07/18	「全国知事会議」、震災対策強化など国への27項目の要望に、住宅再建を目的とする都道府県拠出の「災害相互支援基金」（静岡県案）創設の際の財政援助などを盛り込む
1996/09/01	新進党グループ・日本生協連・連合・兵庫県による「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」が、「自然災害に対する国民的保障制度を求める署名活動」開始（～11/30）
1996/11/29	新進党、被災弱者世帯への100万円の特別見舞金支給を柱とした「阪神・淡路大震災の被災世帯に対する特別見舞金支給法案（要綱）」をこの日召集の臨時国会提出
1996/12/09	新進党「阪神・淡路大震災の被災世帯に対する特別見舞金支給法案」取り下げを決定
1997/01/31	「市民＝議員立法実現推進本部」（小田実代表）、「生活再建援助法案」第2次修正案を発表。
1997/02/20	「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」の全国署名約2,400万人分、代表世話人の貝原俊民兵庫県知事から梶山静六内閣官房長官へ提出
1997/04/30	「兵庫県民会議」、住宅再建のための「住宅地震災害共済制度」と、生活再建資金を直接給付する「被災者生活緊急支援基金制度」からなる「地震等自然災害による被災者支援制度」（総合的国民安心システム）を発表
1997/05/14	新進、民主、太陽の野党3党、「阪神・淡路大震災の被災者に対する支援に関する法律案」（野党案）を衆議院に提出
1997/05/20	災害弔慰金法改正「災害被災者等支援金法案」（市民立法案）、参議院に提出
1997/06/18	参院本会議、「災害被災者等支援金法案」（市民立法案）の継続審議、「阪神・淡路大震災の被災者に対する法律案」（野党案）の廃案を決定
1997/07/17	全国知事会、自然災害の公的な生活支援策として、国と都道府県の負担により総額3,000億円の「災害相互支援基金」を創設すること全会一致で特別決議
1997/12/09	野党3党（新進・民社・太陽）、「阪神・淡路大震災被災者支援法案」（野党案）を参議院に提出
1998/04/10	参院災害対策特別委員会、「災害被災者等支援法案」（市民法案）、「阪神大震災被災者支援法案」（野党案）について初の実質審議
1998/04/21	「被災者生活再建支援法案」共産党等を除く6党派の共同提案として参議院に提出
1998/04/24	「被災者生活再建支援法」参議院で可決
1998/05/15	「被災者生活再建支援法」衆議院で可決、成立
1998/05/22	「被災者生活再建支援法」（法律第66号）公布
1998/11/05	「被災者生活再建支援法 施行令」（政令第361号）公布
1998/11/06	「被災者生活再建支援法 施行規則」（総理府令第68号）公布

表4 法の内容および他2法案との比較

	被災者生活再建支援法	阪神・淡路大震災の被災者に関する法律案	災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案
提案者	自民・社民・さきがけ・民主・公明・自由党	新進・民主・太陽党（野党案）	田英夫議員等（市民立法案）
対象災害	災害救助法適用規模の自然災害（将来の災害） * 阪神・淡路大震災被災者については、同等の行政措置で対応	阪神・淡路大震災のみ	災害救助法の適用災害、その他の政令で定める災害（阪神・淡路大震災に遡及適用）
給付金使途	自立した生活を開始するために必要な経費	使途制限なし	使途制限なし
給付金の内容と給付対象	【被災者生活再建支援金】 全壊（および半壊解体）世帯 年収～500万円 上限100万円 年収500万円～700万円，世帯主年齢45歳以上等 上限50万円 年収700万円～800万円，世帯主年齢60歳以上等 上限50万円	【震災見舞金】 所得1,000万円未満世帯 全壊100万円 半壊 50万円を限度 【特別支援金】 平成8年所得が平成6年所得の3分の2未満となり、一定の所得限度額未満の世帯 200万円を限度	【生活基盤回復支援金】 所得2,000万円未満世帯 全壊500万円 半壊250万円を限度
費用負担	・全都道府県が資金拠出する基金を設立 ・給付金は基金の運用益を充当、国はその2分の1を補助	全額国庫負担	・阪神・淡路大震災遡及適用分は全額国庫負担 ・将来の災害は、国：都道府県：市町村＝2：1：1で負担

また、適用条件が厳しく、地方公共団体が制度の対象とならない被災者に対する措置を実施している例も多い（東京都、広島県、鳥取県 など）。

なお、被災者生活再建支援法は施行後5年以内に見直すこととされており、現在、全国知事会などが見直しに向けた検討を進めており、国はそれらを待って検討に入ることとしている。

（ ） その他の各種制度

その他の公的な被災者生活支援制度としては、税等の各種減免措置と制度融資がある。また、被災者支援制度として議論されることは少ないが、特に自然災害を対象としたものではなく、通常の災害（日常的な火災など）のために準備されている支援制度もある。

） 通常の災害のために準備されている制度

特に自然災害を対象として限定したものではないが、「通常の災害（日常的な災害）」で被災した場合に利用できる制度、あるいは被災した結果として利用の対象となる制度の例として、次のようなものがある。被災者支援については自然災害対応の制度のみが話題となりやすいが、これらのセーフティネットについても視野に入れた検討が必要である。

《通常の災害のために準備されている支援制度の例》

- ・ 奨学金、就学援助、授業料減免
- ・ 児童育成手当、児童扶養手当
- ・ 所得税の雑損控除
- ・ 地方税の猶予、減免
- ・ 予定納税額の軽減、免除
- ・ 被災事業用資産の損失の繰越控除
- ・ 被災住宅用地等に対する固定資産税の課税標準の特例
- ・ 健康保険、国民健康保険の減免、猶予
- ・ 国民年金、厚生年金の減免、猶予
- ・ 遺族年金等
- ・ 葬祭費の援助（国民健康保険）

） 大規模災害時における特例措置

上記の支援制度の中には、特に大規模な災害が発生した場合に、その適用対象の範囲や支援の程度が広げられる場合がある。これを、阪神・淡路大震災を例に見ると、以下のとおりである。

