

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ヵ年の年次実施計画
- (e) 平成16年度業務目的

(2) 平成16年度の成果

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の成果
 - 1) 生活再建支援制度の総合化に関する検討
 - 2) 住宅再建支援制度の制度化の動きに関する調査
- (c) 結論ならびに今後の課題
- (d) 引用文献
- (e) 成果の論文発表・口頭発表等
- (f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

(3) 平成17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	役職	氏名	メールアドレス
(株) 社会安全研究所	所長	木村拓郎	kimutaku@e-riss.co.jp
〃	情報技術研究部部長	小田淳一	joda@e-riss.co.jp
〃	ヒューマンファクター研究部部長	首藤由紀	shuto@e-riss.co.jp
〃	応急対策研究部研究員	増田佳恵	masuda@e-riss.co.jp

(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 ヶ年の年次実施計画（過去年度は、実施業務の要約）

1) 平成 14 年度：

各種アンケート・資料などから、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、①住まい、②暮らし（生業・生計）、③健康という側面から分析・整理した。また、現行の主な国の支援制度を収集し、支援対象者、支援内容などを整理するとともに、過去の災害事例における復興基金や地方公共団体独自施策の収集・整理等を行った。さらに、住まい、暮らし、健康の3側面で生活再建が難しい被災者の属性を抽出し、現行の支援制度と比較した。その結果、抽出された被災者属性に対しては、現行の支援施策が対応しているが、同様な基準による支援策が多く、よりきめ細かな対応の必要性が認識された。

2) 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

被災者の生活再建について健康、暮らし（所得）、住まいの観点からモデル化し、現行の支援制度との対応状況を分析した。

また、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、生活再建の政策立案の方向性を検討した。この結果、①社会保障・災害時保障・政策的公共施策という「支援レベルの区分」に応じた政策が必要なこと、②被災者の困窮度と受けられる支援に関するポイント制を導入し、併せて多様な選択可能なメニューを準備することで、被災者の自己選択に基づく公平で適正なレベルの支援を実施する必要性が明らかとなった。

3) 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

4) 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

5) 平成 18 年度：新たな生活再建支援施策の効果評価

(e) 平成 16 年度業務目的

過去 2 年間の研究成果を受け、大都市大震災時における被災者の生活再建プロセス及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。

(2) 平成 16 年度の成果

(a) 業務の要約

1) 生活再建支援制度の総合化に関する検討

過去 2 カ年において実施した被災者生活再建パターンおよび既存支援制度の整理結果を踏まえ、総合的な生活再建支援制度としてのあり方を検討した。

まず、既存制度の全体像を整理する見取り図を作成し、各制度の位置づけや課題について整理した。次いで、各種メニューのパッケージ化を前提に、既存制度のよりよい運用方法や、新たに制度化に必要な支援施策についての検討を行い、総合的な支援施策案として構築した。

2) 住宅再建支援制度の制度化の動きに関する調査

被災者生活再建支援法は、成立時における付帯決議に基づき平成 15 年度に見直しが行われた。この過程では、被災者の住宅再建に対する支援策を盛り込むよう、さまざまな方面からの運動が展開されたものの、住宅再建費に対する直接的支援の制度化は見送られ、解体費用等の周辺費に対する支援のみとなった。

この改定の過程で住宅再建支援の制度化に向けて行われた一連の活動およびその経緯は、上記の総合的支援施策案の実現化に向けて多くの教訓をもたらすと考えられることから、この間の経緯等に関する資料収集を行い、その事実関係や制度化のネックとなった要因等について整理した。

(b) 業務の成果

今年度業務の実施経過および主な成果は、以下のとおりである。

1) 生活再建支援制度の総合化に関する検討

a) 既存制度の全体像と課題

生活再建支援制度の総合化に向けて、「健康」「生計」「居住」の3つの視点から、まず既存制度の全体像とその課題を整理した。

i) 健康被害に対する現行支援制度

健康面での被害を受けた被災者に対する支援制度の全体像は、表1のとおりである。

表1 健康面の被災に対する現行の支援制度等

被災者属性 支援種類	死亡・高度障害		高度障害に至らない障害	
	一般給与所得世帯	自営業世帯	一般給与所得世帯	自営業世帯
補助・給付	<ul style="list-style-type: none"> ・災害弔慰金（遺族）、災害障害見舞金 ・遺族年金、障害者年金 ・医療費の健康保険、労災保険からの給付 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害弔慰金（遺族）、災害障害見舞金 ・遺族年金、障害者年金 ・医療費の国民健康保険からの給付 	<ul style="list-style-type: none"> ・健康保険の「傷病手当金」 ・労災保険の障害一時金 ・医療費の健康保険、労災保険からの給付 	<ul style="list-style-type: none"> ・医療費の国民健康保険からの給付
低利融資・利子補給	・災害援護資金*	・災害援護資金*	・災害援護資金*	・災害援護資金*
減免・猶予				
(民間)	・生命保険金	・生命保険金	・生命保険の傷病特約等	・生命保険の傷病特約等

被災者属性 支援種類	障害の残らない負傷	
	一般給与所得世帯	自営業世帯
補助・給付	・医療費の健康保険、労災保険からの給付	・医療費の国民健康保険からの給付
低利融資・利子補給	・災害援護資金*	・災害援護資金*
減免・猶予		
(民間)	・医療保険	・医療保険

*所得制限あり

健康への被災は、死亡・高度障害、高度障害に至らない障害、障害の残らない負傷というようにレベルに違いはあるが、そのいずれであっても、補助・給付関連の支援制度がある。特に医療費に関する支援については、災害時に特化しない一般的な保険制度の枠組みの中で、ある程度の保障が得られるようになっている。

主に特徴的な点としては、以下のようなことが挙げられる。

- ① 公的支援制度ではないが、生命保険の加入者は全世帯の約9割に及んでおり、死亡・高度障害時にはそこから保険金が支払われる（地震や津波の場合に免責

となる可能性もあるが、過去の災害ではそうした事例はない)。しかし、高度障害以外の障害が残った場合は、傷病特約などを付保していなければ保険金は支払われない。

- ②一般給与所得者の場合は、高度障害に至らない障害が残った場合でも、労災保険・健康保険で一定期間収入が確保される（例：健康保険「傷病手当金」により標準報酬月額の60%が最高1年6ヶ月支給）。しかし、自営業者などの加入する国民健康保険では、こうした支援は存在していない。
- ③国民健康保険は、本来は義務化されているにも関わらず加入率が低いことが指摘されている。また、自営業のため労働保険（雇用保険・労災保険）に加入していない被災者もいる。こうした場合には、即座に収入の確保が困難となる可能性もある。

ii) 生計被害に対する現行支援制度

生計面での被害を受けた被災者に対する支援策を、表2に示す。主な特徴点は、以下のとおりである。

- ①一般給与所得者の場合は、雇用保険による給付が受けられる。また、雇用主である事業者が雇用調整助成金の対象となり、休業補償、訓練、出向などに一定の補助が行われる。
- ②自営業者の場合、被災事業の再開のための補助・給付の制度はなく、低利融資・信用保証枠拡大などのみである。災害救助法には「生業再開のための資金の給与」があるが、災害時の融資制度が充実しているとして運用されていない。
- ③生命保険と異なり、地震による事業資産被害や休業損失に関する保険制度は、ほとんど存在していない（ただし、店舗併用住宅については地震保険への加入が可能）。
- ④就労により生計を営んでいた世帯のうち低所得者世帯については、月額20万円（単身者は10万円）を最大12ヶ月貸し付ける離職者支援資金（生活福祉資金）の制度がある。また、従前の就労形態によっては、一般給与所得世帯と同様に雇用保険からの補助・給付もある場合があるが、パートタイム・不定期労働などのケースが多いため、これに該当する例は少ないものと考えられる。
- ⑤生活保護受給世帯は、避難所生活をしている間は受給停止となり、その間は日常の生活費が得られないという事態が生じる。
- ⑥過去の大規模災害では、災害による地域経済の疲弊、家計の悪化が長期化している中で、医療費一部負担金の減免をいつまで継続すべきかが課題となった例がある。

表 2 災害による収入減少に対する現行の支援制度

被災者属性 支援種類	低所得世帯以外の世帯		
	一般給与所得世帯	自営業世帯	年金のみ世帯
	失業・減収	営業不能・減収	(収入被害なし)
補助・給付	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用保険求職者給付 ・雇用調整助成金を通じた休業・訓練・出向 ・福祉手当等の所得要件の緩和 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉手当等の所得要件の緩和 	—
低利融資・利子補給	<ul style="list-style-type: none"> ・緊急奨学金 	<ul style="list-style-type: none"> ・復旧資金、経営安定資金の貸付等 ・緊急奨学金 	—
減免・猶予	<ul style="list-style-type: none"> ・医療費一部負担金の減免 ・健康保険料の猶予 ・介護保険料の減免 ・税の申告・納付期限の延長 	<ul style="list-style-type: none"> ・医療費一部負担金の減免 ・国民健康保険の減免等 ・国民年金の減免 ・税の申告・納付期限の延長 	—
(民間)	(ほとんどなし)	(ほとんどなし)	—

被災者属性 支援種類	低所得世帯		
	年金+就労	無年金+就労	生活保護
	失業・減収	失業・減収	避難所生活中は 受給停止
補助・給付			
低利融資・利子補給	<ul style="list-style-type: none"> ・離職者支援資金 ・生活福祉資金 ・緊急奨学金 	<ul style="list-style-type: none"> ・離職者支援資金 ・生活福祉資金 ・緊急奨学金 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活福祉資金 ・緊急奨学金
減免・猶予	<ul style="list-style-type: none"> ・医療費一部負担金の減免 ・国民健康保険の減免等 ・税の申告・納付期限の延長 	<ul style="list-style-type: none"> ・医療費一部負担金の減免 ・国民健康保険の減免等 ・税の申告・納付期限の延長 	<ul style="list-style-type: none"> ・税の申告・納付期限の延長
(民間)			

iii) 居住被害に対する現行支援制度

居住の被災に対する支援制度は、大きく、再度住居を確保するための支援と、その他の側面に対する支援に分けられる。このうち前者について、災害後の時間経過に伴う段階的な居住確保の動きによってフェーズ区分したものが表3である。また、後者については、表4に示す。

