

3.3.6 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17年度業務目的

(2) 平成17年度の成果

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の成果
 - 1) 被災者生活再建施策の相互関連分析
 - 2) 「被災者生活再建支援制度」「災害救助法」等の課題分析
 - 3) 被災自治体における被災者支援業務の体系化
- (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18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
〃	研究員	熊谷 誠	kuma@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

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。

また、被災者生活再建支援法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。

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 17 年度業務目的

近年の動向も踏まえて必要な支援施策の体系を検討し、被災者生活を総合的にサポートするための支援制度の仕組みを構築する。さらに、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について既往事例の分析を行い、被災者支援に必要な行政対応のあり方を検討する。

(2) 平成 17 年度の成果

(a) 業務の要約

1) 被災者生活再建施策の相互関連分析

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、制度別ではない、被災者の本来属性（年齢等）・被害状況などに応じた支援制度の仕組みを構築した。過去の大規模震災を参考に、近年の動向も踏まえて必要な支援施策の体系を検討した結果、所得税の雑損控除の仕組みを活用した支援の枠組みづくりが有効ではないかとの結論を得た。

2) 「被災者生活再建支援制度」「災害救助法」等の課題分析

被災者生活再建支援制度、災害救助法による居住確保対策については、両制度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。本研究では、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」等の課題分析を行った。

3)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。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、本研究では、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について既往事例の分析を行った。

(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)被災者生活再建施策の相互関連分析

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、制度別ではない、被災者の本来属性・被害状況などに応じた支援制度の仕組みを構築した。過去の大規模震災を参考に、近年の動向も踏まえて必要な支援施策の体系を検討した結果、所得税の雑損控除の仕組みを活用した支援の枠組みづくりが有効ではないかとの結論を得た。

a) 支援施策の動向と体系化の方向性

i) 居住被害に対する支援制度

①大都市大震災

今後の大都市大震災では、阪神・淡路大震災における経験を生かし、居住確保のための次のような対策が実施されると考えられる。

表 1 大都市大震災で想定される居住確保対策

○緊急対応 ・暫定居住確保	・避難所、福祉避難所（ホテル・旅館・保養所等含む）提供 ・疎開者支援 ・応急仮設住宅の建設 ・公営住宅等への一時入居斡旋 ・地域型仮設住宅の建設
------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅の環境整備
○恒久住宅への移行のための総合プログラム (大量の被災者への対応)	<ul style="list-style-type: none"> ・災害復興公営住宅等の建設 ・民間住宅共同化支援制度 ・被災マンション建替等支援事業等 ・被災者住宅再建支援制度等の利子補給 ・住宅債務償還(ダブルローン)対策 ・災害復興公営住宅等の供給増及び家賃低減化対策 ・持ち家再建支援策の拡充 ・民間賃貸住宅家賃負担軽減制度 ・被災者向けコレクティブ・ハウジング等整備 ・災害復興公営住宅入居予定者事前交流事業 ・高齢者住宅再建支援補助
○恒久住宅への移行期の自立支援(自立困難世帯へのきめ細かな対応)	<ul style="list-style-type: none"> ・公的住宅入居待機者支援事業 ・持家再建待機者支援事業 ・公営住宅特別交換(暫定入居)支援事業 ・災害復興グループハウス整備事業

②最近の動向

最近の被災者に対する住宅再建等支援の動向としては、次のような点が特徴的である。

- ・地方公共団体独自の被災住宅再建等への直接補助実施例が多数みられるようになり、鳥取県、大分県のように恒久的制度とした例もある。
- ・大規模災害では「復興基金」設置が一般化しており、利子補給をはじめとする支援が実施されている。
- ・被災者生活再建支援法の居住安定支援制度が創設され、さらには4年後(平成18年)を目途として、制度の施行状況等を勘案し、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えることとされている。
- ・災害救助法による住宅応急修理制度の本格運用、条件緩和が図られる例が増えている。
- ・住生活基本法(案)において、「被災者」居住の安定の確保が明記された。

第六条 住生活の安定確保及び向上の促進に関する施策の推進は、住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤であることにかんがみ、低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が図られることを旨として、行われなければならない。

- ・地域住宅交付金の提案事業活用による雪害被災家屋への支援実施

地域住宅特別措置法[正式名称:地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法(平成17年6月29日法律第79号)]に基づき、公共団体が地域住宅計画というものを立てることにより、従来補助対象であったものは基幹事業として、従来、補助対象でなかったために地方単独事業でやらざるを得なかったものについては提案事業として地域住宅計画に位置づければ、1/2弱を地域住宅交付金で措置する制度である。

島根県飯南町は雪害をきっかけとした人口流出を抑制するため、住宅被害の修理のため融資を受ける方の負担軽減に取り組む（利子補給相当額を一括助成することとしている。これについて、国会では、次のような答弁がなされている。

「…公共団体の首長さんが復旧公営住宅を一生懸命やって、これに自力再建が不可能な方々にきちんと入っていただくということに努める傍ら、自力再建の方々に対して、豪雪地帯でもあるから特別助成したいという意思決定をされて地域住宅計画の中に提案事業として位置づけられた場合は、地域住宅交付金でこれを支援することができるものでございます。」衆議員災害対策特別委員会（平成17年10月21日）

なお、「兵庫県住宅再建共済制度」が平成17年9月にスタートし、新潟県でも同様の制度導入に向けた動きが始まっている。また、社会資本整備審議会住宅地分科会「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みのあり方に関する中間とりまとめ(平成16年12月6日)」などで、住宅金融政策として、二重ローン対策となるノンリコースローン（担保以外の財産に遡及しない仕組み）の住宅ローンへの導入が提言されていることなど、耐震偽装問題もあって、住宅セーフティネットの強化については、一定のシステムづくりや社会的な合意形成が徐々に進んでいるものと考えられる。

③体系化の方向性

上記のような過去の取り組みや近年の動向を踏まえると、今後の大都市大震災における居住被害への支援としては、次の3つが大きな課題となると考えられる。

○高齢者・要援護者の居住安定対策

少子高齢化が急速に進展する社会状況にあって、近年、各種の高齢化社会における新たな課題への対応として「高齢者の居住安定確保に関する法律」が制定され、各種制度の整備が進められている。また、居住の形態は多様化しており、特に住宅以外の老人福祉施設への入所ニーズが増大している点にも留意する必要がある。表2に見るように現在、こうした高齢者等に関する居住確保対策は国土交通省・厚生労働省がそれぞれに推進しており、施策体系が十分に整理されていないことも指摘されている¹⁾。阪神・淡路大震災では、地域型仮設住宅が注目を集めたが、暫定居住対策としてこれらを供給すると共に、民間・公共による住宅供給に対する支援策を強化し、高齢化社会に向けた環境整備を図ることが必要となると考えられる。

○融資の枠組み強化

支援法の居住安定支援制度が創設され、給付金の増額はこれ以上難しいこともあり、融資の枠組みの強化が今後の大きな課題と考えられる。澤田³⁾は、阪神・淡路大震災による被災世帯の対応状況の分析から、災害による家計影響への対応方策としては、小さなショックの場合には貯蓄の取り崩しも使われたが、大きなショックについては借入れが重要だったこと、及びこのような結果は、借入れが重要な保険機能を提供したため、融資に関わる様々な優遇政策は重要であったことを示唆するものであると指摘している。また、借入れは、経済学で指摘されている「事後的な救済（期待）に関わるモラルハザードの問題」を引き起こさないという意味では望ましいとしている。