阪神・淡路大震災では、特例法が制定され、災害発生が1月であったことから平成6年分の所得についても雑損控除が適用できることとされた。同様の措置が、被災事業用資産の必要経費の算入においてもなされた。また神戸市では、区画整理事業などの適用により土地の利用が制約を受けた場合、その制約の程度に応じて「土地に係る固定資産税・都市計画税」が減免された。通常、固定資産税・都市計画税の減免措置は課税対象の被害に応じた減免が原則であり、利用制約に対する減免措置は従来の枠組みを超える支援策であったとされる。

住宅・事業所等の再建に向けた各種措置も図られた。具体的には、震災によって滅失・損壊した家屋や償却資産があり、これに代わる家屋等を取得等した場合の、固定資産税・都市計画税の税額が3年間1/2に減額された。これは地方税法で措置されることとなったものである。また、被災宅地を再建までの間も引き続き「住宅用地」として認定し、通常であればより高額な税負担となるべきところを事実上減免した。この措置は、平成12年度まで続けられた。滅失損壊した事業所の再建では、旧事業所の床面積相当分について事業所税の一定の軽減措置が図られることとなった。なお、上記の減免に関する地方公共団体への財政支援として、通常は対象とならない目的税である都市計画税・事業所税についても財政上の特例措置が講じられた。

こうした各種租税軽減措置については、『租税軽減策は納税額の多い持家層、高所得層に厚く、賃借人、低所得層に薄い。同じ1,000万円の被害が発生したとしても、所得課税では年収1億円の方は約650万円、年収1,000万円の方は約300万円、無収入の方は零である。』¹⁶⁾として、経済的弱者への支援としての弱さの指摘もある。

また、阪神・淡路大震災では、神戸市民では市民税・所得税だけでも軽減額は1,260億円に及ぶとの試算があるが、これらの支援は目に見えにくいという側面がある。こうした支援が目に見える形で示されることも、支援を実感できるという意味で、重要と考えられる。

)各種貸付金

貸付金としては、前述の弔慰金法に基づく災害援護資金の他、生活福祉資金、各種住宅資金、中小企業資金などの制度資金が災害時特例として適用される。

これらの貸付金については、回収を確実にするため、保証人などの手続き要件を厳しくすると被災者は借入ができなくなり、緩和すると回収が不可能となるという難しさがある。

また、災害援護貸付金などの貸付金は、ある程度以上の規模の利用が見込まれる場合には原資を地方債で調達し、貸付金の返済分で地方債を償還するという仕組みがとられることが多い。この場合、長期間にわたる返済事務が行われるが、低所得層への貸付が多いため元利償還がスムーズに行われず、一方で関連する地方公共団体の事務費支出は膨大なものとなる。事務費は、場合によっては融資額に匹敵することにもなりかねないと言われており、支援業務の効率の点から問題という指摘もある。

() 主な被災者支援制度一覧

以上で見た、主な被災者支援制度(個人・個人事業主を対象とするもの)の一覧を示す。

本研究を進めるにあたっては、被災者支援制度として把握したこれらの制度について制度利用対象者属性、支援内容等をデータベース化している。

表 5 資料収集・整理した制度一覧

通常の災害で利用できる制度	一定規模以上の災害で適用される制度
所得税の雑損控除等	災害弔慰金
国税の減免（所得税）	災害障害見舞金
国税の減免（相続税、贈与税）	被災者生活再建支援金
国税の申告・納付期限等の延長	災害援護資金（災害弔慰金法）
医療費の一部負担金の減額・免除	葬祭費の援助（災害救助法）
介護保険料の減免	健康保険料の納期延期
恩給・共済年金担保貸付、厚生年金等担保貸付等	教科書の無償給与
地方税の徴収猶予等（都道府県・市町村民税（個人））	災害復興住宅資金（住宅金融公庫）
地方税の徴収猶予等（不動産取得税：都道府県税）	住宅金融公庫融資返済中の返済方法の変更
地方税の徴収猶予等（自動車税・自動車取得税）	住宅の応急修理（災害救助法）
地方税の徴収猶予等（固定資産税・都市計画税）	応急仮設住宅への入居
国民健康保険料の減免	公団・公営住宅の一時使用
国民年金保険料の免除	災害公営住宅への入居
葬祭費の援助（国民健康保険法）	民間住宅の借上げ提供等
奨学金の貸与	産業労働住宅建設資金
寡婦年金・遺族一時金	災害復旧資金貸付（国民生活金融公庫）
遺族基礎年金	経営安定関連保証
遺族厚生年金	小規模企業設備資金
遺族共済年金	災害復旧資金貸付（中小企業金融公庫）
児童育成手当	災害復旧資金貸付（商工組合中央金庫）
児童扶養手当	天災融資制度（被害農業者）
傷病災害時貸付（小規模企業共済）	天災融資制度（被害林業者）
農業基盤整備資金（農林漁業金融公庫資金）	天災融資制度（被害漁業者）
農林漁業施設資金（農林漁業金融公庫資金）	雇用保険の求職者給付の特例
林業基盤整備資金（農林漁業金融公庫資金）	職場適応訓練費の支給
漁業基盤整備資金・漁船資金（農林漁業金融公庫）	雇用調整助成金
果樹植栽資金（農林漁業金融公庫資金）	借地救済措置（罹災都市借地借家臨時処理法）
沿岸漁業経営安定資金（農林漁業金融公庫）	借家救済措置（罹災都市借地借家臨時処理法）
	許認可等の有効期限延長（一般災害）
	許認可等の有効期限延長（特定非常災害）

b) 復興基金

雲仙岳噴火災害を契機として、いわゆる「復興基金」が設置される例が見られるようになり、阪神・淡路大震災においても復興基金が設置されて基金を通じた各種被災者支援が実施された。基金事業は長期に渡ることから、被災地の実情に応じてメニューの修正・追加が行われている。今年度は、こうした支援策の変遷の実態を把握した。

雲仙岳噴火災害では、国と長崎県は21分野83項目（最終的には100項目）にわたる救済策を打ち出した。特に財政面では、雲仙岳災害対策基金（行政基金）の造成を支援し、その利子を救済策の財源に充てるという新たな方策を生み出し、また、被災市町はそれぞれで義援金を原資とした取り崩し可能な災害対策基金（義援金基金）を設置し、独自の救済策を実施した。この手法は、その後の災害でも参考とされた。