このうち、特に近年の災害を受けて大きな変化の見られる災害救助法による応急仮設住宅及び住宅の応急修理と、被災者生活再建支援法の運用状況について、特徴的な点をまとめると以下のとおりである。

表3 住宅に被害を受けた被災者に対する住居確保のための支援制度

被災者属性 フェーズ 支援種類	全壊世帯		
	フェーズ1：災害直後	フェーズ2：仮住まい	フェーズ3： 恒久的住居
現物給付	<ul style="list-style-type: none"> 避難所、福祉避難所（救助法） 旅館・ホテル等宿泊施設利用（救助法） 	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅、福祉仮設住宅（救助法） 民間賃貸の借り上げ提供（救助法） 公的住宅の一時入居 	<ul style="list-style-type: none"> 公営住宅への入居 従前居住者向住宅への入居（被災市街地復興特別措置法等）
補助・給付	<ul style="list-style-type: none"> 民間賃貸住宅の家賃補助（支援法） 	<ul style="list-style-type: none"> 民間賃貸住宅の家賃補助（支援法） 	<ul style="list-style-type: none"> 公営住宅の家賃補助 解体撤去費（支援法）
低利融資・利子補給			<ul style="list-style-type: none"> 住宅金融公庫災害融資 ローン利子補給（支援法）
減免・猶予			<ul style="list-style-type: none"> 各種手数料の減免 固定資産税等の減免
(民間)			<ul style="list-style-type: none"> 地震保険、建物更正共済

被災者属性 フェーズ 支援種類	大規模半壊世帯		
	フェーズ1：災害直後	フェーズ2：仮住まい	フェーズ3： 恒久的住居
現物給付	<ul style="list-style-type: none"> 避難所、福祉避難所（救助法） 旅館・ホテル等宿泊施設利用（救助法） 応急修理（救助法） 	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅、福祉仮設住宅（救助法） 民間賃貸の借り上げ提供（救助法） 公的住宅の一時入居 	<ul style="list-style-type: none"> 公営住宅への入居 従前居住者向住宅への入居（被災市街地復興特別措置法など）
補助・給付	<ul style="list-style-type: none"> 民間賃貸住宅の家賃補助（支援法） 	<ul style="list-style-type: none"> 民間賃貸住宅の家賃補助（支援法） 	<ul style="list-style-type: none"> 公営住宅の家賃補助 解体撤去費（支援法）
低利融資・利子補給			<ul style="list-style-type: none"> 住宅金融公庫災害融資 ローン利子補給（支援法）
減免・猶予			<ul style="list-style-type: none"> 各種手数料の減免 固定資産税等の減免
(民間)			<ul style="list-style-type: none"> 地震保険、建物更正共済

被災者属性 フェーズ 支援種類	半壊世帯		
	フェーズ1：災害直後	フェーズ2：仮住まい	フェーズ3：恒久住居
現物給付	<ul style="list-style-type: none"> 避難所、福祉避難所（救助法） 旅館・ホテル等宿泊施設利用（救助法） 応急修理（救助法） 	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅、福祉仮設住宅（救助法） 民間賃貸の借り上げ提供（救助法） 公的住宅の一時入居 	<ul style="list-style-type: none"> 公営住宅への入居 従前居住者向住宅への入居（被災市街地復興特別措置法など）
補助・給付			<ul style="list-style-type: none"> 公営住宅の家賃補助
低利融資・利子補給			<ul style="list-style-type: none"> 住宅金融公庫災害融資
減免・猶予			<ul style="list-style-type: none"> 各種手数料の減免 固定資産税等の減免
(民間)			<ul style="list-style-type: none"> 地震保険、建物更正共済

表 4 住宅に被害を受けた被災者に対するその他の支援制度

被災者属性 支援種類	全壊世帯	大規模半壊世帯	半壊世帯
補助・給付	・被災者生活再建支援金（生活関連経費）支給*		
低利融資・利子補給	・災害援護資金* ・生活福祉資金*	・災害援護資金* ・生活福祉資金*	・災害援護資金* ・生活福祉資金*
減免・猶予	・所得税等の減免，控除 ・税の申告・納付期限の延長 ・国民健康保険料の猶予、減免 ・介護保険料の減免	・所得税等の減免，控除 ・税の申告・納付期限の延長 ・国民健康保険料の猶予、減免 ・介護保険料の減免	・所得税等の減免，控除 ・税の申告・納付期限の延長 ・国民健康保険料の猶予、減免 ・介護保険料の減免
(民間)			

*所得制限あり

- ①災害救助法による応急仮設住宅の提供は、本来は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付けられてきた。しかし、近年の災害では、応急仮設住宅を希望する被災者全員に提供する例が多くなっている。それと併せて、既存の住宅ストックの活用と迅速な対応という観点から、民間の賃貸住宅を借り上げて応急住宅として提供する例が増えている。
- ②災害救助法による住宅の応急修理も、上記と同様に社会福祉制度の一環と位置付けられていた。しかし、新潟県中越地震では、住宅の応急修理制度対象者の年齢・収入等の要件が被災者生活再建支援法と同等に設定された。2005年3月に福岡県西方沖で発生した地震についても同様の措置が行われており、制度として経済的弱者だけを対象としたものではなくなりつつあると考えられる。
- ③災害救助法による住宅の応急修理の範囲については、新潟県中越地震において、災害救助法による応急修理と県の創設した住宅修理補助事業と連携させ、さらに応急修理を恒久的修理の一環とする新たな方式が採られた。この中では、被災者と地方公共団体の指定業者とが相談して修理箇所・方法を定め、そのうち応急修理に該当する工事部分の費用についてのみ、地方公共団体から工業者に支払われた。すなわち、災害救助法および県補助制度は応急修理を対象としてはいるものの、実態としては被災者自身の資金と組み合わせた「恒久的な修理」工事の一環という扱いになっていたのである。また、施工業者の絶対数が不足していることなどから、災害救助法による応急修理の実施期限（原則1ヶ月）が数度にわたって延長され、最終的には平成17年3月末までの約6ヶ月の期間となった。ただし、この措置は、被災者にとって有効だった面がある一方で、様々な混乱が生じ、後になるほど工事の要件が緩和されたこともあって、被災者の不公平感をもたらしたとされる。
- ④被災者生活再建支援法の居住関連経費については、全壊認定を受けた住宅を補

修する際には支給されない。これは、「全壊」の定義を「補修により元通りに再使用することが困難なもの」とする被害認定基準に基づいている。一方、大規模半壊の場合、その一部を解体撤去して修理する際の居住関連経費は認められる。

- ⑤被災者生活再建支援法の生活関連経費支給では、当初、その精算支給申請・使途実績報告には領収書の添付が必要だったが、新潟県中越地震を受けて、被災者の事務負担を軽減するためにこれが不要となった。このことにより、本制度における支援対象経費の特定は、実態としては形骸化したものとなった。

iv) 一般的視点から見た現行制度の課題

ここまで述べてきたとおり、現行の被災者支援制度にはさまざまなものがあり、日常の各種社会保障の制度、政策補助の制度などの中には、過去の長い制度の歴史の中で、それぞれの制度対象者に対する災害時の支援の仕組みがきめ細かく組み込まれていることがわかる。

しかし、そのような中でも、現行の制度についてはいくつもの課題がある。それらのうち、特に大都市大震災に限らずどのような災害であっても共通する一般的な課題としては、以下のようなものが挙げられる。

①支援制度の全体整理・標準化

各種制度の内容・対象・対応窓口などは、制度ごとに定められており、全体として複雑で全体像が非常に見えにくいものとなっている。また、実施方法や対象者を地方公共団体がそれぞれ条例等で定めることとなっている制度も多く、全国一律の支援制度とはなっていない。

このような現状は、災害時における支援制度の周知を困難にし、申請期間が比較的短く設定されている場合などには被災者が申請の機会を失うといった例もある。さらに、個々の支援を受けるための手続きが、平時の仕組みを前提にしていることから、その利用・申請の手続きは膨大なものとなる。

こうした支援の運用（受付、申請方法、対象者等）をある程度標準化するとともに、被災者による申請を求めず職権による適用を行なう、一括した相談・受付を行なうなどの取り組みが必要と考えられる。

②災害関連融資のあり方検討

災害関連融資の代表である災害援護資金は、被害の程度により 150～350 万円を貸し付けるもので、用途限定がなく、貸付け理由及び貸付け金の用途に関する計画を示せば、生活資金、住宅補修資金など何にでも利用できる。しかし、法律により金利 3%（据置期間 3 年は無利子）と決められており、現在の低金利の下ではほとんど利用されていないのが実態である。また、緊急に必要な資金需要に対応することを目的としているため、申込期間が災害の日から 3 ヶ月以内と限定されており、制度の周知が十分でなかったために融資を受けられないなどの例もある。

さらに、受付・審査窓口を必ずしも審査能力があるといえない市町村が担当することの問題もある。市町村には、貸付金の徴収事務を含めて相当の人件費がかかる上、貸付金が返済不能となる割合も高く、その場合の回収不能分が全て市町村負担となる。

このため、まず金利については、法に定めるのではなく公定歩合を基本とするなど、経済状況を反映させた低利融資制度とすることが必要である。また、例えば民間との協調融資の形で融資を行なうなど、専門的な審査により返済不能者を極力生み出さず市町村の負担を減らすための工夫も必要と考えられる。

③ 応急住宅の提供に関する他住宅関連施策との連携・調整

近年の災害では、災害救助法の応急仮設住宅については、被災者生活再建支援法との境界が曖昧になりつつある。しかも災害救助法の基準は極めて曖昧で、本来は低所得者を対象に滅失家屋の3割を上限とする規定はあるものの、社会不安を招かないようにするため、希望者全員に提供するという措置が図られることが多い。このような状況では、応急仮設住宅入居者と自助努力により居住を確保した者との格差が増大する。そのため、災害救助法による仮設住宅提供や民間借上げ住宅の提供と、被災者生活再建支援法による民間賃貸住宅家賃支援などとの調整が不可欠と考えられる。