表2 入居時に主に自立して生活できる方のための施設・住まい²⁾

施設名		概要	年齢	所管
養護老人ホーム		身体、精神、環境及び経済的な事情により居宅での生活が困難な人が入所し、日常生活上必要なサービスが提供される。	65歳以上	厚生労働省
軽費老人ホームA型		身寄りの無い者及び家族との同居が困難な人が低額な料金で利用する(給食サービス付)。費用は原則、全額自己負担。	60歳以上	
軽費老人ホームB型		住宅事情等の理由で居宅生活が困難な人で、自炊ができる程度の人が、低額な料金で利用する。費用は全て、自己負担。	60歳以上	
ケアハウス		身体機能の低下、高齢等の理由で、独立して生活するには不安がある人を対象。日常生活で自立していることを入居条件とし、居住機能と福祉機能を併せ持つ低額利用の施設。	60歳以上	
生活支援ハウス(高齢者生活福祉センター)		一人暮らしおよび夫婦のみの世帯で、高齢等のため独立して生活することに不安のある人が利用する施設。老人デイサービスセンターに居住部門等の要素をあわせた複合施設。	60歳以上	国土交通省
シニア住宅		都市再生機構、地方住宅供給公社や認定民間法人が供給し、高齢者に配慮した仕様・設備、日常の安心を確保するサービスや高齢者に配慮した家賃等の支払い方法を採用した住宅。	60歳以上	
高齢者向け優良賃貸住宅		民間事業者、社会福祉法人、地方住宅供給公社、都市再生機構等が供給する、高齢者の身体特性に配慮した仕様を備え、緊急通報サービス等が利用可能な高齢者向けの賃貸住宅。	60歳以上	
シルバーハウジング		地方公共団体などによる賃貸住宅で、高齢者の身体特性に配慮した設計の住宅。付帯設備と生活援助員(LSA)による相談、安否確認、緊急時対応サービスを提供。	60歳以上	
有料老人ホーム		民間が主体となって設置運営する施設。元気なときから利用でき、介護が必要になっても住み続けることができる。終身利用権方式、賃貸方式などがある(90%が終身利用権方式)。	60歳以上	厚生労働省
高齢者円滑入居賃貸住宅		高齢者であることを理由に入居を拒まない賃貸住宅として登録されたもの。(登録住宅には高齢者向け優良賃貸住宅を含む)。	—	国土交通省
医療機関 関機関	療養型医療施設	長期にわたり療養を必要とする患者のため、居住性を高めるための一定の基準を満たした病院、病棟のこと。一般病院・病棟よりも医師や看護婦が少なくてもよいが、介護職員や介護補助者の配置が必要。	65歳以上	厚生労働省
	老人保健施設	病状が安定期にあり、入院治療の必要はないが、リハビリや看護・介護を中心とした医療ケアを必要とする人たちを対象として医療ケアと生活サービスを併せて提供する施設。現実には特別養護老人ホームの入所待機者が多くを占めている。	65歳以上	
公的福祉施設	特別養護老人ホーム	要介護認定I以上の人を対象に生活全般にわたって、介護サービスを提供する施設。平成12年からの介護保険法の施行に伴い、介護保険における施設サービスの対象となり、最近では各自治体で入居優先規準を設けるようになってきている。	65歳以上	
	ケアハウス	従来のケアハウスが、要介護になった場合、外部から介護保険による居宅サービスを利用して生活するのに対し、24時間特養レベルのケアを行なうことができる施設。	65歳以上	
民間ホーム	有料老人ホーム	民間が主体となり設置運営する施設。近年、社宅やホテルなどをリフォームしたものも多い。多くの施設が要介護者を対象に運営している。終身利用権方式・賃貸方式などがある。	65歳以上	厚生労働省
	グループホーム	社会福祉法人や医療法人、NPO法人や民間企業などが、要介護状態の痴呆性高齢者に対して、家庭的な雰囲気のある場を通じて生活上の介護を提供する。5～9人を1ユニットとし、スタッフと入居者が家庭的な雰囲気の中で生活する施設。	65歳以上	

近年のような低金利下であっても、低利融資・利子補給の効果は大きなものがある。

具体的には、芸予地震で広島県が実施したように、防災集団移転事業における利子の一括前倒し支給のような形態で、「目に見える支援」を行うことが考えられる。

○公費解体と住宅補修の連携

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。阪神・淡路大震災では、公費解体が実施されたため、その効率的な運用のためのノウハウも培われた。ただし、この際には、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。

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。また、土地区画整理などの事業地区では、家屋を解体してしまった結果、移転補償などが全く受けられなかった被災者も多かったとされる。まず、災害後の暫定居住のための応急的修理を行い、復興まちづくりのなかで必要であれば解体撤去・移転・再建などを選択可能とする方策が求められる。

このように、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。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」と見なしている。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。

ii) 生計被害に対する支援制度

①大都市大震災

まず、健康への被災については、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。ただし、現実には制度の隙間でセーフティネットが及ばない例もある。

次に、災害による収入減少、支出増に対する支援制度としては、給付は「生活保護」のみであり、雇用保険、低利融資が重要なセーフティネットとなっている。

こうした状況で、阪神・淡路大震災では、次のような特例支援が実施された。これらは、今後の大都市大震災においても重要な施策であり、同様に措置されると考えられる。

○初期

(給付・融資)

- ・災害援護資金の貸し出し期間延長
- ・生活福祉資金（緊急小口資金）貸し出しの実施、貸し出し条件緩和
- ・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）

(雇用)

- ・雇用保険失業給付の特例措置
- ・被災地求職者特別訓練の実施
- ・雇用調整助成金制度の特例措置

○生活復興支援策の拡充

- ・雇用維持奨励金制度及び被災者雇用奨励金制度等
- ・震災失業者雇用奨励金
- ・被災高齢者生きがい就労対策事業（シルバー人材センター事業の拡充）
- ・いきいき就労特別訓練の実施
- ・被災地求職者企業委託特別訓練の実施
- ・被災地しごと開発事業

②最近の動向

地震による生計被害に対する支援制度としては、阪神・淡路大震災以降もあまり大きな制度的な変化は見られないが、火山噴火災害では、次のような生計への支援が実施されている。

(生計への支援例)

- ・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）
- ・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）

特に、三宅島噴火災害における災害保護制度は、三宅島噴火災害で長期の避難生活を余儀なくされた被災者に対し、東京都及び三宅村は、500万円までの貯蓄を認め、帰島するまでこれを預託させ、避難中は生活保護基準額と収入認定額の差額を支給する制度である。いったん生活保護を受けると、結果として、立ち上がるきっかけや意欲を失ってしまい、そのままずっと生活保護を受け続けるという事態になりやすいことから、このような事態を避け、被災者が災害の被害から立ち直り、ふたたび納税者として社会生活を送れるようにすることを目的として実施された。

このような被災者の生活支援は、被災後の一定期間は「社会福祉」ではなく「災害対策」の枠組みで考える必要があり、このような制度を、特定地域、特定災害だけでなく、災害対策の基本的な枠組みとして制度化すべきであるとの意見もある⁴⁾。

③体系化の方向性

生計被害への対策としては、医療保険・遺族年金制度等、生活保護制度、雇用保険制度、低利融資制度が主要な施策となっており、これらは日常的な生計面のセーフティネットが構築されている。そのため、大規模災害時には、被災地が広域的かつ長期にわたって経済

的影響が大きいにもかかわらず、一般施策の範囲を超えた支援方策が創出されてこなかった面がある。

大都市大震災は、地域経済への大きな打撃をもたらす。特に備える力の弱い中小事業者、経済弱者にその影響が集中しがちである。しかも、被災影響が長期化し、収入減など、生計への影響が累積的に増大することが想定される。住宅被害への出費と同程度に、収入の減少が大きな課題であることは、平成 11 年度に神戸市が実施した 1 万人アンケートでも明らかとなった。このアンケートでは、48%が阪神・淡路大震災前と比べて生活が低下していると回答し、その理由として図のような要因をあげている。