表 6 雲仙岳噴火災害での復興基金

・財団の資金	基本財産：30億円(長崎県出捐) 運用財産：災害対策基金1000億円(長崎県貸付) 義援金基金：60億円
・財団の役員	長崎県知事が理事長として、理事12名、常務理事1名、監事2名
・運営方法	理事会：基金予算、事業内容等の審議、決定機関 幹事会：理事会開催前の調整機関 事務局：長崎県災害復興室及び関係課職員で構成

表 7 阪神・淡路大震災の復興基金

主体(財団方式)	(財)阪神・淡路大震災復興基金
目的	・阪神・淡路大震災からの早期復興のための各般の取組を補完した被災者の救援および自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に進めることにより、災害により疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生すること。
基金の規模	・9,000億円(当初6,000億円)
基金の財源	・出捐金200億円(兵庫県2/3、神戸市1/3) ・長期貸付金8,800億円(設立当初5,800億円であったが増額された) ・宝くじ収益金交付金139.6億円 ・国庫補助金14億円
設立年月日	・平成7年4月1日
事業の予定期間	・10年
事業内容	・被災者の生活の安定・自立および健康・福祉の増進支援 ・被災者の住宅の再建など住宅の復興支援 ・被害を受けた中小企業者の事業再開など産業の復興支援 ・被害を受けた私立学校の再建など教育・文化の復興支援 ・被災地域の早期かつ総合的な復興

被災公共施設の復旧に関しては国の支援措置が確立しているものの、被災地の経済再建、被災者の住宅・生活再建については従来の支援制度のほとんどが低利融資等によるものであったが、これらの復興基金は、それを補完した。また、仮設住宅における「集会施設の建設(雲仙)」「ふれあいセンターの運営費補助(阪神)」などにみるように、既往制度で想定していなかった施策に対応する役割を果たしたと評価された。

しかし、雲仙岳噴火災害の基金に比べ、阪神・淡路大震災での復興基金については、被災者の多さに比較して基金の総額が少なく、基金事業による支援が利子補給などを中心とする「さみだれ」給付であったために、被災者にとっての実感が薄いことを指摘する声や、資金力の限界から対象が低所得者に傾斜し過ぎたとの見方もある。また、産業対策面の事業では申請要件が厳しいことや、申請に通常収集していない特別なデータを揃える必要があるなどの手間のかかる書類が必要で再建関連業務に追われるなかで時間がとれない、などの問題も聞かれる。

なお、復興基金の原資としては、被災地方公共団体の出捐とそれに関する国の地方債への措置の他、義援金、復興支援宝くじの収益の一部などを充てた例がある。復興支援としての公営競技の収益の一部、寄付金付き切手・はがきの発行などによる支援も考えられる。

また、復興基金の地方公共団体出資金については、地方交付税法第六条で、特別の地方債に係る利子支払費を基準財政需要額に参入されるものとされており、その単位費用は1,000円につき950円とされている。この措置について国では、一定の予算枠を全国で配分する交付税で措置していることから、地方公共団体の「共助」として実施されているという位置づけと説明している。

今後、被災規模・金利状況等に応じた規模の復興基金設置を制度化すること、また、既往災害で基金事業として実施された施策を参考に選択可能なメニューを検討しておくことが必要と考えられる。こうした形で、地元の判断を重視しつつ、被災者の多様なニーズと社会の変化に速やかに臨機応変に対処できるようにしていくことを検討する必要がある。

c) 地方公共団体の独自支援策

既往災害において、地方公共団体は独自に各種の生活支援を実施している。今年度の研究では、雲仙岳噴火災害以降の次に示す7つの主要災害における地方公共団体による独自の生活支援施策を収集・整理した。

- 1990年11月雲仙岳噴火災害
- 1993年7月北海道南西沖地震
- 1995年1月阪神・淡路大震災
- 2000年3月有珠山噴火災害
- 2000年9月東海豪雨
- 2000年10月鳥取県西部地震
- 2001年3月芸予地震

ここでは、それらの中から特に今後の制度面の検討の参考になると考えられる、近年の災害における特徴的な取組みを示す。

() 鳥取県の住宅再建支援

鳥取県西部地震における住宅再建支援として、鳥取県は市町村への間接補助の形式で、表8のような各種支援を実施し、その後、こうした支援を恒久的制度とするため、基金を設置している。この制度の実施にあたっては、過疎地域の人口流出防止の観点が強調整された。

() 鳥根県の住宅補修支援

鳥取県西部地震における住宅再建支援として、鳥根県は市町村への間接補助の形式で、高齢者等住宅修繕支援事業を実施した。これは、住宅の修繕が必要であるにもかかわらず住宅貸金の利用が困難な高齢者等社会的弱者に対して、その被災住宅を修繕する“現物支給”を行うことにより住居の安定を図ることを目的とするもので、前述の災害救助法における住宅の応急修理の制度を補完するものとして実施された点が特徴である。修繕に要する費用は、原則として一世帯につき200万円が上限とされた。