④ 住宅の応急修理に関する他住宅関連施策との連携・調整

すでに述べたとおり、近年の災害では、災害救助法の応急修理についても、従来の生活保護対象者等の経済的弱者を対象とした制度から一步踏みだしており、被災者生活再建支援法との一体的な運用や制度面の連携・調整が望まれる。

特に対象者要件（年齢・収入）が、被災者生活再建支援法と同じ基準となりつつあり、支援対象者の基準が画一化して、支援を受けられる所得・年齢層とそれ以外の較差拡大が懸念される。また、住宅の応急修理を本格修理と組み合わせた支援の枠組みとして整理する必要がある。さらに、阪神・淡路大震災では「全壊→応急修理→補修」という世帯も四分の一を占めたという調査結果（長岡，1998）があることも踏まえると、全壊の場合は対象外になるという現行の支援対象についても見直し、住宅被害及び被災者の住宅再建行動実態の多様性をより反映させることが望ましい。

ただしこれは、緊急を要する二次被害の発生・拡大防止、最小限の居住機能の再生を目的とする「住宅の応急修理」の意義を否定するものではない。住宅の応急修理そのものは、一定以上の期間を要する住宅の本格修理・再建とは切り離し、迅速に実施する必要がある。

⑤ 宅地・擁壁・がけの被害への支援策

従来、宅地被害への支援としては低利融資制度のみであったため、災害時には道路の復旧事業、急傾斜地崩壊防止工事などの関連工事として復旧を支援するなどの工夫を凝らさざるを得ない状況であった。新たに改正された被災者生活再建支援法では、土地は減価償却しないため住宅の被災とは異なるとして、整地費への支給が認められているが、住宅被害が全壊・大規模半壊と認定されることが必要であり、住宅被害が半壊以下でこうした危険がある場合には、現在でも低利融資以外の支援制度がない。

また、被害認定自体にも課題がある。専門家のボランティアによる被災宅地危険度判定が制度化されているものの、その判定が必ずしも被害認定とリンクしていない。建築の専門家と宅地・擁壁等の土木系専門家が連携した被害の査定・認定の仕組みづくりが必要と考えられる。

⑥ 住宅再建の本体への支援金給付

近年の災害では、地方公共団体が被災住宅の補修・再建に補助する例が一般化してい

る。また、鳥取県の設置した被災者住宅再建支援基金による支援制度、兵庫県が全国に先駆けて平成17年から開始予定の住宅再建共済制度などがある。

これら各地方公共団体における支援は、被災者の立場から見れば、災害間あるいは地域間の格差ともなる。こうした格差を是正するために、全国的な支援制度の構築が求められる。

支援制度を全国展開することは、また、その制度の安定性をより高める方向へもつながる。例えば、兵庫県の住宅再建共済制度では、大規模な災害が発生すると、共済金の不足とそれに伴う地方公共団体による補填などの課題が生じかねない。しかし、全国的な規模の制度として多くの加入者があれば、ある程度これらの課題は回避でき、また地震保険と同様に国がバックアップする公共性も生じると考えられる。

v) 大都市大震災の特徴に着眼した現行制度の課題

特に大都市における大震災であることを前提とした場合、大きな政策課題として挙げられるのが、次の①～③である。

- ①被災地の社会不安の迅速な払拭、正常化への対応
- ②被災地全体の経済的疲弊、災害影響の長期化への対応
- ③被災自治体独自による支援の限界、義援金の限界への対応

今後の大都市大震災では、このような政策課題に対応すべく、少なくとも阪神・淡路大震災と同等あるいはそれ以上の公的な支援が必要になると考えられる。ここでは、こうした政策課題を念頭に、特に公的な取り組みのあり方を検討する必要があると考えられる事項について、「大都市大震災特有の支援検討課題」として5項目を抽出した。

表5は、これら5項目の支援検討課題と上記政策課題の関連を示したものである。以下、各支援検討課題について概要を示す。

表5 政策課題と支援検討課題の関係

検討課題	政策課題		
	a.社会不安の迅速な払拭、正常化への対応	b.被災地全体の経済的疲弊、影響の長期化への対応	c.自治体独自支援の限界、義援金の限界への対応
①公費解体の実施	◎	○	○
②補修に対する支援の実施	○	○	◎
③被災者生活再建支援法の対象者拡大、支援金上乘せ	◎	◎	◎
④生活費の給付	○	◎	○
⑤中小零細事業者の支援	○	◎	○

◎：関係が非常に深い課題 ○：関係のある課題

①公費解体の実施

大都市大震災の被災地では、膨大な家屋被害が発生し、二次災害の防止や被災地の正常化のためには、迅速な解体撤去が必要となる。しかし、工事業者の不足、撤去費用の高騰や各被災者の資金手当の遅れも懸念され、被災者自身による迅速な対応が図られない可能性がある。また、解体撤去工事の道路渋滞への影響を緩和し、かつ効率的な工事の実施を考えると、個々の被災者が個別に対応するのではなく、一定程度の範囲を地域全体として調整することも必要となる。このためには、何らかの形で地方公共団体など公共的な立場からの介入が不可避と考えられる。

阪神・淡路大震災では、公費解体が実施されたため、こうした調整が可能となった地域もあり、その効率的な運用のためのノウハウも培われた。ところが、今般の被災者生活再建支援法改正によって、住宅の解体撤去費用はその7割を上限に同法に基づく支給が受けられることとなり、逆に、公費解体の実施が難しくなったと言える。こうした中では、効率的な解体撤去のための公共介入をどのように果たすべきかについて議論が必要であり、場合によっては大都市大震災に限った公費解体の復活という方向性も検討しなければならない。ただしその場合には、阪神・淡路大震災で指摘されたように、補修可能な建物までもが解体されやすいという問題にも対応する必要がある。

②補修に対する支援の実施

上述のとおり、解体撤去に対する支援は、補修可能な建物までの解体を惹起するおそれがあり、これを防止するための措置が必要である。しかし、被災者生活再建支援法は、法制定時の前提として、全壊世帯への支援制度となっており、補修への支援は想定されていない。また、全壊以外でも「やむを得ず解体する(した)」家屋は全壊扱いとなり、その後の支援に大きく格差が生じるため、「やむを得ず解体する」動きを誘発しかねないことが懸念される。

安易な解体はその後の住宅再建を困難とし、加えて、応急住宅需要の増加、公的住宅需要の増加にもつながる。また再建を待つ間、他の場所での暮らしとなることは、コミュニティの解体につながり、商業再建への障害となる。さらに、災害廃棄物を増やし、その処理コストの増加にもつながる。より長期的には、ローンの負荷による消費行動の低下が地域経済の低下を招き、雇用の悪化、賃金の低下を引き起こすという悪循環につながりかねない。大都市大震災では、これらの問題がより顕著となると考えられる。

したがって、被災住宅の修理支援は、極めて重要な施策であり、政策的効果も大きい。今後は、こうした方向での支援施策を検討することが必要である。例えば、所得税の雑損控除では、災害による損失(損害保険等の保険金控除後)あるいは災害による出費を「必要経費」と見なす。公共施設の災害復旧においても「元のレベルに戻す」ことは、補助の対象となる。これを援用して、住宅補修は資産形成ではなく、損失の復元と位置づけることにより、何らかの支援制度づくりは不可能ではないと考えられる。

③被災者生活再建支援法の対象者の拡大、支援金の上乗せ

現行の各種制度では、大規模災害時に支援上乗せが実施される例が少なくない。例えば、激甚法の罹災者公営住宅入居基準に該当するような規模の災害の場合、公営住宅への入居基準の大幅な緩和が図られるとともに、家賃負担の軽減幅の拡大も行われる。特に、被災市街地復興特別法の対象市街地では、ほぼ無条件で全国の公営住宅に入居でき、

また、各種市街地整備事業関連の従前居住者向け住宅の提供が行われるなど、極めて手厚い住宅支援が行われる。一方で、災害時における支援策として、最もわかりやすい指標が仮設住宅の建設戸数、公営住宅建設戸数などであるため、そうした支援を求める声は大きくなりがちである。この結果として、多数の公営住宅が建設され、特に経済的弱者を中心に、居住の再建が「避難所」→「仮設住宅」→「公営住宅」という単線的な展開が助長される。

このような公営住宅への偏重を抑制し、災害前からの自立した生活の再開を促進することは、大都市大震災において多くの経済的弱者が被災することを考慮すると重要な施策の方向性と考えられる。また、仮設住宅から公営住宅へと多くの支援を受けることとなる被災者と、自力で補修や再建に取り組む世帯とのバランスをとることも求められるであろう。

こうした観点から、大規模な災害においては、被災者生活再建支援法の居住安定支援についても、次のような措置が必要となると考えられる。

- ・所得・年齢制限の緩和
- ・支給期間の拡大（ex. 賃貸住宅費・利子負担などの対象期間の延長）
- ・支給額の拡大

④生活費の給付

大都市大震災では、被災の影響が広範囲にかつ長期にわたり、あらゆる面で経済活動の低下が生じる。したがって、日常的な施策による対応には限界があり、通常の制度とは異なるスキームで、被災地全体の経済復興、市民生活の再建を政策目的とした生計の維持確保への補助などの仕組みづくりが必要となる状況も考えられる。

実際に、大都市大震災の典型例である阪神・淡路大震災や、火山噴火により災害が長期化した事例では、以下のように被災者の生活費を直接支援する施策が採られている。

（生計への支援例）

- ・阪神・淡路大震災での生活費支給（基金事業、15,000～25,000円／月、5年間）
- ・2000年三宅島噴火災害における災害保護制度（東京都・三宅村独自）
- ・雲仙岳噴火災害での食事供与事業（基金事業、現金給付あり）
- ・2000年有珠山噴火災害での生活費支給（北海道独自）

