

### 3.3.6 大都市大震災を対象とした生活再建支援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 ヶ年の年次実施計画（過去年度は、実施業務の要約）
- (e) 平成 18 年度業務目的

##### (2) 平成 18 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) 生活再建支援の現状
  - 2) 既存制度等の効果的な運用方策
  - 3) 大都市大震災固有の政策ニーズへの対応方策
  - 4) 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
- (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

## (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支援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	高橋明子	taka_aki@e-riss.co.jp

### (c) 業務の目的

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なう。

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なう。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・整理等を行なった。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、新たに制度化の必要な支援施策についての検討を行ない、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ない、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

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。さらに、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、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」等の課題分析を行なった。

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、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。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が発行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なった。

## 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 18 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なう。

そのため、平成 18 年度には、平成 14 年度から 16 年度までの研究および、平成 17 年度における研究成果を踏まえて、既存制度等の効果的な運用方策、大都市大震災固有の政策ニーズへの対

応方策、被災者の視座からの新たな生活再建支援施策体系に関する政策提言を行なう。

## (2) 平成 18 年度の成果

### (a) 業務の要約

平成 18 年度業務の要約は、以下のとおりである。

#### 1) 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、多くの課題のあることが明らかとなった。平成 18 年度業務では、そうした課題を踏まえて、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」を提言した。

#### 2) 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。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」を提言した。

#### 3) 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した。

### (b) 業務の実施方法

平成 18 年度の本業務における各研究項目の実施体制は、以下のごとくである。

#### 1) 既存制度等の効果的な運用方策

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。

(株式会社社会安全研究所、副所長：首藤 由紀 shuto@e-riss.co.jp)

#### 2) 大都市大震災固有の政策ニーズへの対応方策

大都市大震災固有の政策ニーズとして、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。

(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)

#### 3) 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

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

ユーザー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。

(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

1) 生活再建支援の現状

本研究では、生活再建 = 市民レベルの「生計」の再建という観点から、被災世帯における「収入減」「支出増」に着目し、その支援策を検討してきた。その主な要素は次の通りである。

- 健康：医療費
- 収入：減収
- 住まい：住宅の再建、家財の購入

図1は、京大防災研が阪神・淡路大震災の被災地における家計の変化について実施したアンケートである。この結果からは、次のような特徴が指摘できる。

- 被害が大きい人ほど収入が減り、支出が増大している。また預貯金の取り崩しも大きい。
- 支出関係では、住居費、医療費等の増加が目立つ。

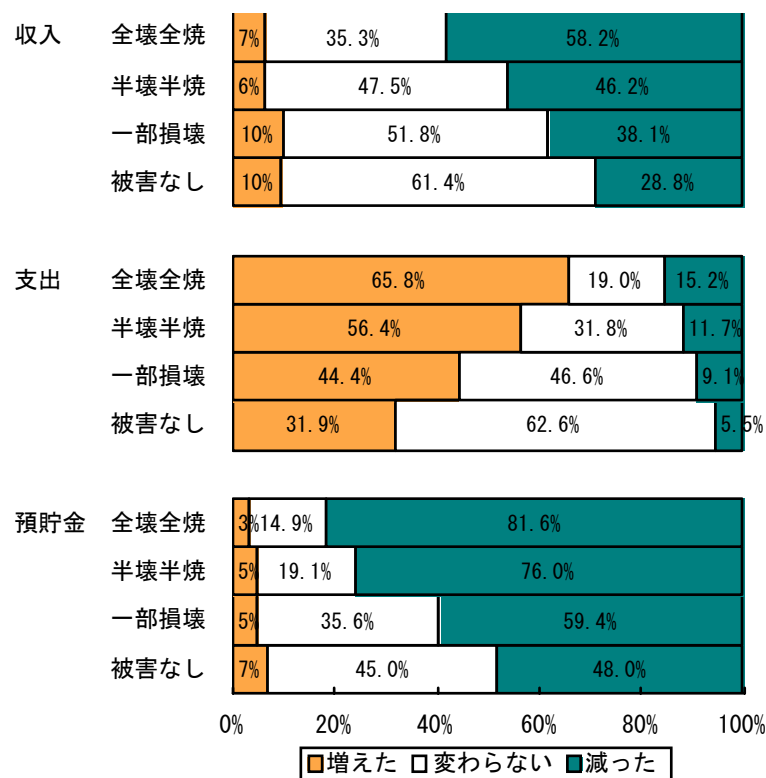


図1 阪神・淡路大震災による家計面への影響 (田村ら, 2003)