災害救助法における住宅の応急修理の限界が指摘されるなかで、それを補完する注目すべき取組みの一つと考えられる。

表 8 鳥取県の住宅再建支援施策

事業名(担当課・連絡先)	事業内容
鳥取県西部地震被災者向け住宅復興補助金 (住宅環境課)	補助対象の内容・下限の設定・本人負担額等事業の詳細な条件については市町村の定めたところによる。 1 住宅関連 鳥取県西部地震において被害を受けた住宅に関して、自らの居住の用に供する一の建物の建設又は補修を行う者に対し、補助金を交付する。 (1) 建設 補助対象限度額 300万円 負担割合 県2/3 居住していた市町村内に建設する場合に限る。 (2) 補修 補助対象限度額 150万円 補助率 50万円未満の場合:県1/2 50万円以上の場合:県1/3 (3) 液状化 補助対象限度額 150万円 補助率 50万円以下の負担割合:県1/2 50万円超150万円以下の負担割合 補助対象範囲 液状化によるものの基礎の復旧(地盤補地の整地等を含む) (1)(3)又は(2)(3)の組み合わせで適用できる。 2 石垣関連 崩落すると周囲の住宅等に被害を及ぼすおそれのある損壊した石垣・擁壁等を補修した者に対し補助金を交付する。 補助対象限度額 150万円 補助率 県1/3
鳥取県西部地震被災者向け復興住宅資金利子補給事業 (住宅環境課)	住宅金融公庫等の災害復興のための住宅融資を受ける者に対し、当初6年間、上限2.1%の利子補給を行う。
鳥取県西部地震被災者向け災害復興住宅建設資金貸付事業 (住宅環境課)	住宅金融公庫等の融資を受ける者に対し、上乗せ融資を行う。 融資限度額 建設400万円(20年償還・据え置きなし) 補修200万円(10年償還・据え置きなし) 利率 2.1%(当初6年間無利子)
鳥取県西部地震被災者向け民間賃貸住宅家賃負担軽減事業 (住宅環境課)	被災者(り災証明書の「り災世帯の構成員」)が、民間賃に入居した際に市町村が行った家賃補助に対し、補助金を交付する。 事業主体 市町村 補助対象経費 市町村の家賃補助額 補助限度額 3万円/戸 補助率 県1/2
鳥取県西部地震被災者向け空き家活用型家賃負担軽減事業 (住宅環境課)	市町村が民間空家を借り上げて補修し、被災者に賃貸す経費について、補助金を交付する。 事業主体 市町村 補助対象経費 市町村が民間空家を補修する経費 市町村が の空家を借り上げた額と、被災者へ貸しつけた際の入居者負担額との差額 補助限度額 の経費:50万円 の経費:1ヶ月あたり3万円 補助率 及び のいずれも県1/2
優良木造住宅助成事業 (住宅課)	県産財を利用した優良な木造住宅を建設(購入)する者として1戸あたり30万円を助成。
優良分譲住宅供給助成事業 (住宅課)	県住宅供給公社が供給する地域優良分譲住宅の購入者に対し、住宅金融公庫借入利率の1%を当初5年間利子補給す
県営住宅の家賃減免 (住宅課)	家賃の全額減免(1年間) 敷金の徴収猶予(1年間)
被災家屋等解体支援事業(循環型社会推進課)	被害を受けた市町村が生活環境保全に特に必要として実施する被災家屋等の解体に係る経費に助成。 補助率1/2

() 広島県における住宅再建関連融資に関する利子の一括補給

広島県では住宅被災者が住宅金融公庫の融資を受ける場合、その利子の一括補給を実施している。その平均補給金額は、建設の場合約 380 万円となっている。一括補給という方策では、被災者の再建意欲を高め、支給事務の手間の削減といった効用もあるものと考えられる。

表 9 利子の一括補給の利用状況

	被災住宅再建利子補給				
	利用件数	利用内訳		利子補給補助基本額	
		建設	補修	建設	補修
6月	4	1	3	3,052	1,243
7月	64	18	46	47,013	11,331
8月	54	9	45	27,286	14,196
9月	56	14	42	47,558	13,105
10月	43	6	37	17,885	16,256
11月	37	8	29	32,287	11,968
12月	70	21	49	64,107	17,642
1月	33	12	21	44,779	8,963
2月	51	19	32	63,317	14,605
3月	27	10	17	37,990	8,107
4月	13	7	6	26,596	3,073
5月	28	16	12	84,051	6,973
6月	19	12	7	46,769	5,764
7月	16	11	5	49,763	1,605
8月	13	8	5	35,883	2,859
9月	19	14	5	59,710	2,817
10月	22	16	6	69,406	5,983
11月	14	12	2	52,724	1,200
12月	27	12	15	59,849	5,998
計	610	226	384	870,025	153,688

補助基本額は、市町村が金融機関に対して利子補給等を行った額。

県は、その1/2市町村に対して補助を行う。

利子補給 1件当たり平均

建設	3,850 千円
補修	400 千円

() 北海道の実施した生活支援事業

有珠山噴火災害への被災者支援では、生活支援事業の創設が特筆される。これは、道の単独事業として実施されたもので、平成 12 年 7 月 1 日現在で、避難指示区域内に住所があり、仮設住宅、借家、親戚・知人宅で避難生活を行っている世帯（町指定の避難所入所者や社旗福祉施設入所者、入院中、生活保護受給者は対象外）を対象に生活費を支給するものである。生活費支給額は、生活費基準額から、各収入を世帯で合算した認定収入額を引いてその差額を支給するもので、次のように算出される。

生活諸費基準額（算定の基礎：世帯当たり 3 万円、世帯員一人当たり 3 万円）

認定収入額（一月の収入額から係る経費を差し引いたもの）

- ・ 給与所得控除後の額である給与収入全額
- ・ 公的年金など収入月額のみ
- ・ 避難生活を機に稼働を開始したことにより得た臨時的収入月額の半分
- ・ その他の収入の必要経費控除後の全額

なお、この給付は避難解除の時点で支給対象外となるが、解除されても生活条件が整わない人が多かったため、自宅に戻れなかった人たちを対象とする支給が続けられた。

こうした支援事業の例は、雲仙岳噴火災害においても「食事供与事業」「生活雑費支給事業」「生活支援事業」などという形で実施された。また、阪神・淡路大震災でも「中高年自立支援金」として毎月の生活費支援が実施され、その後の被災者生活再建支援法成立の足がかりとなった。これらの例からは、災害現象やその影響が長期化する大規模災害では、こうした生計面の一定期間の支援が必要とされていることがわかる。

これらの災害で各地方公共団体が実施した諸施策は、新たな政策立案の参考として、一般制度としての可能性や大規模大震災における可能性・有効性などを検討する重要な手がかりとなる。特に上記のような取組み例を見ると、災害が固有の特性を持つことからすれば、それぞれの特性に併せて地方公共団体による対応の実施が可能となるよう、一定の枠での財政措置が図られるようにするなどの政策的な取組みも大きな課題と考えられる。

d) 義援金

今年度の研究では、雲仙岳噴火災害以降の主要災害における義援金配分状況(配分基準)を収集・整理した。

義援金については、災害間で被災者支援に、あまりにも大きな格差が生じるという問題がある。特に、都市部での大規模災害では被災者の数が膨大となり、義援金による支援の限界が明らかとなった。災害時における義援金については、既に、雲仙岳噴火、北海道南西沖地震、そして阪神・淡路大震災と度々議論がなされている。しかしその後も、那須豪雨災害では住宅全壊世帯に700万円、有珠山噴火住宅全壊あたり500万円程度の配分がなされている一方、芸予地震、鳥取県西部地震では10万円～数十万円程度となっており、被災者にとって大きな格差のある状況が続いている。