現在、自然災害により被災した世帯・自営業者などに対して一般的な生活保障の枠組みを超えて生活費等を支給するような制度はないが、生活保護世帯となることを回避したり、再建への自助努力を促すためには、一定の生計への支援も必要かつ有効と考えられる。

⑤中小零細事業者の支援

大都市大震災は、財政基盤が脆弱で地域に根ざした中小零細事業者に厳しい環境をもたらす。被災地を対象とする卸売・小売業はもとより、中小工場・地場産業なども、インフラ被害による輸送コストの上昇、工場被害による復旧費の負担、風評被害などにより、厳しい地域間競争の中でシェアを喪失していく可能性が高い。

しかし、こうした被災事業者については、地震被害に対する保険・共済制度がほとんど整備されておらず、自助努力には限界がある。支援制度も低利融資を中心とする支援制度、及び商店街などの共同施設への補助制度しかないのが現実である。

地域の中小零細事業者に対する金銭給付などの支援は、住宅への支援にも増して難しいとされる。しかし、雇用対策としての側面、地域経済活性化の側面などを考慮した場合、まさに被災地復興の要となるのが地域の中小零細事業者であり、一般の雇用施策や地域振興施策の枠組みを超えた一定の救済措置が必要かつ有効と考えられる。例えば、阪神・淡路大震災で実施された共同仮設店舗の設置、仮設工場の提供などをその一例として、迅速な実施が求められる。

また、既存債務に対する措置なども検討が必要である。過去、三宅島噴火災害では、既往債務に対する利子補給が実施された例がある。既存債務の負担が大きく、復旧資金が手当てできない場合には、廃業あるいは破産することとなる。民事再生などの措置についても、被災地における手続きの簡素化などを考慮する必要があると考えられる。

b) 総合的な支援策

i) 総合化の視点

前項でとりまとめた現行制度の現状と課題を踏まえ、以下では、大都市大震災からの被災者生活再建支援策に必要な取り組み方策を検討する。

これまで、個々の制度による支援は、それぞれの分野で体系化されているが、他分野での支援との関連については、同一項目に対する重複した支援を行わないことに重点を置いて調整が図られているに過ぎない。その結果、それ以外の制度的な連携や、総量として実施される支援のボリュームに関する調整はあまり行われていない。生活の再建には、健康と生計の維持・確保を前提条件として居住確保がなされるが、既存の生活再建支援施策は各分野個別の政策の対象として被災世帯を扱っており、必ずしも各被災世帯ニーズを総合的に捉えたものとなっていない面がある。

こうした点を解消するようためには、各種支援制度を総合的に体系づけた上で、支援をパッケージ化することが求められる。その際に留意すべき重要なポイントは、パッケージ化の目的が、必ずしも被災者への十分な金銭給付の枠組みづくりではなく、被災者にとって最も効果的な生活再建への枠組みを早期に示すことにある、ということである。

ii) 支援パッケージの枠組み

大都市大震災からの生活再建支援に関しては、個々の被災者が置かれた被災状況と、時間とともに変化する被災者ニーズに応じて、選択可能なメニューが提供されることが必要である。そのためには、ある種のパッケージとして、世帯の従前属性、被災実態、被災者が選択する生活再建の形を整理する必要がある。

図1は、パッケージ化に向けた検討として、被災者の生活再建行動の実態を踏まえた整理を行ったものである。基本的には、「従前属性」「被害状況」と、被災者の生活再建行動として「被災直後の対応」「暫定的な対応」「恒久的対応」という3つの被災者の生活再建プロセスに沿って、対応項目を整理している（ただしこの中では、住宅などが災害復旧事業や市街地整備事業などの対象となった場合の事業・制度が詳細多岐にわたるため、取り扱っていない）。各支援制度のパッケージ化とは、各項目について回答もしくは選択肢の選択を行なうことで、自動的に対象となる支援が得られるという仕組みである。

	(従前属性)	(被災状況)	(緊急対応)	(暫定対応)	(恒久的対応の方向)																							
健康	従前の健康状態 健康 病気 身体障害(高度) 身体障害 精神障害 要介護	健康被害 死亡 身体障害(高度) 身体障害 病気・けが 要介護	直後の措置 入院 自宅療養 施設入所	健康被回復への措置 通院 入院 施設入所 リハビリ 生き甲斐就労	健康面の対応方向 健康の回復 在宅治療 入院 施設入所 生き甲斐就労																							
	従前の収入 給与 資産運用 年金 低所得(年金) 低所得(無年金) 生活保護 (自営業等) 商業 工業 地場産業 不動産経営 サービス業 その他	生計の被害 (給与所得) 給与の減 失業 休業 事業の被害 (自営業等) 事業資産被害 売上金回収不能 事業機会喪失 事業コスト増	直後の措置 小口資金借入 預貯金取り崩し 現物給付を受ける 直後の措置 支払いの延期 緊急資金調達	生計被害への措置 雇用保険求職者給付 健康保険、労災保険 休業補償・出向・訓練 生活保護 年金受給 事業被害への措置 補修 休業 従業員解雇 移転 仮設営業 民事再生 破産 廃業	生計維持・確保の対応方向 再雇用 新規就労 アルバイト 生活保護 年金 事業再建の対応方向 本格再建 高度化 転業・創業																							
居住確保	従前の住まい 持ち家 区分所有 借地・持ち家 借地・借家 賃貸住宅	被害状況 全壊 大規模半壊 半壊 一部損壊 宅地・擁壁等危険 避難勧告・指示 ライフライン停止	直後の選択 避難所 テント 親戚・知人 遠隔地 (要保護者) 医療施設 各種福祉施設	仮住まいの確保 仮設住宅 民賃借上げ応急住宅 一時提供の公的住宅 民賃を借りる 納屋、プレハブ設置 応急的な修理 壊れた家に住み続ける 施設入所 社宅 その他(親族等の家)	恒久住宅確保の対応方向 <table border="1"> <tr> <td rowspan="2">宅地の危険防止対策不要</td> <td>取り壊す</td> <td>再建</td> <td>従前の土地に再建 やむを得ず移転再建 移転して再建再建</td> </tr> <tr> <td>再建せず</td> <td>再建せず</td> <td>民賃を借りる 公営住宅に入居 公営住宅入居を待つ</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">宅地の危険防止対策実施必要</td> <td colspan="2">本格補修する</td> <td>従前の土地に再建 やむを得ず移転再建 移転して再建再建</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">危険防止対策実施</td> <td>再建</td> <td>民賃を借りる 公営住宅に入居 公営住宅入居を待つ</td> </tr> <tr> <td>再建せず</td> <td>家屋の被害軽微</td> </tr> <tr> <td>危険防止対策実施しない</td> <td>再建せず</td> <td>民賃を借りる 公営住宅に入居 公営住宅入居を待つ</td> </tr> <tr> <td>再建や補修の 目処がたたない</td> <td colspan="3">そのまま住み続ける 仮住まいを続ける 売却して民賃に移る</td> </tr> </table>	宅地の危険防止対策不要	取り壊す	再建	従前の土地に再建 やむを得ず移転再建 移転して再建再建	再建せず	再建せず	民賃を借りる 公営住宅に入居 公営住宅入居を待つ	宅地の危険防止対策実施必要	本格補修する		従前の土地に再建 やむを得ず移転再建 移転して再建再建	危険防止対策実施	再建	民賃を借りる 公営住宅に入居 公営住宅入居を待つ	再建せず	家屋の被害軽微	危険防止対策実施しない	再建せず	民賃を借りる 公営住宅に入居 公営住宅入居を待つ	再建や補修の 目処がたたない	そのまま住み続ける 仮住まいを続ける 売却して民賃に移る		
	宅地の危険防止対策不要	取り壊す	再建	従前の土地に再建 やむを得ず移転再建 移転して再建再建																								
再建せず		再建せず	民賃を借りる 公営住宅に入居 公営住宅入居を待つ																									
宅地の危険防止対策実施必要	本格補修する		従前の土地に再建 やむを得ず移転再建 移転して再建再建																									
	危険防止対策実施	再建	民賃を借りる 公営住宅に入居 公営住宅入居を待つ																									
		再建せず	家屋の被害軽微																									
危険防止対策実施しない	再建せず	民賃を借りる 公営住宅に入居 公営住宅入居を待つ																										
再建や補修の 目処がたたない	そのまま住み続ける 仮住まいを続ける 売却して民賃に移る																											

図1 被災世帯の生活再建行動パターン

試みとして、新潟県中越地震における居住確保のパターンを網羅的に整理し、それぞれのパターンについて同地震で被災者が受けられる支援金額を整理した(表6)。こうした被災者行動の組み合わせを個々に検討することで、多様なニーズに応じた支援メニューの検討や提示が可能となる。