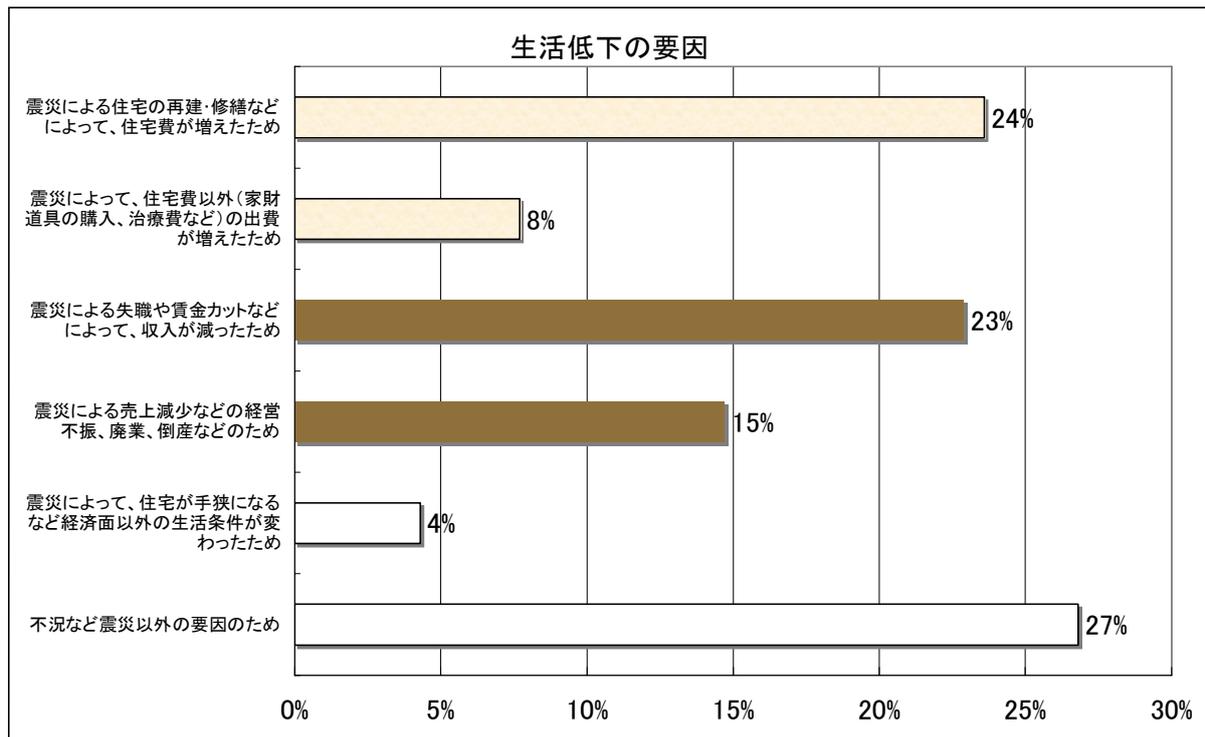


図 1 平成 11 年度神戸市 1 万人アンケートにみる生活低下要因

このように、生計への支援は極めて重要な施策であるが、住宅再建支援の議論の高まりの中で置き去りにされてしまった感がある。こうした現状から、今後の大都市大震災における生計被害への支援としては、次の 3 つが大きな課題となると考えられる。

まず第一の課題は、災害保護制度の創設である。特に災害で低所得となった被災者が、生活保護制度の対象とならずに住宅再建に努力する取り組みを支援することが有効と考えられる。特に、災害後の経済環境の悪化や建築工事費の高騰が懸念される際には、収入回復や工事費の高騰が収まるまでの一定期間について、生計を支援することが有効と考えられる。

第二の課題は、各種支援の基準に収入減少を取り入れることである。例えば、失業等の大幅な収入減となった場合、融資を受けることも難しくなり、住宅再建なども極めて困難となる。それにもかかわらず、被災者生活再建支援法等においても収入減は支援対象者の要件として勘案されていない。これは、支援法と同様の基準で実施される例が多くなった住宅の応急修理や地方公共団体独自支援についても同様であり、各種支

援の基準に収入減少を取り入れる方法の検討は重要な課題である。

第三の課題は、融資のあり方の検討である。

災害時には当面の生活・復旧資金などの、つなぎ資金が必要となる。阪神・淡路大震災で実施された緊急小口資金（10～20万円）は平成9年末で16%が連帯保証人と共に住所不明であり、災害援護資金についても、1,309億円のうち101億円が焦げ付いているなど、緊急融資であるがゆえの問題が大きい。例えば、貸付を確実に回収するために保証要件などを厳しくすると、被災者が利用できなくなる。自治体では十分な審査ができないことから、焦げ付きなどが地方公共団体の負担となり、さらに回収の人件費が増大する。

一方、資金に余裕のある人は、無利子の据え置き期間中に返済しており、低利融資のメリットを活用している。

こうした実態を考慮すると、まず、一定条件で（半壊以上、死傷、勤務先倒産などの自己申告）融資対象とし、その後、経済状況などに応じて返済猶予、免除で対応するというような融資の制度が必要である。

また、融資の際の条件については、無理な融資は避けるべきであり、一定の厳しさが必要と考えられる。そのため、金融機関を窓口として審査・融資を行い、損失（回収不能）の一定割合を公的に補償するような方法が必要と考えられる。この場合、併せて、融資不能と判断された場合には、融資を受けられるケースとのバランスを考慮した現金給付等の措置を実施することが必要となる。

b) 所得税雑損控除の仕組みの活用

被災者生活再建支援制度創設以前の災害被災者への直接的な経済的支援は、低利融資に加え、所得税雑損控除が大きな役割を果たしていた。しかし所得税雑損控除は、当該年に失業等で収入が減ると減免額が減ること、高所得層に厚く低所得層に薄くなる。また、阪神・淡路大震災では、神戸市で市民税・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く、被災者が支援を実感し難い面が指摘できる。

しかし、所得税雑損控除は多様な条件のバランスが考慮されているという極めて大きな特徴がある。ここでは、そうした特徴を生かしつつ、新たな支援の枠組み構築の可能性を検討する。

i) 阪神・淡路大震災での取り扱い

阪神・淡路大震災では、震災関係の税制上の措置として、大きく二つの特例が実施された。一つは、住宅などに損害を受けた場合の損失について災害減免法あるいは雑損控除の適用を前年度の平成六年分所得に前倒しして適用する特別措置である。

二つめは、震災損失の繰り戻しによる法人税額の還付である。税法上で欠損金が出た場合、過去1年に納めた税金の繰り戻し還付が受けられる措置が実施された。この制度は税収不足を理由に1992年度から凍結されていたが、阪神・淡路大震災の特例法により措置されることとなった。しかも、震災損失の前年の所得への繰り戻しでは震災損失の二分の一をカバーできない場合には、現行税制からの極めて特例措置として、もう一年さかのぼるという措置が講じられた。

ii) 必要性・有効性

阪神・淡路大震災で実施された所得税雑損控除の取り組みを被災者支援の制度に適用することの必要性・有効性として、次のような点が上げられる。

第一に、所得税雑損控除は長い経験の蓄積にたって制度化されたものであり、多様な条件のバランスが考慮されていることである。例えば、被害額を算定する際には、建物の滅失や火災の全半焼の場合、家財の被害率を1とするなどの実態に応じたきめ細かな判定が行われる。また、大規模災害においては、家屋・家財等の被害の「簡易判定」の仕組みが構築されており、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震等においても活用された。家財については、家族構成なども考慮した被害算定が行われている。

第二に、上記とも関連して、制度の各種条件が、きめ細かく実態に即して定められていることである。例えば、新潟県中越地震における支援法対象世帯の判定では「世帯分離」の導入が支援対象世帯の判定において問題となったが、所得税の雑損控除では「生計を一にする」世帯の条件は明示されている。

第三に、日常的な仕組みの枠組みを活用することができることである。そのため、全国に多数いる税務関係者のマンパワー、システム等を活用できる。

第四に、収入による調整が可能なことである。先に述べたように、現在の支援法などには、被災後の収入減少を加味できないという課題があり、これへのきめ細かな対応が可能となる。

第五に、用途を制限しない支援金を給付できる可能性があることである。阪神・淡路大震災で実施された雑損控除の還付などは、住宅・家財の損害に対して実施される支援であるが、担税力の減少による支払い猶予・減免とは異なり、被害及び被害の回復に必要な費用の発生への経済的な支援と考えることができる。しかも、現金給付という形で実施されており住宅資産への公的給付などの議論とは異なる次元で実施されているように思われる。この点についての法制度上の理論は把握できていないが、こうした枠組みの活用は、支援制度設計にあたり、有用な視点と考えられる。ちなみに、雑損控除で認められる復旧支出の範囲は、従来 of 効用回復に相当する分であり、投資的部分（新たな資産増加と判定される部分）については、雑損控除の対象外となるなど、住宅補修・再建支援などについても一般納税者の納得を得やすいものとなっているように思われる。

iii) 支援施策への活用方法

前述のように、所得税の雑損控除の仕組みは、高所得層に偏ったものであることを考慮し、既存の雑損控除の仕組みを有効に活用しつつ、それを補完する仕組みを構築することで、上記の各種メリットを有効活用することが可能となる。

具体的には、雑損控除の枠組みで実施される支援（収入に変化がない場合の3年間での総額）をベースとして、雑損控除のメリットを受けられない被災者を対象とした補完の仕組みを構築することが考えられる。被害額に応じて雑損控除で受けられる支援の上限金額などを基準に、雑損控除の少ない世帯にはそれを補完する金銭的給付（あるいは後述する住宅バウチャーなど）を行う仕組みである。所得の大幅な減少が見込まれる世帯には、雑損控除と金銭的給付の選択を可能とするなどの対応が可能となる。