こうした格差を解消する手だては、今のところ見つからないが、当面は、被災者への支援にあまり大きな差が生じないように、災害弔慰金や各種見舞金、復興基金等を通じた支援の平等を検討していくことが考えられる。例えば神戸都市問題研究所震災復興政策研究会は「義援金の配分がこのように極端に少ないのであれば、被災自治体の見舞金財源として交付税で特別措置するとかの財源補填手法は、政府がその気になれば必ずしも不可能でなかった。」¹⁷⁾としている。

なお、義援金の「募集、配分基準・方法、公表等」については、先に示した厚生省・災害救助研究会がその報告の中で、『これらの災害時の経験を踏まえ、今後、大規模災害において、義援金の募集、配分等の業務が円滑に進められ、寄付者や被災者に不満が生じることがないように、義援金の募集、配分基準・方法、監査の実施及び公表のあり方について、日本赤十字社等の関係者を中心に標準的なガイドラインを作成し、国民各層のコンセンサスを得るようにしておくことが望ましい。』と指摘している。

3) 被災者属性と支援の枠組みの検討

a) アンケート調査に見る被災者属性

アンケート調査資料等の整理結果を基に、典型的な被災者属性の整理を行った。各属性

の整理結果を表 10 に示す。

表 10 被災者属性の整理結果

本来属性					
年齢	性別	世帯構成	震災前職業	被災前収入	震災前自宅の所有状
直接被害属性					
自宅の被害	失業・廃業	休業・休職	収入減	家族の怪我の状況	PTSD等
間接影響属性					
住まい					
仮設住宅関連	復興公営住宅関連	民間賃貸住宅関連	自宅再建関連	居住地域関連	
暮らし					
収入関連	支出関連	その他暮らし全般			
健康					
身体影響関連	ストレス関連				

以下に、具体的な属性の内容、及びより生活再建が困難であるとみなされる属性を示す。

() 本来属性

被災者が本来持っている属性のうち、生活再建が困難な属性として取り上げられているものを以下に示す。

) 年齢

20代、30代...70歳以上のように年代毎に区切った分類で比較した調査が多い。

多くの調査で「高齢者」(主に60歳以上の回答)が、生活再建が困難である被災者として取り上げられている。

例：仮設住宅入居者は、60歳以上が8割を占めている。¹⁸⁾

) 性別

性差が取り上げられている調査は少ない。PTSD等の影響で若干取り上げられている。

例：ストレス得点は男性(6.00)よりも女性(7.04)のほうが高くなっている。¹⁹⁾

) 世帯構成

単身、2人、3人以上のように人数を質問している調査は少なくないが、被災者を特徴付ける属性としてはあまり取り上げられていない。

例：65歳以上の世帯のうち単身世帯が約半数を占めている。²⁰⁾

) 震災前職業

会社員、自営業、無職など職業の質問している調査は少なくないが、被災者を特徴付ける属性としてはあまり取り上げられていない。

例：会社員では、震災前と同じ仕事をしている人の25%が「給料が下がった」とし、「震災後に職を失い、今も失業中」も8%にのぼった。²¹⁾

) 被災前収入

100万円未満、200万～300万円未満…1,000万円以上などのように、被災前の世帯収入を質問している調査が、被災直後1～3年頃に多い。

「所得低」が、被災者を特徴付ける属性として用いられている。

例：総収入が100万円未満の最も収入が少ない層が31.1%となっている。²⁰⁾

) 被災前の自宅の所有状況

持ち家、民間賃貸、公営住宅などのように自宅の所有区分を質問した調査が多い。

「賃貸」(主に民間賃貸の回答)が、被災者を特徴付ける属性として用いられている。

例：震災前、借家だった人で元のまちに戻るのを「断念した」のは55.8%に。²¹⁾

() 直接被害属性

被災者が震災によって直接的に受けた被害の属性のうち、生活再建が困難な属性として取り上げられているものを以下に示す。

) 自宅の被害

全壊、半壊、一部損壊、被害無しの分類で質問をしている調査が多い。

「被害大」(主に全壊の回答)が、被災者を特徴付ける属性として用いられている。

また、調査対象を仮設住宅入居者とした調査の場合、入居者の大多数が自宅に被害を受けた被災者であり、調査テーマ自体が被災者属性となっているものが多い。

) 失業・廃業

現在の職業の質問で、「失業中」、「事業をやめた」等の分類で質問している調査が多い。震災直後の調査から、近年の調査にわたり、多くの調査で被災者属性として用いられている。

) 休業・休職

現在の職業の質問で「休業中」、「休職中」等の分類で質問している調査が多い。

「失業・廃業」と比較すると、取り上げられる量は少ないが、収入減などの原因となる属性として用いられている。

) 家族の怪我の状況

「死亡」、「入院した」、「怪我をした」などの分類で家族の怪我の状況の質問をしている調査が若干見られる。主に震災直後に実施された調査に多いが、「怪我をしたことにより、仕事が出来なくなった」などのように、その他の影響との関連を示した調査は少ない。