表 6-1 新潟県中越地震での居住確保対応と支援金額（その1）

従前 居住 形態	被害 認定	最終的対応		当面の仮住まいの選択	応急修理		生活再建支援制度					生活再建 支援制度 (県・市)	制度 支援 合計				
					(国)	(県)	生活	解体・ 整地	ローン 利子	諸経費	家賃 等			居住 関連			
持家	全壊	■取り壊す	再建	従前の土地に再建	仮設住宅に入居	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400		
					民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400		
					一時提供の公的住宅	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400		
					民賃を借りる	0	0	100	○	○	○	○	200	100	400		
					納屋、簡易プレハブ設置	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400		
					壊れた家に住み続ける	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400		
					その他(避難所、親族等)	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400		
					やむを得ない理由 で移転再建	仮設住宅に入居	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400	
						民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400	
						一時提供の公的住宅	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400	
						民賃を借りる	0	0	100	○	○	○	○	200	100	400	
						納屋、簡易プレハブ設置	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400	
						壊れた家に住み続ける	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400	
						その他(避難所、親族等)	0	0	100	○	○	○	△	200	100	400	
						他に移転して再建	仮設住宅に入居	0	0	100	×	○	○	△	200	100	400
							民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	100	×	○	○	△	200	100	400
					一時提供の公的住宅		0	0	100	×	○	○	△	200	100	400	
					民賃を借りる		0	0	100	×	○	○	○	200	100	400	
					納屋、簡易プレハブ設置		0	0	100	×	○	○	△	200	100	400	
					壊れた家に住み続ける		0	0	100	×	○	○	△	200	100	400	
					その他(避難所、親族等)		0	0	100	×	○	○	△	200	100	400	
		再建 せず	民賃を借りる	民賃を借りる	0		0	100	×	×	×	○	50	100	250		
			公営住宅に入居	仮設住宅に入居	0		0	100	×	×	×	×	0	100	200		
				民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200			
				一時提供の公的住宅	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200			
				民賃を借りる	0	0	100	×	×	×	○	50	100	250			
				納屋、簡易プレハブ設置	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200			
				壊れた家に住み続ける	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200			
				その他(避難所、親族等)	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200			
				■本格補修する	仮設住宅に入居	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200		
		民賃借上げ応急仮設住宅	0		0	100	×	×	×	×	0	100	200				
		一時提供の公的住宅	0		0	100	×	×	×	×	0	100	200				
		民賃を借りる	0		0	100	×	×	×	×	0	100	200				
		納屋、簡易プレハブ設置	0		0	100	×	×	×	×	0	100	200				
		壊れた家に住み続ける	0		0	100	×	×	×	×	0	100	200				
		その他(避難所、親族等)	0		0	100	×	×	×	×	0	100	200				
		■再建や補修の目処がたない 壊れた家に住み続ける 壊れた家は放置して仮住まいを続ける 売却して民賃に移るなど	仮設住宅に入居		0	0	100	×	×	×	×	0	100	200			
			民賃借上げ応急仮設住宅		0	0	100	×	×	×	×	0	100	200			
			一時提供の公的住宅	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200				
			民賃を借りる	0	0	100	×	×	×	○	50	100	250				
			納屋、簡易プレハブ設置	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200				
			壊れた家に住み続ける	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200				
その他(避難所、親族等)	0		0	100	×	×	×	×	0	100	200						

表 6-2 新潟県中越地震での居住確保対応と支援金額（その2）

従前 居住 形態	被害 認定	最終的対応		当面の仮住まいの選択	応急修理		生活再建支援制度					生活再建 支援制度 (県・市)	制度 支援 合計				
					(国)	(県)	生活関 連	解体・ 整地	ローン 利子	諸経費	家賃 等			居住 関連			
(持家) 続き	大規模 半壊	取り壊す	再建	従前の土地に再建	仮設住宅に入居	0	0	0	○	○	○	△	100	100	200		
					民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	○	○	○	△	100	100	200		
					一時提供の公的住宅	60	100	0	○	○	○	△	100	100	360		
					民賃を借りる	60	100	0	○	○	○	○	100	100	360		
					納屋、簡易プレハブ設置	60	100	0	○	○	○	△	100	100	360		
					壊れた家に住み続ける	60	100	0	○	○	○	△	100	100	360		
					その他(避難所、親族等)	60	100	0	○	○	○	△	100	100	360		
					やむを得ない理由 で移転再建	仮設住宅に入居	0	0	0	○	○	○	△	100	100	200	
						民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	○	○	○	△	100	100	200	
						一時提供の公的住宅	60	100	0	○	○	○	△	100	100	360	
						民賃を借りる	60	100	0	○	○	○	○	100	100	360	
						納屋、簡易プレハブ設置	60	100	0	○	○	○	△	100	100	360	
				壊れた家に住み続ける		60	100	0	○	○	○	△	100	100	360		
				他に移転して再建	仮設住宅に入居	0	0	0	×	○	○	△	100	100	200		
					民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	×	○	○	△	100	100	200		
					一時提供の公的住宅	60	100	0	×	○	○	△	100	100	360		
					民賃を借りる	60	100	0	×	○	○	○	100	100	360		
					納屋、簡易プレハブ設置	60	100	0	×	○	○	△	100	100	360		
					壊れた家に住み続ける	60	100	0	×	○	○	△	100	100	360		
				再建 せず	民賃を借りる	民賃を借りる	0	0	0	×	×	×	○	50	100	150	
						公営住宅に入居	仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	△	0	100	100
							民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	×	×	×	△	0	100	100
							一時提供の公的住宅	60	100	0	×	×	×	△	0	100	260
							民賃を借りる	60	100	0	×	×	×	○	50	100	310
			納屋、簡易プレハブ設置				60	100	0	×	×	×	△	50	100	310	
			壊れた家に住み続ける		60		100	0	×	×	×	△	50	100	310		
			本格補修する		仮設住宅に入居	0	0	0	○	○	×	?	100	100	200		
					民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	○	○	×	?	100	100	200		
					一時提供の公的住宅	60	100	0	○	○	×	?	100	100	360		
					民賃を借りる	60	100	0	○	○	×	○	100	100	360		
					納屋、簡易プレハブ設置	60	100	0	○	○	×	△	100	100	360		
				壊れた家に住み続ける	60	100	0	○	○	×	△	100	100	360			
			■再建や補修の目処がたない 壊れた家に住み続ける 壊れた家は放置して仮住まいを続ける 売却して民賃に移るなど	仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100			
				民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100			
				一時提供の公的住宅	60	100	0	×	×	×	×	0	100	260			
				民賃を借りる	60	100	0	×	×	×	×	0	100	260			
				納屋、簡易プレハブ設置	60	100	0	×	×	×	×	0	100	260			
				壊れた家に住み続ける	60	100	0	×	×	×	×	0	100	260			
				その他(避難所、親族等)	60	100	0	×	×	×	×	0	100	260			

表 6-3 新潟県中越地震での居住確保対応と支援金額（その3）

従前 居住 形態	被害 認定	最終的対応		当面の仮住まいの選択	応急修理		生活再建支援制度					生活再建 支援制度 (県・市)	制度 支援 合計			
					(国)	(県)	生活関 連	解体・ 整地	ローン 利息	諸経費	家賃 等			居住 関連		
(持家) 続き	半壊	取り壊す	再建	仮設住宅に入居	仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100	
					民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100	
					一時提供の公的住宅	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210	
					民賃を借りる	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210	
					納屋、簡易プレハブ設置	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210	
					壊れた家に住み続ける	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210	
					その他(避難所、親族等)	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210	
					やむを得ない理由 で移転再建	仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100
						民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100
						一時提供の公的住宅	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210
						民賃を借りる	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210
						納屋、簡易プレハブ設置	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210
				壊れた家に住み続ける		60	50	0	×	×	×	×	0	100	210	
				他に移転して再建	仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100	
					民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100	
					一時提供の公的住宅	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210	
					民賃を借りる	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210	
					納屋、簡易プレハブ設置	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210	
					壊れた家に住み続ける	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210	
				再建 せず	民賃を借りる	仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100
						民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100
						一時提供の公的住宅	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210
						民賃を借りる	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210
						納屋、簡易プレハブ設置	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210
		壊れた家に住み続ける	60			50	0	×	×	×	×	0	100	210		
		公営住宅に入居	仮設住宅に入居		0	0	0	×	×	×	×	0	100	100		
			民賃借上げ応急仮設住宅		0	0	0	×	×	×	×	0	100	100		
			一時提供の公的住宅		60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
			民賃を借りる		60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
			納屋、簡易プレハブ設置		60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
			壊れた家に住み続ける		60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
		本格補修する	仮設住宅に入居	仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100		
				民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100		
				一時提供の公的住宅	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
				民賃を借りる	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
				納屋、簡易プレハブ設置	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
				壊れた家に住み続ける	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
			その他(避難所、親族等)	仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100		
				民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100		
				一時提供の公的住宅	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
				民賃を借りる	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
				納屋、簡易プレハブ設置	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
				壊れた家に住み続ける	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
		■再建や補修の目処がたない 壊れた家に住み続ける 壊れた家は放置して仮住まいを続ける 売却して民賃に移るなど	仮設住宅に入居	仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100		
				民賃借上げ応急仮設住宅	0	0	0	×	×	×	×	0	100	100		
				一時提供の公的住宅	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
				民賃を借りる	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
				納屋、簡易プレハブ設置	60	50	0	×	×	×	×	0	100	210		
壊れた家に住み続ける	60			50	0	×	×	×	×	0	100	210				
その他(避難所、親族等)	仮設住宅に入居		0	0	0	×	×	×	×	0	100	100				
	民賃借上げ応急仮設住宅		0	0	0	×	×	×	×	0	100	100				
	一時提供の公的住宅		60	50	0	×	×	×	×	0	100	210				
	民賃を借りる		60	50	0	×	×	×	×	0	100	210				
	納屋、簡易プレハブ設置		60	50	0	×	×	×	×	0	100	210				
	壊れた家に住み続ける		60	50	0	×	×	×	×	0	100	210				
民間 賃貸	全壊	新規に住宅を取得	0	0	100	×	○	○	○	100	100	300				
		別の民賃を借りる	0	0	100	×	×	○	○	50	100	250				
		仮設住宅に入居	0	0	100	×	×	×	?	0	100	200				
		民賃借上げ応急仮設住宅に入居	0	0	100	×	×	×	?	0	100	200				
		一時提供の公的住宅に入る	0	0	100	×	×	×	?	0	100	200				
		公営住宅に入る	0	0	100	×	×	×	?	0	100	200				
		持ち主の了解を得て自分で補修する	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200				
		親族等の家に世話になる	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200				
		その他(納屋などを改修、簡易なプレハブを設置)	0	0	100	×	×	×	×	0	100	200				
		大規模 半壊	新規に住宅を取得	0	0	0	×	○	○	○	100	100	200			
			別の民賃を借りる	0	0	0	×	×	×	○	50	100	150			
			仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	?	0	100	100			
	民賃借上げ応急仮設住宅に入居		0	0	0	×	×	×	?	0	100	100				
	一時提供の公的住宅に入る		0	0	0	×	×	×	?	0	100	100				
	公営住宅に入る		0	0	0	×	×	×	?	0	100	100				
	持ち主の了解を得て自分で補修する		60	100	0	×	×	×	×	0	100	260				
	その他?		0	0	0	×	×	×	×	0	100	100				
	半壊		新規に住宅を取得	0	0	0	×	×	×	×	0	50	50			
			別の民賃を借りる	0	0	0	×	×	×	×	0	50	50			
			仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	×	0	50	50			
			民賃借上げ応急仮設住宅に入居	0	0	0	×	×	×	×	0	50	50			
		持ち主の了解を得て自分で補修する	60	50	0	×	×	×	×	0	50	160				
		その他	0	0	0	×	×	×	×	0	50	50				