一方、住宅被害への出費と同程度に、収入の減少が大きな課題となっている。平成 11 年度の神戸市 1 万人アンケートでは、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、図 2 のような要因をあげている。

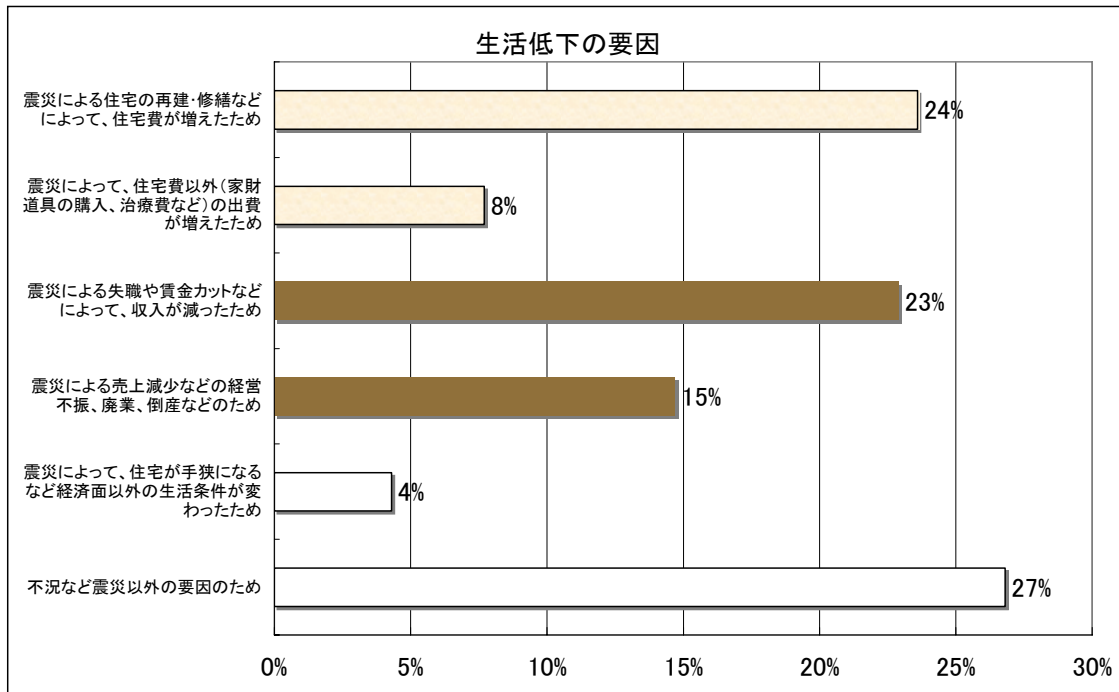


図 2 被災による生活低下の要因（神戸市，1999）

これによれば、生活困窮の理由として約 4 割が収入減をあげている点が特徴である。阪神・淡路大震災以後、被災者支援として住宅再建への支援の必要性が議論されてきたが、住宅再建のベースには収入の維持・確保が不可欠であることがわかる。

#### a) 健康被害への支援制度

これに対し、平成 17 年度の研究で把握したように、健康面、雇用面での社会保障制度は整備されており、被災者の経済的打撃に対する救済措置がある。

##### 《健康被害への支援制度》

###### (給付)

- ・ 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 etc.

※参考：生命保険の加入者は全世帯の約 9 割。

###### (融資・信用保証)

- ・ 災害援護資金

###### (減免等)

- ・ 各種料金、保険・税 ※被災者が加入・利用している多くの制度で実施

#### b) 収入減少への支援制度

##### 《収入減少に対する現行の支援制度》

(給付)

- ・生活保護
- ・失業給付
- ・雇用調整助成金（事業主を通じた間接支援：出向・休業・訓練）

※対象外：個人事業主、事業主と同居している親族

(融資・信用保証)

- ・災害弔慰金法にもとづく災害援護資金（低所得者以外）
- ・生活福祉資金（災害援護資金、離職者支援金 etc.）（低所得者のみ）

(減免等)