また、この仕組みは、中小零細事業者の震災損失の繰り戻しによる法人税額の還付など

について同様の考え方を導入することで、これまで支援の薄さを指摘されてきた自営業者への立ち上がり資金への一定の支援の枠組みとすることが考えられる。

なお、こうした制度を一般災害にも適用する際には、義援金による支援を控除する仕組みの導入（義援金格差の是正の仕組み）も検討することが考えられる。具体的には、義援金を雑損控除の損害保険金で補填される金額と同様の扱いする方法あるいは、収入として算定する方法が考えられる。ただし、その妥当性については十分な検討が必要である。

2) 「被災者生活再建支援制度」「災害救助法」等の課題分析

前節「支援施策の動向と体系化の方向性」では、支援制度の抜本的な転換を模索したが、一方で、被災者の不利益を最小限に抑えていくための現実的な対応も重要な課題である。

例えば、被災者生活再建支援制度、災害救助法による居住確保対策については、両制度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。ここでは、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」等による居住確保及び生計支援の課題を踏まえ、今後のあり方を検討した。

a) 既存制度間の連携に関する課題

i) 居住安定対策

① 発災直後の緊急対応

厚生労働省では、新潟県中越地震発生翌日の10月24日より、以下のように高齢者、障害者等の要援護者対策として、旅館・ホテル、社会福祉施設（介護老人保健施設を含む）の避難所としての活用について事務連絡等を発出した。

旅館、ホテルでの受入については、1泊（食事付き）5,000円程度のサービスとし、全額災害対策費として公費でまかなわれた。旅館、ホテルの避難所としての活用などは、すでに過去の災害において運用上で実施されていたことに加え、同年に発生した新潟・福島豪雨、福井豪雨において積極的な活用が検討され、また内閣府において関連事項を検討する委員会が設置されていたことなどから、いち早い対応が実施された。なお、緊急入所に伴う費用負担を軽減するための補助が実施されている。

エコノミークラス症候群への対策という観点もあり、自衛隊では、テント4,400張を準備し、被災者に提供している。また、自宅敷地へのプレハブ設置が行われた。これは新潟県からの要望により、避難所の概念を解釈拡大しての対応が図られた。なお、同様の検討は、阪神・淡路大震災でも行われ、(社)プレハブ建築協会の作成している災害対策業務関連資料集などにも標準設計図が掲載されている⁵⁾。

このように高齢化の進展、プライバシー確保の高まりなどに応じて、対応策の多様化が図られている。

② 応急住宅の提供

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。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、被災者の生活不安による社会的な混乱を避けるため、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。

このような状況では、応急仮設住宅入居者（借り上げ提供含む）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賃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。

③住宅の応急修理

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。さらに、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。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。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。こうした災害による影響の長期化は、大都市大震災でも避け得ない状況となることが予想される。

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。

表3 新潟県中越地震被災地方公共団体職員の被災者生活再建支援法への意見

A 自治体	<ul style="list-style-type: none"> ・基本的には、応急修理を抱き合わせにしてしまったのが失敗。国の制度、県の制度で、対象者、内容などがバラバラで混乱した。 ・応急修理が恒久的な修繕になってしまった。県の制度に応急修理を組み込まなければ苦情は出なかっただろう。応急修理の部分で期限が延びたりして、当初の期限では修理できないことから、申請をあきらめた人も多い。恒久的な修繕まで認めるなら、支援法で実施すべきだったと思う。 ・なお、支援法の居住安定支援制度では、大規模半壊で修理しようとする、撤去費の支出がないので、実質的な支援は出ないに等しい。木造の場合、修理で対応できる可能性が相当あるにも関わらず、修理費用に使えない。 ・そもそも、今回の災害で「従来の応急修理の範疇」を広げる必要があったのかどうかも疑問。本来の応急修理を実施し、恒久的な修理などに県・国の制度を利用する形が望まれたのではないか。
B 自治体	<ul style="list-style-type: none"> ・応急修理については制度が揺らいだため、当初修理をあきらめていた人に対し制度の変更についての通知を行っている（通知は、税務課のり災証明リストを参考にする。）。期間や内容の変更がある都度、こうした対応が必要になり、二重三重の手間がかかる。 ・当初自分で応急修理を行った人に対しては、個別に協議して、枠内での新たな修理を認めている。 ・再調査による被害認定が確定していない時点で、応急修理の期限がきてしまうといった問題もあった。さらに、余震や雨などでの被害拡大もある。こうしたことも踏まえた期限の設定が必要。 ・応急修理の支給金額は、対象としている内容に比べて大きかったのではないか。県の上乗せ分については収入制限をとってしまっていることも問題がある。また、内容についても特に厳しく言わず、最後には、ユニットバスでもよいことになった。業界では予算内でのユニットバスまで用意した。後には、全壊でも個別に協議して応急修理が可能になるなどの変更もあった。

表4 新潟県中越地震被災地方公共団体職員の被災者生活再建支援法への意見

A 自治体	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者世帯の多い農村部での被害においては、新築などによる新たな債務負担は難しいのが実情である。そうした中で、必ずしも建物の撤去を前提とした制度ではなく、国の制度が修繕費用に充てられれば、被災者には大きな支援となる。 ・生活の多様化によって、生活必需品も多様化しており、細部まで品目を指定することの妥当性、あるいは、被災の状況によっては、生活関係経費よりも居住関係経費をより必要とする場合（あるいはその反対も）あり、支援金の使途を被災者の裁量にまかせることが望ましい。 ・支援対象世帯について、1%の損害割合の差で支援が受けられなくなるのは、被災者にとって非常に残念なことであり、きめ細かな支援基準の設定が望まれる。 ・特に、世帯の「みなし分離」の考え方で混乱したし、不合理な面があった。同じ家に住んでいる場合でも、扶養関係がなければ2世帯として扱ってもよいことになった。すると、2世帯ともに収入がある場合には、一軒の被害に対して2倍の支援が行われることになり、収入の少ない世帯との間で支援額の逆転現象が起きることになる。これが果たして法の趣旨にあっているのか疑問。多世帯同居のようなケースも想定して家族構成、収入構成などに合わせた基準づくりが必要ではないかと思う。 ・持ち家の場合、同じ場所に再建することになり負担が大きい、アパート世帯では、比較的別の場所に住居を確保しやすい。家財の被害もそれほどの額には至らない。こうした実態があるのに、持ち家世帯と、アパート世帯について同じ支援金で良いのかどうかも疑問。特に学生の単身者などについては、収入がないので支援の対象になるが、被害の実態とのバランスが妥当かどうか疑問。 ・今回、実績報告はさせつつも領収書を不要としたため、県制度・国制度の両方に同じ物の購入を申請しているケースも多いのではないかと思われる。
B 自治体	<ul style="list-style-type: none"> ・生活再建支援金について、まだ申請していない人が多い。家を失った人がまだ家を再建できない中、買っても置く場所がないからではないか。 ・支援法については、100万円+仮設住宅に入居できるということで、賃貸住宅で対象になった人は、儲かったという声が聞かれる。

また、災害救助法における支援としては、食料・生活必需品の現物支給が行われるが、避難生活等が長期化した場合の現金給付の必要性・有効性が指摘されている。ちなみに、法令上は、「救助を要する者に対し、金銭を支給してこれをなすことができる」とされるが、その規定は運用されていない。

b) バウチャー方式の導入

上記のように、既存の居住確保・生計支援には、大規模災害における実効性に課題がある。そうした課題への対応として、現金に準じるバウチャー方式の導入を図ることが考えられる。バウチャーは、政策目的の実現のため支給される補助金に、市場の特性である「選択」と「競争」の要素を加える手段として期待されており、諸外国において様々な分野での導入が試みられている。

i) バウチャー方式の特徴

内閣府資料⁶⁾によれば、バウチャー制度の特徴は次のように要約される。

①バウチャーの定義

バウチャーは一般に証票を意味し、クーポン（切符）と同様に財貨・サービスとの引換券を指す。しかし、本稿で扱う公共政策の手段としての「バウチャー」は、個人を対象とする用途制限のある補助金のことである。