※全壊には、大規模半壊や半壊でやむを得ないと認められる理由で住宅を取り壊す世帯を含む
 ※支援制度の「○:該当」「?:該当するが利用されないと思われる」「×:該当しない」

このように被災者の生活再建パターンを網羅的に整理し、パッケージ化を行なうことで、健康被害への対応、生計の維持、居住確保に関する総合的な取り組みが可能となる。これにより、前述したような「避難所」→「仮設住宅」→「公営住宅」という単線的な支援ではなく、複数のメニューを被災者に提示することができると考えられる。また、全壊や半壊の被害を受けた世帯における補修・再建への取り組みについても、多様なニーズや補修・再建パターン、被災者の選択行動を踏まえ、適切な支援メニューを提示できるようになる。

iii) 生活再建に必要な支援量の指標化

パッケージとして支援を提供するためには、第一に、被災者の不公平感や不満を最小限とするよう、できるだけ被災世帯の実態に即した基準による支援を行う必要がある。支援実施に際して考慮すべき要素例としては表7のような事項が考えられる。

表7 支援実施に際して考慮すべき要素例

(従前属性・個人) ・年齢 ・世帯収入形式 ・世帯収入金額 ・世帯員構成 ・住居形式 ・資産・負債 (従前属性・事業主) ・事業の規模、種類 ・従業員数 ・既存債務	(被害・個人) ・人的被害 ・収入減少 ・家屋被害 (被害・事業主) ・事業用資産被害 ・既存債務 ・売り上げ減少	(災害関連支出・個人) ・解体撤去 ・家財等購入 ・医療 (災害関連支出・事業主) ・休業・出向・訓練費 ・施設・設備復旧	(補填) ・損害保険金 ・生命保険金 ・義援金 ・見舞金 ・災害弔慰金 ・災害障害者見舞金 ・各種減免 (その他) ・地域の物価 ・市街地整備事業等の有無
--	--	---	---

例えば、上記の要素のうち、損害や補填、災害関連の支出などは、災害で資産に損害を受けた場合の雑損控除の考え方を参考に、次のような生計の損失指標を作成し、支援を実施する際の判断指標とすることなどが考えられる。

生計の損失指標 = (物的損害額 + 災害関連支出額 - 補填金額) / 被災後の所得

.....式1

ここで、災害関連支出とは、災害等に関連して納税者がやむを得ない支出をした場合の支出金額（保険金、損害賠償金等により補てんされる部分の金額を除く）で、次に掲げる金額である。

- ①被災した住宅家財等の取壊し又は除去のための支出その他の付随支出
- ②被災したことによりその住宅家財等を使用することが困難となった場合において、その災害のやんだ日の翌日から1年を経過した日の前日までにした次に掲げる支出、その他これらに類する支出
 - ・土砂その他の障害物を除去するための支出

- ・原状回復のための支出（住宅家財等について受ける損失の金額に相当する部分を除く。）
 - ・その住宅家財等の損壊又はその価値の減少を防止するための支出
- ③住宅家財等の被害の拡大又は発生を防止するための緊急に必要な措置を講ずるための支出

ただし、災害後の状況で、これらの全てを含めた支援量の指標化は極めて困難を伴う。そこで、災害後当面の支援（緊急対応ー暫定対応）に対しては、式2のような暫定指標を用いることとし、恒久対応に対する支援に関しては、より実態に即した式1の指標を用いる。こうすることで、より現実に即したものとなる。

$$\text{生計の損失指標(暫定値)} = \{(\text{物的損害額} + \text{災害関連支出予定額}) / \text{災害前年所得}\} \dots\dots\dots \text{式2}$$

iv) 運用面の課題

パッケージ化した支援を提供するためには、次に示すような運用面の課題についても検討する必要がある。

①被災状況の評価

被害認定の精度をあげるとともに、被害の程度をきめ細かく分類することが重要である。これを、災害後の混乱の中で、膨大な数の被災家屋に対して実施する必要がある。

②支援の広報・適用

被災者支援制度の周知と的確な適用が課題となる。これまで見たように、被災者支援制度は多岐にわたり、被災者自らが受けられる支援の情報を把握することは、極めて困難な状況にある。被災者支援の各種制度の周知・広報を的確に行い、支援を必要とする被災者全員に情報が行き届くことが求められる。特に高齢化社会が進む中で、そうした取り組みの重要性はますます増している。

また、対象者が膨大な数となる制度については、できる限り職権による適用、申請の一括化など、被災者の手間の軽減、行政事務の軽減を図ることが有効である。こうすることで、広報・説明の負荷の大きな軽減が期待できる。ただし、被災者が各種支援を受けていることを実感できるようにすることも必要であり、そのためには、減免額等の通知も考慮する。

さらに、外部支援を有効に実施するためには、手続き等の標準化を進めることが有効である。

③復興基金も想定した支援メニューの準備

復興基金は、既存制度では想定されておらず、措置できないような種類の被災者救済を実施するために設置される。復興基金の仕組みは雲仙岳噴火災害、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震などの大規模災害では一般化してきており、大都市大震災が発生した場合、復興基金が設立されるものと考えられる。ただし、基金の規模の考え方などについては、あまり明確なものはない。

なお、復興基金については、普段から制度化しておくことも考えられるが、平時につくる仕組みはかえって災害毎に異なる必要な支援実施の自由度を奪う可能性もある。そ

の意味では、復興基金の制度化の是非はともかくとして、復興基金が設立される前提で、復興基金で実施することが有効と考えられる代表的メニューを検討しておくことや、復興基金が設立された場合には、被災者が選択可能なメニューの一環として、一元的な支援の提供を可能とする取り組みが必要と考えられる。

2) 住宅再建支援制度の制度化の動きに関する調査

a) 一連の活動およびその経緯の把握

平成 10 年 5 月、阪神・淡路大震災をきっかけに議員立法された「被災者生活再建支援法」には、附則第 2 条に、住宅再建支援制度の制度化に向けて検討することが明記され、支援法施行（平成 10 年 11 月）後、5 年を目途に見直しを行うことが附帯決議として加えられた。

ここでは、この附則第 2 条と附帯決議によって行われた被災者生活再建支援法改正について、既存資料と関係者ヒアリングをもとにして、その経緯等を表 8 に整理した。この結果、1998 年 11 月から 2003 年 12 月は大きく 4 期に分けることができる。以下、各期の概要を示す。

i) 第 1 期（1998 年 11 月～2000 年 4 月頃）

この時期は、住宅再建支援の在り方について活発な議論が行われた。

被災者生活再建支援法が施行されてまもなく、超党派の国会議員からなる「自然災害から国民を守る国会議員の会」（自然災害議連）が発足した（1998 年 12 月）。そこでは、「被災者住宅再建促進小委員会」が設置され、住宅再建支援制度に関する具体的な検討が始められた。

政府でも、1999 年 1 月、附則第 2 条を受ける形で「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：廣井脩東京大学社会情報研究所教授）を国土庁に発足させて、住宅再建支援の検討を始めた。この委員会では、毎回活発な議論が行われた。

その他に、全労済、連合、日本生活協同組合、兵庫県の 4 団体からなる「自然災害被災者支援促進協議会」が活動を始め、2000 年 1 月には、住宅所有者による拠出金と公的資金の基金による「被災者生活再建支援制度（骨子）」を発表した。

2000 年 4 月、自然災害議連でも、国が 1/2、都道府県が 1/4、市町村が 1/4 の費用負担をする公費負担方式の「被災者住宅再建支援制度骨格」をまとめた。

ii) 第 2 期（2000 年 4 月～2000 年 12 月頃）

この時期は、第 1 期に行われていた議論を具体化しようとする中で、各方面から抵抗を受けた時期である。

2000 年 10 月、自然災害議連は、先に発表していた全額公費負担方式の「被災者住宅再建支援制度骨格」について、知事会等と調整を行った。この結果、都道府県等の負担が大きすぎるといった意見が出されたために、その案が一部共済制度を取り入れた形に変更された。しかし、その共済部分の徴収方法を、固定資産税に上乗せすることとしたために、全国市長会と全国町村会から激しい反発を受けることとなった。