- ・各種料金、保険・税 ※被災者が加入・利用している多くの制度で実施

#### c) 住まいの被害への支援制度

住まいへの支援についても、次のような諸制度が準備されている。

《住まいの被害への支援制度》

○緊急対応

- ・避難所、仮設住宅、民間賃貸住宅の借上げ提供
- ・要介護者等の緊急入所・入院
- ・公営住宅等の提供

○住宅の補修・再建

- ・住宅応急修理（災害救助法）
- ・被災者生活再建支援法（家財、居住安定経費）
- ・各種公的融資

さらに、住まいの確保については、次のような最近の動向がある。

- ・地方公共団体独自の被災住宅再建等補助、融資、利子補給の実施例多数
- ・大規模災害における「復興基金」を通じた再建・補修費支援の一般化
- ・被災者生活再建支援法の居住安定支援制度創設（4年以内の見直し）※<sup>1)</sup>
- ・災害救助法・住宅応急修理制度の本格運用、対象者要件緩和、恒久修理との一体的実施
- ・住生活基本法における「被災者」居住の安定の確保明記※<sup>2)</sup>
- ・地域住宅交付金による雪害被災家屋への支援や耐震偽装被害者の支援※<sup>3)</sup>
- ・地方公共団体による住宅再建支援共済制度の創設※<sup>4)</sup>

※<sup>1)</sup> 被災者生活再建支援法の【附帯決議】（平成16年3月31日成立、公布）

六、居住安定支援制度等の充実を図るため、本法の施行後4年を目途として、制度の施行状況等を勘案し、制度の見直しを行なうなどの総合的な検討を加えること。

※<sup>2)</sup> 住生活基本法

（居住の安定の確保）

第六条 住生活の安定の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。

※<sup>3</sup>) 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、地域住宅交付金による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（島根県が2月7日発表）。

また、耐震偽装被害者への支援は、地域住宅交付金の提案事業制度を拡充して対応された（提案事業枠1割→2割）。

※<sup>4</sup>) 「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）」では、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。

このように、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。

#### d) 政策提言の枠組み

上記のように、健康・収入・住まいについては、一定のセーフティ・ネットが準備されており、阪神・淡路大震災以降、その充実が図られているのは事実である。本研究では、こうした動向も踏まえて被災者の生活再建支援に関する政策的なあり方を検討した。その結果、次のような枠組みで、今後取り組むべき生活再建支援の政策を提言する。

提言は、大きく3つで構成した。

まず第一は、新たな制度を設ける以前に運用面の改善を実施することである。すでに述べたように、多くの支援制度が準備されており、その効果的な運用でカバーすべき事項である。

**提言1** 生活再建支援相談及び支援提供の体系化

**提言2** 支援制度の標準化・制度間調整および職権による処理一括化制度の創設

第二は、災害救助や災害復旧などの制度を、被災地の経済再建にもより寄与するようにするための提言である。大都市大震災では、その影響が長期間にわたり、地域経済の疲弊を招き、しかもそうした間接被害が累積する。災害救助や災害復旧などで投下される資金は、制度の本来趣旨はともかくとして、地域経済の再建にも寄与することが望ましい。

**提言3** あまり急ぎすぎない災害復旧制度の創設

**提言4** 公費解体の実施・コントロールと住宅補修への誘導

**提言5** 被災者支援へのバウチャー方式導入

第三は、以上も踏まえた上で、新たな制度として望まれる生活再建支援の仕組みの提案である。従来の制度との関連・整合性にも配慮しつつ、合理的かつ実現可能性のある制度としての提言を目指した。

**提言6** 生計維持への支援制度の創設

**提言7** 住宅被害と生計被害の両方を反映させる支援のポイント制導入

**提言8** 選択型被災者支援プランの導入



## 2) 既存制度等の効果的な運用方策

上記のように、健康・生計・住宅については、一定のセーフティ・ネットが準備されている。

しかしながら、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法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、被災者への迅速な周知と制度の適用、大都市大震災における膨大な行政需要への対応などの運用面での課題が大きい。

そうしたことから、ここではまず、既存制度等の効果的な運用のために、「1. 生活再建支援相談及び支援提供の体系化」「2. 支援制度の標準化・制度間調整および職権による処理一括化制度の創設」を提言する。

### a) **提言1** 生活再建支援相談及び支援提供の体系化

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。そうした現状から次のような生活再建支援相談及び支援提供の体系化が必要と考えられる。

#### i) 広報紙発行対応の強化

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

#### ii) 問合せ・相談対応の高度化

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なうことが求められ、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行なうこ

とが重要となる。

#### ①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・確認を行な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。

#### ②情報センターの設置

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。

また、近年のインターネットの普及状況からすれば、被災地外の専門家リソースを活用した相談対応なども有効である。実際に阪神・淡路大震災では、住宅金融公庫が次のような対応を実施している。被災地の交通環境の悪化や相対対応場所の確保の難しさを考えると、こうした取組みは被災者・相談対応者双方にとって有効と考えられる