) PTSD等精神的被害

「すぐに目を覚ましやすい」、「ちょっとした物音でもびっくりしやすい」などのように、PTSDに関連した質問をしている調査が若干見られた。

主に震災直後に実施された調査に多い。

() 間接影響属性

上記2属性の結果として、被災者がさらされることとなった被害の属性のうち、生活再建が困難な属性として取り上げられているものを以下に示す。

) 住まい

仮設住宅関連

- ・希望する仮設住宅へ入れない
- ・仮設住宅へ入居した
- ・仮設住宅から転居できない

復興公営住宅関連

- ・復興住宅に入居した
- ・復興住宅へ入居できない

民間賃貸住宅関連

- ・民間賃貸住宅へ入居した

自宅再建に関連

- ・自宅を再建した
- ・自宅の再建ができていない
- ・自宅の再建を断念した
- ・家主が自宅を再建しない
- ・再建資金がない

居住地域に関連

- ・県外・市外に避難した
- ・避難後、地元に戻った
- ・避難したまま地元に戻れない
- ・避難した場所に慣れた

) 暮らし

収入関連

- ・収入減
- ・売上げが伸びない
- ・借金をしている

支出関連

- ・支出増
- ・支出を控えている
- ・生計が苦しい

その他暮らし全般

- ・生活の見通しが立たない
- ・支援制度を希望する
- ・生活の復興ができていない

) 健康

病気関連

- ・体調不良、病気
- ・通院している

ストレス関連

- ・近所付き合いの減少等による不満
- ・生活しにくい

b) 個別被災者の声に見る生活再建支援策

個別被災者の声を分析した結果、得られた生活再建支援策の評価等について整理したものを表 11 に示す。

表 11 個別被災者の声に見る生活再建支援策の評価

役立った支援	必要だった支援	受けられなかった支援（理由）
「住まい」関連		
<ul style="list-style-type: none"> ・被災者向け住宅資金融資／復興基金利子補給 ・特定目的借上公共賃貸住宅 ・震災復興総合設計制度 ・共同再建補助 ・地震保険 ・生命保険金 ・親族の支援 ・知人の住宅斡旋 ・知人宅提供 ・勤務先の無利子融資 ・勤務先の住宅提供 ・勤務先の住宅斡旋 ・勤務先の住宅斡旋・家賃補助 ・家族勤務先の住宅斡旋 	<ul style="list-style-type: none"> ・擁壁修復支援 ・公費解体期間延長 ・従来地区の住宅確保支援 ・従来地区の住宅斡旋 ・従来地区の仮設住宅 ・低家賃住宅・家賃補助 ・賃貸住宅斡旋 ・自力再建補助 ・障害者への住宅支援 ・恒久公営住宅の早期提供 	<ul style="list-style-type: none"> ・優先的借地権・優先的借家権（借地権料の調達不能） ・復興公営住宅（仮設住宅に入居しなかった，収入・年齢条件が合わず，単身用不足・狭い） ・仮設住宅（半壊認定・抽選漏れ，資産制限，年齢制限，交通不便） ・容積率緩和（容積率超過が上限超） ・リフォーム時バリアフリー融資（新築のため適用外） ・住宅ローン支援（ローン負担者が自分以外） ・融資（担保不足，保証人不足，従来からの借入による抵当権設定） ・復興融資（年齢制限） ・銀行の融資（年齢制限） ・賃貸住宅家賃補助 ・第二次義援金住宅助成金（修理規模小，収入制限，一部損壊で解体せず） ・被災者向け住宅資金融資（一部損壊） ・税減免（一部損壊） ・各種支援（一部損壊，年齢・収入制限）
「暮らし」関連		
<ul style="list-style-type: none"> ・災害援護資金 ・被災者自立支援金 ・特別家賃低減対策補助 ・利子補給 ・復旧工事雇い入れ ・勤務先の転居費用支援 ・親族からの見舞金 	<ul style="list-style-type: none"> ・特別家賃低減対策補助の期間延長 ・恒久公営住宅の早期提供 ・二重ローン救済 ・税優遇措置の期間延長 ・生活資金支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害弔慰金（受給資格なし，入院中の自然死） ・中高年自立支援金（世帯収入） ・被災者自立支援金（基準日に世帯主でない，半壊・解体せず） ・第二次義援金住宅助成金（民間賃貸住宅入居時に一度受けたため） ・融資（既往借入有り） ・各種支援（仮設に入居せず，年齢・収入制限）
<ul style="list-style-type: none"> ・雇用調整助成金による企業負担補助 ・派遣会社被災者向け就労支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・年齢制限のない就職斡旋 ・アルバイト斡旋 	
<ul style="list-style-type: none"> ・市による土地買い上げ ・知人の店舗斡旋 ・県・緊急融資制度 ・国民金融公庫と信用保証協会の融資 ・国民金融公庫返済延長 	<ul style="list-style-type: none"> ・従来地区での営業再開支援 ・小規模事業者向け無利子融資 ・被災産業支援 ・高額借入者支援 ・営業再開支援 ・家主に対する支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・復興融資（事業計画が立たず信用保証協会の保証得られず） ・県・市の仮設店舗設立補助（返済不安のため）
「健康」関連		
	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所での本格診療 ・医療費無料期間延長 	<ul style="list-style-type: none"> ・医療費免除（年齢制限，一部損壊判定） ・介護手当（入院）

これらについて、被災者の属性とも比較しながら検討した結果、以下のようなことが指摘できる。

() 「住まい」関連

世帯主もしくは家族の勤務先企業により、住宅が斡旋されたり、家賃補助があったという例が比較的多く見られた。住宅再建にあたっては、被災者の勤務する企業の役割が大きかったが、企業規模による格差があった（大企業の支援は大きい、中小企業では支援はあまりない）との指摘もされている。³⁾

活用できた支援策として公的支援策があげられた例は、あまり多くない。しかしこれは、被災者の声として取り上げる記事等において、公的支援策への不満・批判的側面が強いことが反映されていると考えられる。数少ない公的支援策の奏功例としては、被災者向け住宅資金融資（住宅金融公庫等による）と復興基金によるその利子補給、特定目的借上公共賃貸住宅制度があげられた。

単なる住宅再建・確保の支援ではなく、「元の場所の住宅」を確保するための支援を求める声が多い。

特に比較的若い年齢層からは、仮設住宅が利用できない（なかなか当選しない）という声が多く、高齢者等から優先的に入居していたことが反映されている。一方で、家族が多いなどの理由で、仮設住宅の入居をあきらめたという声もあった。

ただし、仮設住宅に入居しなかったため、復興公営住宅の応募条件からはずれて利用できないということを指摘する声がある。ある特定の支援を受けなかった被災者は、その後の支援の対象外となる（もしくは優先性が低くなる）ことについて、被災者と行政の間に共通の認識がなかったと考えられる。

住宅の被害が一部損壊であることから、義援金（第二次・住宅助成金）、税の減免、被災者向け住宅資金融資などさまざまな支援を受けられなかったという不満の声がある。

震災前からの借入れによる抵当権設定、担保や保証人の不足、年齢等の理由で、行政や銀行からの融資を受けられないという声は少なくない。

() 「暮らし」関連

個人の生計に対する公的支援策の中では、特にまとまった金額となる災害援護資金と被災者自立支援金について、役立ったという声があった。

一方、被災者自立支援金については、収入・年齢条件や家屋被災条件（全壊または半壊で解体証明あり）に合わなかったために利用できないという不満の声も少なくない。

住宅の自力再建・修理等は果たせたものの、年収や年齢が若干条件を超えていたために各種支援を受けられず、生活が苦しいという声も多い。しかしこれらの被災者は、税の減免等を受けている可能性が高く、こうした形での支援が、「支援を受けた」という実感を持たれにくい問題が見受けられる。