バウチャーはその基本型ともいべき切符形式の場合、それを交付された者は財貨・サービスと交換し、供給者はその切符を政府に提出して換金する。しかし、政策効果という観点からは、必ずしも切符のような形をしている必要はなく、磁気記録式又は IC 式のプラスチックカードでも良い。さらに、対象者が事前に物理的な証票を交付されず、サービス等の契約・購入後に補助金が支給される方式、サービス等の供給者が対象者への供給実績にリンクした補助金額を政府から受領する方式（「擬似バウチャー」と呼ばれることがある）も多く採用されている。特定支出に対する税額控除などの税制優遇も、広義にはバウチャーの一種に分類することができる。

②3つの基本特性

バウチャーには、その他の形態の補助金と比べて以下のような特性がある。

第一は、交付された個人（受給者）による選択が許されることである（選択権）。教育バウチャーであれば、どの機関で教育を受けるか、フードスタンプであれば、どの食料品と交換するかについて一定の選択権が与えられる。

第二は、指定された範囲の財貨・サービスとしか交換できないことである（用途制限）。バウチャーの用途は教育、食料品などと決まっており、何にでも使えるようでは現金による補助金と変わらない。

第三は、他の人に権利を譲渡できないことである（譲渡制限）。この特性は、政府が必要性を認める属性の個人だけに一定水準の財貨・サービスの支給を可能にする。

③バウチャーの効果

バウチャー導入の第一の効果は、何らかの補助が必要な分野について、受給者が選択を行うことにより一定範囲内で本人に最も相応しい財貨・サービスが入手できることとされる。このこと自体が受給者の満足度を高め、さらに、供給者間での競争を活発化させ、品質の向上やダイナミックな参入退出を促すと考えられている。

ii) 被災者支援へのバウチャー方式導入

大都市大震災における災害救助における現物支給の限界、被災者生活再建支援法における給付に求められる政策効果を考えた場合、上記のような特徴を持つバウチャー方式の導入を検討することは、極めて重要なテーマと考えられる。

①住宅におけるバウチャー方式

大規模災害時には、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。災害時における支援策として、最もわかりやすい対策指標が公営住宅などの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と入居者のみに偏る恩典を抑制し、居住安定を必要とする被災者に広く支援が行き渡るようにするためには、「住宅バウチャー」導入が有効と考えられる。

なお、日常の施策として実施されている住宅バウチャーについては、必ずしも政策的効果が検証されているわけではない⁷⁾。したがって、災害時という特殊な環境における居住安定の対策としての有効性がどう評価されるかがこの仕組み導入の大きなポイントと考えられる。

②生計（食料費等）支援のバウチャー方式

大都市大震災を想定した場合、避難生活の長期化は避け得ないと考えられ、それに伴い避難生活においても、個人の必要とする生活用品、食料等は多様である。それらを現物給付することの労力と被災者にとっての有効性、地域経済再建への波及効果を考慮した場合、バウチャー方式での給付を的確な対象者に実施することが不可欠になると考えられる。

また、大都市大震災では、大量の疎開者の生じることが予想されるが、公平性の観点からは、そうした被災者にも一定の支援を行うことが必要と考えられる。特に近年 IC カードや RDF タグなどの技術が普及しつつあり、そうした技術を活用することで、有効な施策となることが期待される。

c) 被災者支援カフェテリアプランの検討

i) 必要性

災害時には多様な金銭的支援が実施されるが、それらを組み合わせた上で、一定の条件のもとで、被災者が必要に応じた支援を選択可能とする仕組みが望まれる。

画一的で一方通行的な制度ではなく、従業員に選択の余地をつくるという趣旨の企業における選択型福利厚生制度のカフェテリアプランと呼ぶことがあり、次のような課題への対応などが目指されている⁸⁾。

- ・すでに意味をなさなくなったような従来型のサービス・供給が総花的に残存している。
- ・費用面では高いレベルの福利厚生費にもかかわらず、従業員の受益感が極めて乏しい。
- ・従業員の意識面での「自助努力」「自己責任」「受益者負担」の意識が浸透していない。

また、カフェテリアプラン導入に際しては、次のようなキーワードがあげられている。これらはいずれも、災害時の被災者支援においても同様の課題となっている。

- ・ニーズの多様化、管理の効率化
- ・自助努力、社会的自立を促進
- ・福祉の市場化、効率化
- ・多様な選択肢、自助努力の支援、公平な配分
- ・従業員の満足度の向上

ii) 実施上の課題

カフェテリアプラン導入に際しては、次の3つの検討が必要となる。

①生活再建に必要な支援量の指標化（支援の点数制導入）

当面、既存制度で実施される金銭面の支援を基本として点数化することが考えられる。基本的な考え方は、前述の「所得税雑損控除」及びその補完制度の枠組みを基本とする。

なお、被災者の支援については統計的なデータがほとんどなく、そのことも支援制度の設計が体系化できない大きな要因である。将来的には、被災実態と生活水準低下に関するパネル調査などで詳細に分析し、点数に反映することが望ましい。

②「被災者支援カフェテリアプラン」の準備

まず、支援を大きく基本メニュー（弔慰金など選択化になじまないもの）、選択メニューに区分する。それぞれのメニューについて、支援の点数を、利子補給や現物給付、現金給付（バウチャー方式）の比率等を所得等に応じて設定する。たとえば、居住関係では、次のようなメニュープランが考えられる。

表5 居住安定関連のカフェテリアプランのイメージ

【選択メニュー】	関連制度との組み合わせ例			
	仮設住宅	応急修理制度	罹災公営住宅	公営住宅一時入居
現金(バウチャー)	×	○	×	○
所得税減免	×	○	×	○
利子補給(一括)	×	○	×	○
家賃補助(バウチャー)	×	○	×	○

【基本メニュー】	
生活再建支援金	世帯人数別・収入により傾斜
住宅取得時の所得税控除	従来通り
固定資産税等の減免	従来通り
低利融資	従来通り
2重ローンの既存債務利子	利子補給

3) 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。「防災体制の強化に関する提言」（平成 14 年 7 月中央防災会議防災基本計画専門調査会）では、『行政による被災者の支援策が多岐にわたるため、被災者がそれらの支援施策を最大限に活用できるよう、行政の側から被災者等に対して総合的かつ正確な支援情報を周知する仕組みを構築すべきである。』との提言がなされている。

しかし、現在の極めて高度化した情報化社会にあっても、近年の大規模災害では、被災者への的確な情報提供が難しいのが実態である。

本研究では、まず、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について既往事例の分析を行った。それを踏まえ、大都市大震災を想定した場合に必要な取り組み課題を検討した。

a) 既往災害における取り組み状況と課題

被災自治体における被災者支援業務は、大きく被災者に対面等で情報提供、申請受付等を行うフロント業務と、各種事務処理・データ処理を行うバックオフィス業務の2つに区分できる。それぞれは、さらに表6のような業務から構成される。ここではまず、各業務毎に既往災害における取り組み状況と課題を整理する。

表6 被災者支援業務の分類

フロント業務	①広報 ②問合せ・相談 ③申請・受付
バックオフィス業務	①被害認定 ②り災台帳構築 ③データの業務処理

i) フロント業務の取り組み状況・課題

①広報

多岐にわたる支援策について、被災者が最大限に活用できるよう、情報を広く周知し、生活再建に不安を抱いている被災者に安心を与えることが重要である。いうまでもなく、広報媒体としてのマスコミ・インターネットは有効な手段である。しかし、臨時広報紙の発行による情報提供は、情報化が進む中でも、当面は、重要な広報手段であることに留意する必要がある。災害時における広報紙の発行には、次のような特徴がある。

- ・被災環境下でも発行までの時間をできるだけ短くしつつ、大量の発行が必要
- ・掲載すべき事項が多岐にわたり、庁内・関係機関等からの正確な情報収集が不可欠
- ・疎開者・情報弱者を含む全ての被災者への配付が必要

こうした特徴を考慮すると、大規模災害時における広報紙の迅速な発行には、次のような体制構築に備えることが必要と考えられる。

- ・広報に関する人的資源などの体制
- ・広報紙の被災地外での印刷、搬送などの体制
- ・広報紙を被災者に的確に配付するための体制

・ 広報すべき情報の関係機関での共有

なお、新潟県中越地震では、東京都練馬区が印刷機やノート PC、用紙、発電機等の各種器材等を持ち込み、川口町の広報紙発行を支援するといった取り組みもなされている。こうした支援から得られた教訓として、やはり広報の文章を書く技術を持った職員が必要であり、特に初期の頃には、特にそれが不可欠だったとされる。