表 8-1 居住安定支援制度の制度化までの動き（その1）

制度化を巡る動き	
	○関係省庁等 □全国知事会 ◇ 災害議連 ◎ その他
1998年5月	(被災者生活再建支援法成立)
11月	(被災者生活再建支援法施行)
12月	◇ 11日、超党派の国会議員からなる「自然災害から国民を守る国会議員の会」(災害議連)が発足。
1999年1月	○国土庁、「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」にて、検討を始める。 ◎ 全労済、連合、日本生活協同組合、兵庫県の4団体からなる「自然災害被災者支援促進協議会」が発足。
4月	○(被災者生活再建支援金運用開始)
5月	◇ 災害議連は、「被災者住宅再建促進小委員会」を設置し、住宅再建支援制度について、具体的な検討をはじめ。
2000年1月	◎ 自然災害被災者支援促進協議会が、住宅所有者の拠出金と公的資金の基金による「被災者生活再建支援制度(骨子)」を発表する。
4月	◇ 災害議連は、国が1/2、都道府県が1/4、市町村が1/4負担する公費負担方式の「被災者住宅再建支援制度骨格」を総会で確認。
10月	◎ 鳥取県西部地震発生。片山善弘鳥取県知事が、住宅復興補助金制度を打ち出す。 ◇ 災害議連は、知事会と都道府県・市町村の負担額を協議の上、共済制度を取り入れた形へ制度骨子を変更する。(「被災者住宅再建支援制度骨子」を総会で確認。) ◇ 災害議連が変更した「被災者住宅再建支援制度骨子」での負担金徴収方法(固定資産税への上乘せ)に対し、全国市長会、全国町村会が強く反発(「被災者住宅再建支援制度(案)における『負担金』徴収における意見」)。
12月	○国土庁、「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」の報告書をまとめる。
2001年6月	◎ 鳥取県議会、「鳥取県被災者住宅再建支援基金」の創設を定めた「被災者住宅再建支援条例」を可決。
12月	◎ 兵庫県は、全国知事会の地震対策特別委員会に対し、負担金を定額とした共済方式の住宅再建支援制度を提案する。
2002年6月	◇ 災害議連は、再度方針を換え、支給額を下げることで、全額公費負担方式の「被災者住宅再建支援法案(骨子案)」をまとめる。(「被災者住宅再建支援法(骨子案)」を総会で確認。)
7月	○中央防災会議防災基本計画専門調査会が、「防災体制の強化に対する提言」をまとめる。
2003年1月	◎ 兵庫県は、単独で共済方式の住宅再建支援制度を検討していくことを公表する。
5月	◎ 兵庫県は、共済方式を軸にして独自の支援制度の創設を目指し、「兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会」を設置する。
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」を採択。(決議の内容は、住宅再建支援制度創設のために知事会から新たに拠出すること等。) ○23日、鴻池防災担当大臣、衆議院災害対策特別委員会で、前向き発言。(知事会の決議を踏まえ、16年度制度化に向け取り組む旨) ◇ 25日、災害議連は、「被災者生活再建支援法」の改正案としてまとめた試案を発表する。 □ (30日、全国議長会も、全国知事会と同趣旨の「自然災害被災者に対する住宅再建支援制度の創設等に関する決議」を採択。)

表 8-2 居住安定支援制度の制度化までの動き（その 2）

制度化を巡る動き	
	○関係省庁等 □ 全国知事会 ◇ 災害議連 ◎ その他
2003年8月	<p>□ 8日、全国知事会は、国に対し、「自然災害被災者支援制度の創設等に係る制度設計等に関する緊急要望」を行う。（要望の内容は、住宅再建支援制度の創設と、被災者生活再建支援制度の支給対象者要件等の緩和。）</p> <p>○ 28日、内閣府、平成16年度予算概算要求に居住確保支援策を含めた被災者生活支援法の拡充を盛り込む（1億5千万円）。</p>
9月	◇ 災害議連の総会に、全国知事会が出席し、意見交換を行う。
10月	□ 9日、全国知事会は、国に対し、「自然災害被災者支援制度の創設等に係る内閣府案等に関する緊急要望」、「自然災害被災者支援制度の創設等に係る制度設計等に関する緊急要望」、「住宅再建支援制度の創設に伴う運用資金の拠出に係る地方財政措置に関する要望」を行う。
11月	<p>◇ 9日、衆議院総選挙で災害議連の中心的役員が落選。</p> <p>○ 財務省が、本体を支給対象とすることに難色を示し、内閣府案が住宅周辺経費積算支給に後退。</p> <p>□ 17日、内閣府は、全国知事会事務局等に対し、予算折衝状況（周辺経費等の積み上げ）を説明する。</p> <p>□ 19日、全国知事会はじめ地方6団体連名 で「自然災害被災者支援制度の創設に関する緊急決議」。</p>
12月	<p>◎ 1日、政府主催の全国知事会議（閣僚懇）にて、兵庫県から、被災者支援制度の対象経費に建築費用を補修費用を加えることを要請。</p> <p>□ 8日、全国知事会地震対策特別委員会専門部会（22都道府県課長級）で、内閣府と財務省の予算折衝の状況説明。今後の知事会の対応を協議。</p> <p>◎ 9日、自民党合同会議で被災者生活再建支援制度の見直しを決議。</p> <p>◇ 10日、災害議連は総会を開催し、新会長に藤井孝男衆議院議員を選出、内閣府案に対し見直しの要望を決議。</p> <p>◇ 12日、災害議連「住宅再建支援制度の創設に関する決議」。</p> <p>□ 19日、全国知事会で、内閣府（案）に対し、梶原会長が「知事会としては、最後まで闘った上で、その後の対応は、別途協議することとする」と発言。都道府県の新たな拠出額（300億円）の決定も先送りされる。</p> <p>○ 平成16年度政府予算案内示段階では認められず、大臣折衝に委ねられる。</p> <p>◇ 22日、災害議連が総会を開催し、あくまでも本体経費を求めることを確認。</p> <p>○ 大臣折衝にて、建築費本体を対象とせず、周辺経費を対象とした「居住安定支援制度」として、2億円が認められる。</p> <p>○ 平成16年度政府予算案閣議決定。</p>
2004年1月	<p>○ 26日、内閣府は、被災者生活再建支援法改正案をまとめる。</p> <p>◇ 27日、災害議連は総会を開き、被災者生活再建支援法改正案を国会で審議する方針を決める。</p>
2月	<p>○ 3日、被災者生活再建支援法改正案閣議決定。</p> <p>◎ 朝日新聞が、全国47都道府県知事に対し、住宅再建支援制度に関するアンケートを実施（1月下旬）。</p>
3月	<p>◇ 18日、被災者生活再建支援法改正案、衆議院災害対策特別委員会で可決。</p> <p>◇ 23日、被災者生活再建支援法改正案、衆議院本会議で全会一致で可決。</p> <p>◇ 31日、被災者生活再建支援法改正案が、参議院本会議で全会一致で可決・成立。</p>
4月	（改正被災者生活再建支援法施行）

一方、国土庁の委員会では、2000年12月に報告書がまとめられたが、その内容は、住宅への公的な支援への賛否が併記されたものとなった。具体的には、「住宅再建の公共性」を認めながらも、「共助の精神に基づく共済制度を検討する必要がある」とされた。

このように、この時期には、支援制度具体化の明確な方向性が定まらないまま、第1期の盛り上がりは一気にしぼみこんでしまった。

iii) 第3期（2000年12月～2003年5月頃）

この時期は、鳥取県や兵庫県など、地方公共団体が独自に動きはじめた時期である。

公費負担方式か共済方式かの検討が行われる中、2000年10月、鳥取県は、鳥取県西部地震の被災者に対して住宅再建のための公費による支援を実施した。そして、2001年6月には、鳥取県と県内市町村とが共同で、住宅再建に対する全額公費負担の制度として「鳥取県被災者住宅再建支援基金」を創設した。

兵庫県では、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、住宅再建には、自助、公助だけでなく、共助のシステムが必要だとして、2001年12月、全国知事会の地震対策特別委員会に対し、共済方式の住宅再建支援制度の提案を行った。そして、2003年1月には、単独で共済方式の住宅再建支援制度を検討していくことを発表し、「兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会」を立ち上げた。

こうした地方の動きがありながら、中央における制度化の動きは混迷したままであった。

全国市長会と全国町村会からの反発を受けていた自然災害議連は、2002年6月、「被災者住宅再建支援制度骨格」を再度方向転換して、支給額を減額しながら、全額公費負担の「被災者住宅再建支援法案（骨子案）」をまとめた。

政府側では、2002年7月、中央防災会議が、防災基本計画専門委員会の中で「防災体制の強化に対する提言」をまとめた。その提言では、「私有財産の損失補填を公費で行うことは問題。地震保険や共済制度への加入による対処が基本」とした上で、「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、総合的な居住確保を支援していくことが重要である。」という内容が記された。

iv) 第4期（2003年5月～2003年12月頃）

この時期は、被災者生活再建支援法改正に向けて具体的な作業が行われた時期である。

見直しの年（2003年）になると、住宅再建支援の議論は、これまでの公費負担方式か共済方式かといった議論から、被災者生活再建支援法の見直しの中でどのようにして住宅再建支援を実現していくかの議論となった。

中心となったのは内閣府で、全国知事会と連携して、検討を始めた。

2003年7月、全国知事会では、住宅再建に対する支援制度創設に向けて、新たな運営資金を拠出することを緊急決議したほか、「自然災害被災者支援制度の創設等に係る制度設計等に関する緊急要望」等を出して、国への働きかけを行った。

これまで新制度創設の検討を行ってきた自然災害議連も、知事会の意向にあわせて、被災者生活再建支援法の改正案として試案をまとめ、発表した。

8月、内閣府は、平成16年度予算概算要求に、被災者生活再建支援法の拡充として「居住安定支援制度」を設定し、1億5千万円の枠をとって財務省との協議に入った。この時

点では、具体的な支援の対象項目は設定されておらず、住宅本体への支援についても、内閣府はニュートラルな立場だったとされる。

しかし、10月（第1次局議）、内閣府の「居住安定支援制度」に関する概算要求に対して、財務省はゼロ回答で、続く11月（第2次局議）もゼロ回答と状況は変わらなかった。12月の財務省予算案内示の直前まで「居住安定支援制度」は認められないまま大臣折衝となり、その場でようやく「居住安定支援制度」の予算2億円が認められた。「居住安定支援制度」では、住宅本体への支援は含まれなかったものの、解体・撤去、整地に要する経費、ローン利子等の周辺経費が新たに支援の対象とされた。

b) 今後の被災者支援制度のあり方

被災者生活再建支援法改正の経緯等の整理をもとに、今後の生活再建支援制度のあり方について、一般に求められる制度化のための基本的な考え方と留意点等について整理した。

i) 制度化のための基本的考え方

① 金銭給付施策の方向性

ヒアリングでは、まず、金銭給付施策の方向性について、次の指摘があった。

- ・ 国が、個人に金銭を出す場合には、損失補償と国家賠償と政策的給付の3種類がある。その政策的給付は、更に、生活保護等の公的扶助、見舞金、政策補助金に分けられる。
- ・ 今回の支援法改正をめぐっては、災害議連などが住宅再建への支援金を見舞金で行うべきか否かの議論を行っている。しかし、見舞金は、政策的裁量が少なく、その対象は限られ、また、社会的コンセンサスが必要とされるものである。
- ・ 被災者のための支援制度として見舞金方式をとっているものに、災害弔慰金・災害障害見舞金があるが、住宅再建への支援に見舞金方式をとるとなると、死者と住宅被害の間でバランスをとる必要があるが、これは極めて難しい議論となり、また、そうした議論も行われてはこなかった。