自営業においては、「住まい」の場合と同様に「元の場所での店舗」を確保するための支援を求める声が多い。

震災に関連して失業・退職に追い込まれた被災者は、再就職先における「年齢制限」において困難を感じる声が多く、特に中高年向けの職業斡旋などに関する支援が必要と考え

られている。

() 「健康」関連

健康に関しては、得られた被災者の声あまり多くなく、また役立った支援策はあげられなかった。

求められる支援策としては医療費軽減があげられた。また、年齢制限や住宅被害程度により、医療費軽減策が利用できなかったという点もあげられた。

被災者の健康面に関しては、アンケート調査自由回答用の設問、マスメディアによる取り上げ方のいずれをとっても、「住まい」および「暮らし」との関連（たとえば「住まい」の移転による近隣関係の欠如がまねく健康影響等）で取り上げられる例が多い。また支援策も、そうした側面に対するものが多いと考えられる。

c) 各種支援制度での被災者属性

ここでは、2.3.2 節で把握した公的支援制度について、被災者がどのような属性で捉えられているかを、制度利用対象者の条件という観点から検討した。

その結果、各種支援制度においては、制度利用に関する被災者属性は大きく次のように区分できる（表 12）。

表 12 制度利用に関する被災者属性の概要

被害関連属性	人の被害に関する属性 家計に関する属性 住宅・家財に関する属性 事業資産に関する属性 事業収入に関する属性
特定の世帯条件	低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯 等
制度加入条件等	国民健康保険被保険者、住宅金融公庫利用者、雇用保険加入者 等

() 被害関連属性

) 人の被害に関する属性

主に人的被害に関すると考えられる属性としては、次のような事項がある。

1. 死亡（生計維持者・生計維持者以外）
2. 障害を受けた者（生計維持者・生計維持者以外）
3. 世帯主の負傷（一ヶ月以上）
4. 生計維持者の死亡、心身に重大な傷害、長期入院により収入が著しく減少した世帯
5. 寡婦・母子世帯となった者

) 家計被害に関する属性

主に家計に関すると考えられる属性として、次のような事項がある。なお、低所得世帯については、一般的には、「生活保護世帯」「住民税非課税世帯」などが対象とされることが多い。

1.生計維持者の死亡、心身に重大な傷害、長期入院により収入が著しく減少した世帯 2.家計の悪化 3.災害により元利金の返済が著しく困難となった者 4.災害によって経済的に困難に陥り就学援助を必要とする小・中学生の保護者	5.失業した労働者 6.生計維持者の失業、事業の休廃止、農作物の不作・不良により収入が著しく減少した世帯 7.低所得世帯となった者 8.災害による内定取り消し未就職卒業者
--	--

) 住宅・家財被害に関する属性

主に住宅・家財被害に関する属性としては、次のような事項がある。

1.住宅全壊世帯 2.住宅全壊と同等の被害(やむを得ず住宅を解体した世帯、火砕流等の危険で居住不能な状態が長期に継続するすると見込まれる世帯) 3.住宅全壊と同等の被害 4.家財の1/3以上の被害 5.住居の全壊 6.住居の半壊 7.住居の全体が滅失・流出 8.住宅が全半壊、全半焼、流出、床上浸水等の被害	9.住宅が滅失または損傷 10.住宅を失った者 11.産業労働者住宅に著しい損害 12.住家の被害による学用品喪失 13.住宅、家財の被害 14.財産の被害 15.住宅、家財の損失 16.自動車の損害 17.宅地の損害 18.家屋の損害 19.災害により住宅・家財等に著しい損害
--	---

) 事業資産被害に関する属性

主に事業資産に関すると考えられる属性としては、次のような事項がある。

1.産業労働者住宅又は事業場に著しい損害 2.施設が罹災 3.事業所または主要な事業用資産が全壊・流出、床上浸水等の損害 4.年収入の10%以上の損失額または50%以上の施設損失額 5.施設被害、経営の安定に支障	6.事業用資産の被害 7.たな卸資産、固定資産の損失 8.事業用資産の損失、雑損失 9.事業用資産の損失 10.農地の損害 11.農地又は宅地以外の土地被害 12.償却資産被害
--	--

() 特定の世帯条件

制度利用の対象となる世帯(個人)に関する特定の条件としては、以下のような事項がある。

1.死者遺族 2.世帯収入が800万円以下 3.総所得1,270万円以下 4.低所得世帯	5.障害者世帯 6.高齢者世帯 7.母子・寡婦世帯 8.納税義務者
---	--

() 制度加入条件等

各世帯等が災害前から加入あるいは利用していた制度が支援制度利用の前提となるもの

も多い。例えば、以下のようなものがある。

1.母子福祉資金・寡婦福祉資金から貸付を受ける者	4.国民健康保険被保険者
2.住宅金融公庫利用者	5.介護保健料納付義務者
3.雇用保険加入者	6.介護保健給付金受取者（要介護者）

d) 被災者属性と支援の枠組みの検討

以上の取組みから、アンケート等での被災者属性の把握と、各種支援制度で対象としている被災者属性には、あまり大きな違いのないことが分かる。しかし、阪神・淡路大震災では、多くの支援策が同じ選別基準で生活実態と乖離が埋められなかったとする、次のような指摘がある。²³⁾

『義援金・基金・補助金の3本立てで、生活復興が行われたが、同じ発想・基準で給付された。主として年齢・所得が選別基準として多用されたが、高齢者・低所得者が必ずしも災害の最大の被害者ではない。…略… 卑近な事例が、住宅と工場・商店と同時に災害に見舞われた自営層の被災者である。生活の糧と住宅をともに喪失したのであり、高齢者は少なくとも年金によって、生活保障がなされている人が大半である。』

したがって高齢者を優遇した所得補填措置は、政策的に問題である。また住宅再建補助なども、公的補助・義援金・復興基金で、ほぼ同じ基準で行われた。生活給付金も公的補助・義援金・復興基金が、ほぼ同じ基準で行われた。財政支出の有効性からみて問題である。』