②問合せ・相談

災害時には、市民の行政支援に対するニーズが非常に高まるため、特に、あらゆる課題に総合的に対応する相談、問合せ対応は重要な被災者対応である。日常的には遭遇しない特異な状況、課題に対して、適切なアドバイスを行うことが求められ、特に、災害時には、各種特例支援が措置されるため、それらを踏まえて、総合的なアドバイスをを行うことが重要となる。

○相談対応の体制づくり

相談の実施には、実施場所の確保、対応者の確保、相談場所の広報、最新の支援策情報の入手整理、関連する費用面の措置等、様々な準備が必要となる。特に過去の大規模災害では、公共施設等も損壊したり、避難場所として利用されるため、その会場の確保が大きな問題となっている。そのほか、関係機関への照会・確認を行うなどして正確な情報を把握すること、相談に対応する専門家等の確保や交通手段・宿泊場所の確保、相談の実施に関する広報などへの対応が求められた。

○情報センターの設置

災害時には、各種施設の被害やライフライン被害によって、通常の場合とは違う場所に組織が移動することがしばしばある。こうした状況にあって、リアルタイムの問い合わせ先情報等の共有は不可欠であり、そのための情報センターが不可欠であった。阪神・淡路大震災の際に兵庫県では、各部の情報・相談事業との連携と効果的な情報提供のため窓口を一元化した「情報センター」を設置している。この情報センターでは、日々最新の情報・資料の収集、データ更新を図りながら、他府県職員の応援も得て 24 時間体制で対応し、専門的な回答を要するものについては、各部局に設置している住宅、福祉、教育等各種の相談所等につなぐ役割を果たした。

なお、近年、地方公共団体の中には、コールセンターを設置している例もあり、こうした取り組みも有効と考えられる。例えば、札幌市は政令市で最初にコールセンターを設置しており、これまで地震、台風などの際にも市民からの問い合わせに対応するなどの経験が蓄積されている

③申請・受付

被災者からの申請・受付業務は、最も混乱しがちな業務である。市町村の実施する申請・受付としては、「り災証明の発行」「被災者生活再建支援金」「義援金」「税や利用料の減免」などが主たる対象となる。表 7、表 8 は、阪神・淡路大震災阪神・淡路大震災における神戸市長田区における対応状況を示したものであるが、1 日に数千件の各種申請等への対応が求められ、窓口は混乱を極めた。

表7 申請受付件数と対応体制

業務名	対応体制	職員一人あたり 平均処理件数
国民健康保険料の減免等の受付	約1,000件/日の受付に対して職員19人、ガードマン10人を配置して対応	53件(9分)
り災証明の発行	約2,000件/日の受付に対して職員76人で対応	26件(18分)
義援金の受付	約2,000件/日の受付に対して職員85人で対応	24件(20分)
家屋解体の受付	約850件/日の受付に対して職員10人、会場整理7～8人(ボランティア)で対応	85件(6分)

表8 申請受付数とピーク時の件数

業務名	初日件数	ピーク件数	合計	ピーク件数/ 総件数
り災証明	1,200枚の整理券を 発行(2/6)	2,127件 (2/20)	68,000件	3.1%
第一次義援金	971件(2/6)	1,896件	44,365件(9/30)	4.3%
国民健康保険料 減免、一部負担 金減免・還付	650件(3/22)	1,050件 (3/31)	18,048件	5.8%
老人保健一部負 担金免除証交付	590件(3/27)	596件(3/28)	10,342件(9/30)	5.8%
老人保健一部負 担金還付	69件(3/27)	132件(3/28)	3,475件	3.8%
国民健康保険証 再交付	133件(1/25)	234件(3/28)	2,212件	10.6%
家屋解体撤去	588件(1/29)	1,394件 (1/31)	11,711件	11.9%

こうした経験もあって、新潟県中越地震では、被害が大きかった市町村の多くで「税や利用料の減免」などについては、減免申請を不要とし、職権で減免を行う取り扱いが実施された。しかし、職権による減免の実施は、被災者・行政共に手間の軽減、人件費等の削減という効果がある一方で、被災者が減免されているという支援措置を実感できないこと、原則として申請による減免でない場合には減免分に対する国庫補助が支出されないことがある、などの課題も指摘されている。

こうした取組みは、行政側の対応の手間を大幅に削減することにも大きく寄与することが期待できる。法制度上、申請を前提とするものが多いが、大規模災害時には、市町村毎の区別なしに、職権による事務処理を可能とするような制度面の準備を整えておくことが有効と考えられる。また、住民税や固定資産税などの地方税の減免措置については、自治省(当時)の通達「災害被害者に対する地方税の減免措置について」(自治府119号自治事務次官通達)に主な税目ごとの基準が示されている。しかし、この区分が全壊・大規模半壊・半壊などの被害認定と異なっていることから、これを統一することも必要と考えられる。

ii)バックオフィス業務の取り組み状況・課題

①被害認定

○被害認定への取り組みと課題

「り災証明」に記載された住家全壊、住家半壊等の被害の程度は、被災者に対する義援金の支給あるいは被災者生活再建支援法の適用や支援金の支給の判断材料となるなど、各種支援策と密接に関連し、被害調査結果への被災者の関心も高まっている。そうしたことから、平成13年に内閣府は、新たな住家の被害認定基準「災害の被害認定基準について」（平成13年6月28日府政防第518号内閣府政策統括官（防災担当））を通知するとともに、具体的な調査方法や判定方法などを示した「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」（以下、「被害認定指針」）を作成している。

被災地市町村は、この新たな認定基準及び運用指針に則り、被害調査・判定を適切に行うことが求められているが、被害認定指針は、多数の家屋調査を実施するためには詳細かつ専門的知識を必要とする。そのため、各被災地市町村は、簡便化などの工夫を行いながら認定業務を実施しているのが実態である。新潟県中越地震では、富士常葉大学、防災科学技術研究所・地震防災フロンティア研究センターが中心となって開発中であった DATS（Damage Assessment Training System）という手法による被害調査などの取り組みも見られた。

前述の阪神・淡路大震災における所得税雑損控除では、当初、被災者は市町村が発行した「り災証明」、写真等によって被害を立証し、住宅又は家財の損害額が分からない場合には、国税局が定めた「住宅の時価額簡易表」、「被害割合表」等に基づく簡易計算法で損害額を算出し、還付を受けることができた。建築の専門家の活用、兵庫県が取り組んでいるような家屋被害調査士の育成など、被害調査の精度を高める方策を進めつつ、判定結果に不満のある場合は、申請者が立証し、市町村あるいは税務署が認定する方法も導入することが「被災者の納得」を得る有効な手段と考えられる。

また、被害の度合いを10ランク程度に細分化することで、少しの判定の差異が支援に大きな差を及ぼさないようにすることも有効と考えられる。

○応急危険度判定と被害認定

応急危険度判定と被害認定のための調査の一体化が必要との意見も多い。地震災害の場合、市町村の要請によって、同時期に応急危険度判定が実施される。応急危険度判定の趣旨は被害調査とは異なるものの、専門家による被災状況の確認が行われることや、建物の傾斜角度の測定などで被害認定の運用指針と同一の項目があることから、応急危険度判定と被害調査とを連携して実施することが有効なケースもあると考えられる。ちなみに、被害認定指針においても、次のような考え方が示されている。

『8. 応急危険度判定及び被災度区分判定との関係

応急危険度判定は、大規模地震の直後に一般的に実施されるが、これは建築の専門家が余震等による被災建築物の倒壊危険性及び建築物の部分の落下の危険性等を判定し、その結果に基づいて当該建築物の当面の使用の可否について判定することにより、二次的災害を防止することを目的とする。したがって、落下物の除去等、適切な応急措置が講じられれば判定が変更されることもあり得る。すなわち、応急危険度判定で「危険」と判定された住家が、必ずしも全壊又は半壊と認定されるとは限らない。

また、被災度区分判定は、建築主の依頼により建築の専門家が被災した建築物の損傷

の程度及び状況を調査し、被災度区分判定を行うことにより、当該建築物の適切かつ速やかな復旧に資することを目的とする。すなわち、被災建築物の損傷の程度、状況を把握し、それを被災前の状況に戻すだけでよいか、またはより詳細な調査を行い特別な補修、補強等まで必要とするかどうかを比較的簡便に判定しようとするものである。