以上の指摘を踏まえ、今後、住宅再建支援をはじめとした生活再建支援については、見舞金方式ではなく、政策補助金として、その方策を検討していくことが現実的な方向と考えられる。

② 政策目的達成の確保

政策補助金として制度化していく上での留意点については、次の指摘があった。

- ・ 住宅再建支援を制度化する際に、しばしば問題とされるのが私有財産への公費投入の是非だ。しかし、それ以前に、制度づくりでは、その制度が政策目的にかなったものとして、利用されなければならないという点が問題となる。例えば、住宅再建支援制度では、支援を受けた被災者が住宅を購入してすぐに売却した場合には、政策目的にかなった利用であるとは言えない。

以上から、制度は、その政策目的の達成を確実に担保する仕組みをつくる必要がある。例えば、住宅再建支援制度では、支援を受けた被災者が、一定期間、住宅を売却できない仕組みをつくる必要がある。

③二重行政の禁止

同じく制度化の上での留意点としては、次の指摘もあった。

- ・ 制度をつくるにあたっては、二重行政とならないよう、政策目的や支援対象、支援程度等を整理して既存の制度と調整を行う必要がある。
- ・ 今回の支援法改正では、「居住安定支援制度」として、既存の制度のすき間を埋める形で、これまで支援の対象となっていなかった様々な項目を拾いだし、支援対象として設定した。
- ・ 他の制度と連携して、支援が二重とならないようにどちらかを選択する条件を加えるのも、二重行政を防ぐ一つの方法である。

以上から、制度化の際には、補完や連携といった制度間での調整を行うことで、二重行政とならないよう検討をする必要がある。

ii) 制度化のための留意点

① マスコミや国会議員との連携

今回の支援法改正では、マスコミや国会議員の関心が低く、内閣府は財務省との協議にたいへん苦慮したとされる。

- ・ 平成 16 年度予算の概算要求で財務省のゼロ回答が続いていたものの、朝日新聞の「オピニオン」欄に、「居住安定支援制度」の概要と財務省との協議の状況が大きく紹介されると、国会議員の関心が集まり、少しずつ状況が動き始めた。
- ・ 財務省予算原案内示の直前、神戸新聞に予算要求の現況が紹介されると、兵庫県から多くの議員が上京するなどして制度化への動きを支えた。そうした働きかけもあって、最後の大臣折衝を通じて予算が確保されることとなった。

以上から、新たな制度をつくるには、マスコミや国会議員等と連携しながら世論を高めることが必要である。

②支援対象に関する留意点

その他に、制度を検討する際には、対象の範囲の設定や前例の有無にも留意して進める必要がある。

- ・ 一般に、減価償却するものに対して支援することに対しては、財務省だけでなく、国会議員の中でも抵抗は大きい。今回の支援法改正では、「整地費」は、個人財産ではあるものの、減価償却しないということが一つの理由となって、支援対象として認められた。
- ・ 支援対象は、前例があることで、認められやすくなる。「解体費」は、阪神・淡路大震災での前例があることで、支援対象となった。

③制度体系の整備

ヒアリングで、全体を通して生活再建支援はどうあるべきかを訊ねたところ、以下の指摘があった。

- ・ 既存の各種支援や義援金配布基準等は、住宅関連に偏っており、生計の維持や零細事業者への支援等が手薄であるのが現状である。住宅に限らず、これらも

含め、被災者への支援が一貫したものとなるように体系化していくことが望ましい。

- ・ そのためには、既存制度間の調整・修正を行うよりも、既存制度を廃止して、既存の関連制度を取り込んだ新たな制度を創設することで、より一貫した支援を実施することが可能になると考えられる。

以上から、1)でも指摘した通り、被災者への支援全般について、関連制度を体系化する必要性が確認されるとともに、制度体系化のための一つの方策が示された。

(c) 結論ならびに今後の課題

今年度業務では、まず、生活再建支援制度の総合化に関する検討として、既存制度の全体像を整理して各制度の位置付けを把握するとともに、一般的視点および大都市大震災としての視点からの課題について整理した。

この結果、既存制度を受けた被災者生活再建支援の課題として、以下の点が把握された。

(一般的視点からの課題)

- ① 支援制度の全体整理・標準化
- ② 災害関連融資のあり方検討
- ③ 応急住宅の提供に関する他住宅関連施策との連携・調整
- ④ 住宅の応急修理に関する他住宅関連施策との連携・調整
- ⑤ 宅地・擁壁・がけの被害への支援策
- ⑥ 住宅再建の本体への支援金給付

(大都市大震災という視点からの課題)

- ① 公費解体の実施
- ② 補修に対する支援の実施
- ③ 被災者生活再建支援法の対象者拡大・支援金上乘せ
- ④ 生活費の給付
- ⑤ 中小事業者の支援

また、各メニューのパッケージ化を前提として、総合的な支援制度のあり方について検討した。この結果、被災者それぞれの①従前属性、②被災状況、③生活再建行動パターン（緊急対応、暫定対応、恒久的対応の方向）に応じた支援パッケージを組み合わせるための基本的なパターンが整理できた。

さらに、被災者生活再建支援制度の改正の経緯について、文献調査およびヒアリング調査を行なった。この結果、今後新たに被災者の生活再建に関する支援制度を構築する上では、制度化の視点として以下の点が重要であることが認識された。

- ① 金銭給付施策の方向性としては、政策補助金とすることが現実的である。
- ② 政策補助金としての制度とする以上、政策目的の達成を担保するための仕組みが必要である。
- ③ 政策補助金という性格上、他制度との重複を避ける二重行政の禁止原則に従う必要がある。

今後は、以上の結果を踏まえ、被災者の生活再建を支援する制度の具体像を検討することが必要である。

(d) 引用文献

- 1) 長岡豊：戸建て持ち家住宅の被害・復興に関する調査，長岡豊・編，震災復興の歩み，知碩書院，pp. 233-256，1998.
- 2) 澁谷和久：被災者生活再建支援制度の拡充について，人と防災未来センター，大都市大震災軽減化特別プロジェクトIV-3「大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築」講演録，pp. 90-115，2003.
- 3) 調査と情報-ISSUE BRIEF-第 437 号「被災者生活再建支援」，2004.
- 4) 自然災害被災者支援促進協議会，阪神・淡路大震災から 10 年「住宅再建支援制度の実現を求めて」活動の歩み，2005.
- 5) 福崎博孝：自然災害の被災者救済とわが国の法制度－被災者生活再建支援法の成り立ちを中心として－，社団法人日本損害保険協会，予防時報 220，pp. 58-63，2005.

(e) 成果の論文発表・口頭発表等

著者	題名	発表先	発表年月日
木村拓郎	被災者支援と防災を問う	NHK 日曜討論	平成 16 年 10 月 31 日
小田淳一， 首藤由紀， 斎藤朗， 木村拓郎	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(2)－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－	第 15 回地域安全学会研究発表会	平成 16 年 11 月
木村拓郎	被災者の声にどうこたえるか	NHK 日曜討論	平成 16 年 11 月 7 日
木村拓郎	三宅島にみる被災者再建支援	関西学院大学 被災地交流会	平成 17 年 2 月 12 日

(f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

(3) 平成 17 年度業務計画案

「3.3 復旧・復興」は、平成 16 年度までの成果を踏まえて、平成 17 年度から研究課題

構成を大幅に組み替えることとしている。すなわち、大都市大震災の復旧・復興プロセスを、①緊急・応急対応期、②復旧期、③復興期から来るべき震災への準備期という3つの時期で捉え、①緊急・応急対応期では「1. 避難所管理・応急住居供給システム」、②復旧期では「2. 住宅・生活・地域産業支援方策」、さらに、③復興期から来るべき震災への準備期を対象として「3. 事前復興計画」を中心として、膨大な被災者に対応した住宅・生活再建支援政策の総合化を図ること目的とすることとしている。

そこで、本業務は、重点課題の1つである“住宅・生活・地域産業支援方策”の一環として、引き続き「2.2 生活再建支援の政策立案プログラムの構築」として、平成17年度には以下の研究項目を実施する。

(a) 被災者生活再建施策の相互関連分析

本業務で新たに提案する生活再建の政策立案プログラムの検討のために、これまでに作成した生活再建パターン（暮らし・健康・住まいの各被災に対応）と現行の被災者生活再建施策の対応を総合化して、被災者の本来属性（年齢等）・被害状況などに応じて適用される支援制度を簡易判定する仕組みを構築する。

(b) 「被災者生活再建支援制度」「災害救助法」等の課題分析

これまでの被災者生活再建支援制度適用の実態を踏まえ、同制度の今後の課題を検討する。被災者生活再建支援制度は、今後の被災者支援の根幹となる制度の一つであり、これまでの運用実態からその課題を探る。また、災害救助法による居住確保対策については、「被災者生活再建支援制度」と「災害救助法」との役割分担が曖昧になりつつあり、「被災者生活再建支援制度（居住安定）」をはじめとする各種の制度との連携を強化し、被災者に提供する必要がある。

本業務では、生活再建の政策立案プログラムの開発に向けて、こうした観点から現行の「被災者生活再建支援制度」、「災害救助法」等の課題分析を行う。

(c) 被災自治体における被災者支援業務の体系化

大都市大震災の特徴として、膨大な被災者に対する被災者支援業務が発生することがあげられる。被災者の不安を軽減し、生活再建に向けた取り組みを促進するためには、被災自治体が被災者支援業務を迅速・的確に実施することが不可欠である。これまで、被災者支援関連の業務については、各被災自治体が被災後に手探りで実施してきたというのが実態である。大都市大震災においては、広域的な業務の支援が不可欠と考えられることから、被災者支援業務の標準化や多様な支援業務を体系化することが有効である。

こうした観点から本業務では、被害調査、被災者台帳の作成、申請受付などの被災自治体を実施する被災者支援業務のあり方を研究する。