大規模大震災に対しては、真に有効かつ財政効率の高い支援の実施が必要となることから、上記指摘のように、支援基準の多様化によって生活実態との連動を図ることが大きな政策課題と考えられる。そのためにはまず、「どのような被災者がどの程度いるのか」を把握し、その上で、支援に漏れている被災者を見つけて対策を講じていくことが必要と考えられる。特に、行政による支援は縦割りになりがちで他の施策との連携や相乗効果が配慮されにくい。個々の世帯の被害と支援状況を全体として把握した上で、きめ細かな対策を実施することが必要と考えられる。

(d) 結論ならびに今後の課題

本年度の研究では、基礎的な情報の収集・整理として、次の3つの検討を実施した。

阪神・淡路大震災における被災者のとらえ方

主な制度と利用条件等の整理

被災者属性と支援の枠組みの検討

今回把握した各種制度の歴史的経緯や、地方公共団体等の独自の取組みならびに制度上の課題から、大都市大震災における生活再建政策について必要な視点として、例えば、以下に示すようなものがあげられる。今後、こうした観点を踏まえた政策面の検討が重要と考えられる。

視点1：施策の多様化

特に、住居に関する復興対策について、「避難所 仮設住宅 復興公営住宅」というこれまでの単線的な施策には限界があり、より多様で、複合的な被災者・避難者対策が必要ななどの指摘がある。特に、大規模災害からの生活再建、産業再建には多様なメニューが必要と指摘されている。

視点2：迅速化・手続きの簡素化

復旧・復興施策の実施には、スピードが求められる。特に被災者支援等の広報・相談・実施は、人心安定のために不可欠である。産業・経済についても、時間を経るにつれて営業不能、顧客が減るなどの機会損失による間接被害が増大・累積する。また、手続きの簡素化は、全般的に被災者への負荷を軽減し、行政等の対応事務を簡素化・効率化することにつながる。各施策について、こうした観点からの検討を行うことが、全体として大きな効果をもたらすと考えられる。

視点3：長期化対策

災害が長期にわたる問題は、間接被害の増大と、直接・間接被害が相互に関連、相乗して被害を拡大させる「複合被害」とであるとされる。これは、阪神・淡路大震災のような都市部での大規模災害で、その後遺症が長期にわたるような場合に顕著となる。

しかし、既往の災害対策関係の法制度は、中小規模の地震や風水害などの一過性の災害を想定していると考えられるものが多いことから、長期化災害では対処が難しい課題が数多く出ており、これらへの対応を検討する必要がある。

(e) 引用文献

- 1) 関西大学西宮研究会：西宮市の震災被災者の生活に関する調査、西宮市企画財政局企画財政部、1996.
- 2) 大阪教育大学住居学研究室・住宅復興市民委員会：「自力」復興被災者の実態調査 <http://www.asahi-net.or.jp/~XC7T-HYS/self-recovery.html>
- 3) (財)兵庫県長寿社会研究機構家庭問題研究所：阪神・淡路大震災が家族に及ぼした影響に関する調査研究報告書、兵庫県、1996.
- 4) 毎日新聞大阪本社震災取材班編集責任：毎日新聞が伝えた震災報道 1260日、(株)六甲出版、1998.
- 5) 神戸新聞社編：大震災 問わずにはいられない 神戸新聞報道記録 1995-99、神戸新聞総合出版センター、2000.
- 6) 厚生省：大規模災害における応急救助の指針、1997.
- 7) 厚生省災害救助研究会報告書、1996.
- 8) 厚生労働省・大規模災害救助研究会報告書、2001.
- 9) 厚生省：災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準、厚生省告示第百四十四号、2000.
- 10) 厚生省社会局長：災害救助法による救助の実施について、厚生省社会局長通知、2000.
- 11) 中川和之：生活支援の政策展開，生活復興の理論と実践，神戸都市問題研究所編、

- 12)厚生省社会局施設課，災害救助誌・災害救助法 20 年の記録・，昭和 42 年 12 月
- 13)厚生省社会援護局保護課監修，災害救助の実務・平成 8 年版・，第一法規、1996.
- 14)神戸新聞社：「復興へ」第 18 部 この国 / 震災 3 年目の決算
- 15)厚生省社会局施設課監修：災害弔慰金関係法令通知集・平成 3 年版，第一法規、1991.
- 16)神戸都市問題研究所生活再建研究会：震災復興と生活再建、都市政策 no.86、1997.
- 17)神戸都市問題研究所震災復興政策研究会：給付金行政の実態と課題、都市政策 no.86、1997.
- 18)（財）兵庫県長寿社会研究機構家庭問題研究所：仮説住宅におけるコミュニケーション形成への取り組みに関する調査研究報告書、兵庫県、1997.
- 19)（財）兵庫県長寿社会研究機構家庭問題研究所：震災被災世帯状況に関する調査研究報告書、兵庫県、1995.
- 20)（財）神戸都市問題研究所編：震災調査の理論と実践、勁草書房、2001.
- 21)神戸新聞社：神戸新聞 1999 年 1 月 18 日朝刊、神戸新聞社、1999.
- 22)神戸新聞社：神戸新聞 2000 年 1 月 12 日朝刊、神戸新聞社、2000.
- 23)高寄昇三：復興財政措置の運営課題、都市政策 no.99 号

(f) 成果の論文発表・口頭発表等
なし

(g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定
なし

(3) 平成 15 年度業務計画案 生活再建フローの検討

平成 14 年度の研究から、阪神・淡路大震災における被災者属性の多様さが明らかとなった。平成 15 年度には、まず大都市大震災における被災者の生活再建について、既往の各種災害と比較して、どのような特性があるのかを検討する。大都市大震災における生活再建の特徴について、他の各種災害と比較しつつ、その特徴を明らかにする。

さらに、大都市大震災における生活再建についての特徴を踏まえて被災者像を整理し、その代表的なパターンを検討する。また、あわせて被災者像を迅速に把握するための被害調査や被害推計の方策を検討する。

支援メニューのあり方の検討

必要な生活再建支援メニューの目指すべき方向性等について、その考え方を整理する。既往の災害や諸制度における各種論議を収集・整理した上で、大都市大震災における生活再建について、その目標あるいは回復すべき水準のあり方等について検討する。

被災者像と支援の枠組みの検討

上記の大都市大震災の生活再建特性及び支援メニューのあり方の検討を踏まえて、代表的な被災者像と支援実態の枠組みを精緻化し、今後の生活再建モデル構築及び生活再建支援制度検討の基礎資料とする。