したがって、応急危険度判定及び被災度区分判定は、災害による個々の住家の「被害の程度」を判断することを目的とした被害認定業務を行うための本運用指針とはその目的、判定基準を異にするものである。

ただし、住家の被害を調査するにあたり、傾斜度など調査内容において共通する部分もあることから、本運用指針による調査に先立ちこれらが実施されている場合に、相違を踏まえた上でその内容を活用することも考えられる。』

ただし、大都市大震災では、多くの非木造建物が被災し、その安全性（あるいは危険性）を判定する業務は極めて重要な課題である。また、従来のような非専門家も動員した地方公共団体による調査では、非木造建物の被害認定は難しいのが実態である。

そうしたことから、地方公共団体による調査は戸建ての木造住宅を対象とし、応急危険度判定士は、主に非木造建物の調査を担当し、応急危険度判定の結果を被害認定にも準用するような方策が有効と考えられる。

②り 災台帳構築

近年の災害では、固定資産税データ、住基データ等及び GIS を利用したり災台帳構築への取り組みが一般化しつつある。しかし、実際のり災台帳構築の場面では、次のような点に苦慮したとの声が聴かれた。

○住民基本台帳の利用の課題

- ・住民基本台帳の住所は、本人申請であり、地籍と一致していないことがある。
- ・住民基本台帳の住所と住んでいるところが違うケース、地籍の分筆・合筆で地番が変更になっても住所登録が変更されないままのケース、場所変更での建替えにおいても従前の住所のままのケースなどがある。
- ・被災者の中には、居住者でありながら住民登録を行っていない世帯も多いため、いわゆる「住登外処理」が多数発生し、申し出により追加登録した。

○固定資産税のデータ利用の課題

- ・固定資産税のデータは、建築後に地籍の変更があっても、反映されていないため、ゼンリンの地図データを使って、建物がどの地籍にあるのかをチェックした。
- ・1つの地籍に複数の建物がある場合や、人が住んでいるが住居系となっていない建物もある（登記地目と現況の違い）など、うまくマッチングするのは7割程度だった。

なお、新潟県中越地震では、長岡市から集合住宅居住者のり災台帳構築について、次のような調査の難しさが指摘された。これらは、阪神・淡路大震災などでも同様に問題となっていた事項であり、特に都市部における災害では、集合住宅への対応が大きな課題となると考えられる。

○集合住宅の課題

- ・集合住宅には、市に住民票を異動していない世帯が住んでいることが多く、その入居者の把握が必要だった。住民票のない世帯については、いかに実態として生活の場だったことを証明するかが難しかった。
- ・住民票はあるが、そこに住んでいなかったというパターンもあった。
- ・特に1つの敷地に複数の賃貸住宅があり、その棟毎に被害が異なるような場合、所在地、居住者、被害判定を確認するのに苦労した。
- ・り災台帳を作成する際に固定資産台帳と照合する必要があるが、被害調査の際に、所有者、居住者のデータをきちんと把握してることが必要だった。しかし、調査員に徹底できなかった面もあり、被災台帳を作成するのに、非常に苦労した。

③データの業務利用

市町村へのヒアリングから、近年の個人情報への意識の高まりもあって、行政内部での被災者情報管理・利用が大きな課題となっている。ある自治体からは、危機管理部門的な部署を作ってデータの管理・利用を行うことが必要と考えられるとの意見も聞かれた。

特に、被災者生活再建支援制度などについては、土地区画整理などの事業地区では、10年以上にわたる支援対象者・支援状況の管理が必要となる状況が想定され、そうしたデータの管理の仕組みを検討しておくことが必要である。

また、公共料金の減免のためにNHK、電力、NTTから、被災世帯の住所、名前の情報に関する要望に応じてデータを提供している例がみられるが、2005年に東京で発生した水害では、都税の減免及び放送受信料免除の手続き方法の通知を目的とする被災者情報の提供が問題となった例などもある。災害時におけるこうしたデータの提供・利用などについても事前の検討が必要となっている。

b) 被災者支援業務のあり方

大都市大震災における膨大な数に上る被災者に対応するためには、既存の平時、あるいは一般災害を前提とした仕組みによる対応では、大きな混乱をもたらすことが想定される。

ここでは、既往災害における課題等も参考に、大都市大震災を想定した被災者支援業務のあり方を検討した。その結果、被災者支援業務全般に関する課題として、次の3つが重要と考えられる。

- ①ワンストップ・サービスの提供
- ②被災者ニーズの申請・登録システムの構築
- ③支援制度の標準化・制度間調整

i) ワンストップサービスの提供

ワンストップサービスは、被災後の生活再建に不安を持つ被災者に対して、総合的に支援情報を提供し、迅速に申請を受付けるものである。各種被災者対応や相談業務では、被災者をたらい回しせず、被災者の多様なニーズに対応するためワン・ストップサービスを実現することが望ましい。

しかし、国内ではあまりこうした取り組み事例が見られないのが実態である。図2は、

米国におけるワンストップサービスセンターの設置計画である。総合的な被災者サービスを実施するための体制、被災者をいたわる空間配置などへのきめ細かな配慮がなされていることがわかる。

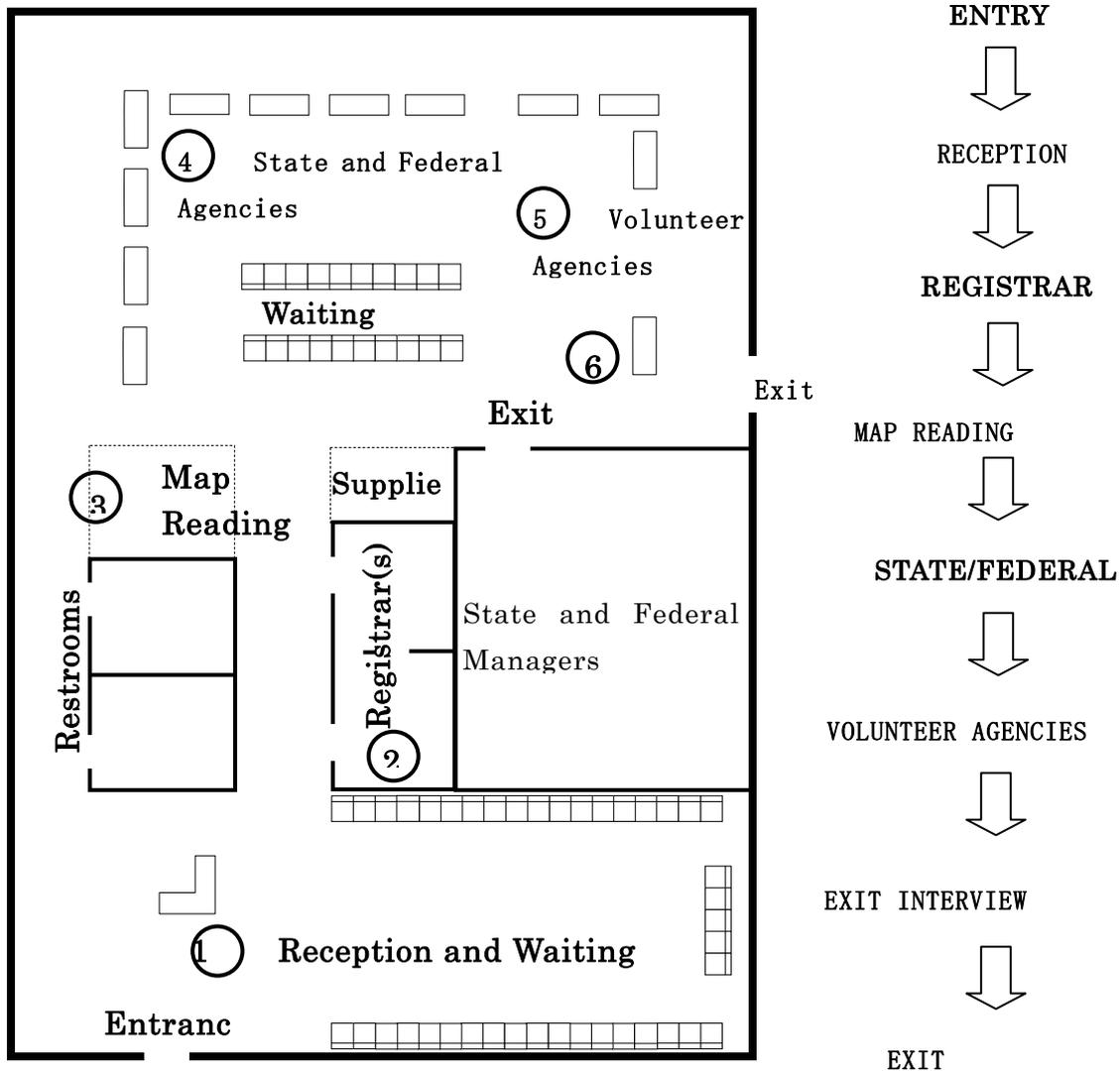


図2 ワンストップセンターの標準的計画（例）⁹⁾

ii) 被災者ニーズの申請・登録システム

米国 FEMA では、被災者の登録制度（無料電話での登録制度）が導入され、迅速な支援の提供に役立っているとされる。ちなみに、FEMA のコンピューター・システムは、通常 10 日間の適用内に、住宅援助を要求する事例の約 90% の適格性の自動決定を可能としている。このシステムの概要は次のとおりである。

○National Processing Service Centers 全国処理サービス・センター機能

- ・ FEMA では、全国に 3 カ所の自動「テレ登録」システムを整備。
- ・ 登録後、数分で電子メールなどで「電話相談」による申込者からの質問に答える。
- ・ 被災者は、ここで登録した結果をもって、Disaster Application Center で申請等を行う。

これまで、国内では被災者を登録するという取組みが実施された例は聞かれない。しかし、被災者の被害情報と支援ニーズを登録することには、次のようなメリットがある。

- ・登録（あるいは「申請センター」を訪問）するだけで、利用可能な制度の情報を得られるという方式をとれば、被災者にとって「支援情報の探索」の手間が大幅に軽減される。
- ・被災者の「利用可能な支援を受けられないのではないか」といった不安を軽減できる。
- ・各制度・手続き毎の周知、問合せ対応などの手間を、被災者・支援実施機関共に大幅に軽減できる。制度情報が変更された場合などにも、適宜、情報を提供できるなど、被災者の生活再建などについてフォローアップが可能となる。
- ・被災者は、被害状況について何度も同じ質問を受けずに済む。

ただし、日本でこうした仕組みを導入することについては、次のような難しさもある。

- ・各市町村単位では、めったに利用されない。
- ・大量の個人情報を取り扱う。
- ・地方税の災害減免、災害援護資金などは各地方公共団体の条例で定めることから、全国一律の処理が難しい。

こうした課題はあるものの、大都市大震災では、被災者対応も膨大な業務となることを考慮すると、こうした仕組みの構築は極めて有効と考えられる。例えば、住民基本台帳 IC カードの普及に併せて、標準アプリケーションの一つとして、「被災証明の発行」「各種支援制度利用等の申請」などの機能を準備することが考えられる。これによって、支援制度の申請に際して何度も同じ説明を求められる、といった被災者の手間・不満を軽減することができる。

iii) 支援制度の標準化・制度間調整

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。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。制度毎、被災地毎、時代毎に制度の条件が変化するため、制度を正確に理解している専門家が限られ、広域的な応援要員の有効性が減少する。

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する。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。特に大都市大震災では、暫定的な疎開者が大量に発生することが想定されるため、制度の周知、申請等は極めて困難になると予想される。

そうしたことから、大都市大震災では、共通ルールによる対応を実施することが有効であり、不可欠とも考えられる。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組みが必要と考えられる。

(c) 結論ならびに今後の課題

これまでの研究から、生活再建の政策立案プログラムとして、所得税の雑損控除の仕組みを活用した支援の枠組みづくりの有効ではないかとの結論が得られた。また、本年度に検討したバウチャー制度及びカフェテリアプランの導入により、被災者が必要とする支援を、政策目的に応じた的確に提示することが可能と考えられる。なお、そのためには、ワンストップサービスの提供、被災者ニーズの申請・登録システム、支援制度の標準化・制度間調整など、被災自治体を実施する被災者支援業務の高度化も必要である。

今年度の研究結果についてそのフィージビリティを高めていくことが、今後の課題である。

(d) 引用文献

- 1) 亀本和彦・福田理・池田勝彦「高齢化社会に向けた住宅・居住環境対策」、国立国会図書館調査及び立法考査局『少子化・高齢化とその対策 総合調査報告書』2005年2月
- 2) 住宅財団「施設の分類について」『高齢期の安心居住について』
<http://www.koujuuzai.or.jp/sumai/html/page02.html>
- 3) 澤田康幸「家計分析から見た生活復興のあり方」神戸大学阪神・淡路大震災10周年学術シンポジウム（人文・社会系）2004年11月5日
- 4) 廣井 脩「総合的国民安心システム創設のための取り組み」、阪神・淡路大震災10周年記念事業
- 5) (社)プレハブ建築協会「平成14年度 災害対策業務関連資料集」
- 6) 内閣府政策統括官（経済財政-景気判断・政策分析担当）「バウチャーについて-その概念と諸外国の経験」政策効果分析レポート、平成13年7月
- 7) 駒井正晶「住宅バウチャー：アメリカの経験に学ぶ」総合政策学ワーキングペーパーシリーズ No.73、2005年7月
- 8) 桜井善行「企業戦略と「企業福祉」――自動車産業の事例から」、社会政策学会第110回大会報告資料集、2005年5月
- 9) Kentucky Emergency Operations Plan

(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	災害復興における住宅及び集落再建対策の課題	土木構造材料論文集第21号	平成17年
木村拓郎	震災から11年、マンションの復興は	ニュース23	平成17年11月
木村拓郎	中越地震1年―中山間地を襲った災害 復興を阻むものは―	NHKニュース10	平成17年10月21日
木村拓郎	生活再建支援政策	大大特IV-3「復旧・復興」公開研究会	平成18年3月10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 18 年度業務計画案

(a) 既存制度等の効果的な運用方策

これまでの検討から、健康面、雇用面での社会保障制度は整備されており、その他様々な分野でも、被災者の経済的打撃に対する救済措置がある。しかし、総合的な取り組みとして、次のような課題のあることが明らかとなった。

1) 各種支援が制度対象者別に縦割りで、それぞれの対象者としてしか被災者を見ていない。また、支援制度条件の住宅被害への画一化が見られ、生業・就労など生計面の被害への措置が薄い面がある。さらに、支援の実施に膨大な政策的経費・人件費を要しており、地方公共団体における財政的負担も大きい。

2) 迅速さが優先される支援、拙速を避けるべき支援（公費解体や融資など）があるはずだが、それらの選別、多様な選択肢の提示が行われない。

3) 既存制度は、間接的支援が多く、生活再建へのきっかけとなる直接支援（現金給付・補助）が少ない。高度成長期とは異なり、融資の負担を経済成長の中で吸収・解消できないなかで、長期的かつ手間や財政負担の大きな利子補給、地方公共団体による貸付などの妥当性に疑問がある。さらに、借りられる人、借りられない人の格差も生じる。したがって、生活再建資金の一括提供を政策の軸とし、以降は、必要であれば従来からある社会保障制度での対応を図るといった政策も考慮する必要がある。

こうした課題を踏まえ、既存制度等の効果的な運用について、「ポイント制の考え方、被災者カルテの必要性、生活再建支援相談及び支援提供の標準化方策」を提言する。

(b) 大都市大震災固有の政策ニーズへの対応方策

災害救助や災害復旧事業が必ずしも被災地経済の活性化、ひいては被災者の生活再建に結び付きにくくなっている。これらをより地域経済に寄与するようにするための仕組みが必要である。また、住宅補修誘導、仮設住宅需要減少、環境負荷の軽減などを始めとする各種需要抑制など、膨大な被害に対する行政需要の集中を踏まえた効率的な生活再建を目指す必要がある。

こうした課題を踏まえ、「災害救助や災害復旧事業に関する地域の経済復興、被災者の生活再建との政策的な連携方策」を提言する。

(c) 被災者の視座からの新たな生活再建支援施策体系の提案

以上のような大都市大震災への政策ニーズを踏まえ、避難、仮住まい、本格的な生活再建などについて、各フェーズ別に必要な取り組みと被災者の多様な生活再建行動を踏まえた支援の提供メニューについて、モデルとなるシナリオを構築する。こうした検討を踏まえ、新たな生活再建支援施策体系を提言する。