《参考：阪神・淡路大震災における住宅金融公庫の対応事例》（住宅金融公庫, 2000）

- ・震災後2～3日が経過すると、被災者の方々から失ったマイホームのこと、ローン返済のこと、新しい住まいのことなど各種の照会が大阪支店に寄せられるようになった。大阪支店ではそれらの照会に対応するため、勤務体制をとった。
- ・また、公庫業務の実質的担い手である受託金融機関、受託地方公共団体も被災していたことから1月31日には兵庫県不動産会館内に「住宅金融公庫神戸相談所」を開設して相談業務を実施。開設場所の選定にあたっては、兵庫県が既に当会館内に住宅に関する様々な相談に応じるため、緊急の総合住宅相談所を開設していたことから、被災者への情報提供の一元化ということで併設が好ましいとの判断があった。
- ・神戸相談所にかかる電話を自動的に東京住宅センターに転送するシステムを4月3日から開始。
- ・震災に伴い、各種制度の改善が行われたが、災害復興融資の事務処理は一律にコンピュータ処理ができにくい部分も多いうえ、複雑な審査については受託金融機関よりも公庫での相談が多くなったため、公庫での事務負担はかなり増大した。
- ・支援制度の対象には一定の制限があり、制度の対象から外れる被災者に対しては、制度の考え方などについて理解が得られるようにする必要がある。相談に当たっては被災された方々の視点に立って相談に対応することを基本とした。金融機関の限界として融資を断らざるを得ない案件についても、単に条件の説明ではなく、制度

の考え方などを可能な限り説明し、通常時の相談に増して理解が得られるよう努力した。

- ・賃貸住宅資金の利用者にはダイレクトメールで被害状況の調査を行なった際に、チラシを同封し周知を図った。

### iii) ワンストップサービスの提供と被災者カルテの導入

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。

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「被災者カルテ」の導入には、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。制度情報に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。

### b) **提言2** 支援制度の標準化・制度間調整および職権による処理一括化制度の創設

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。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。

また、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。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、職権で減免を行な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おり、支援の提供に関する取り組みを複雑なものとしているというような課題もある。被害認定を点数化し、地方税の減免基準と整合させるなど、制度別の運用ではなく、制度間の合理的な連携を図ることが必要と考えられる。

## 2) 大都市大震災固有の政策ニーズへの対応方策

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、被災地全体の経済的疲弊および災害影響の長期化への対応である。しかしながら、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い現状がある。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。

### a) **提言 3** あまり急ぎすぎない災害復旧制度の創設

阪神・淡路大震災の被災地では、通常であれば数十年をかけて行われる施設の減価償却と更新、廃棄が一度に発生した。そのため、阪神・淡路大震災は激甚法に指定され、さらに「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」が制定され、災害復旧に関する各種横出し、上乘せが図られた。

こうした措置は、いわば当該地域に対する「公共投資の前倒し」とも考えられるが、これをより有効に活用する方策の検討が必要である。インフラは比較的早期に復旧するが、復旧事業が一段落した後には経済・雇用が落ち込み、また、生活や産業経済の復興には遅

れや格差が生じているという問題がある。ある被災地企業へのアンケートでは、「短期集中の復興需要がその後の過当競争などを招いたという面があることも感じられる。」との意見があった。さらに、震災関連の財政資金が必ずしも被災地内部で循環せず、東京・大阪などに流出した、とする日本銀行神戸支店の分析もある。

災害復旧事業には、被災地のインフラを復旧することに加え、それによる雇用や地域経済への波及効果による被災者の生活再建への間接支援という目的もあると考えられる。地方経済では、復旧需要の被災地外への還流という問題も指摘されるが、大都市大震災では、そうした点はあまり大きな課題とはならない。むしろ、復旧需要が急激に減少することの地域経済への影響が問題である。

災害復旧事業は、通常3ヵ年程度で実施され、災害発生の際に当該年度に3割、翌年度に8割、3年度で完了などの事業進捗が想定されており、早期に実施されるほど国の補助割合が高く設定されている。そうしたこともあって、被災自治体は、早急な災害復旧事業への取り組みを求められるという構造となっている。これは、災害からの早期復旧という観点で、極めて有効な仕組みである。現状復旧を原則とする制度であり、時代の要請にあった施設ニーズの再検討が必要とする意見もあるが、そうした場合に必要となる関係者間の意見調整などを考慮すると、その妥当性には疑問もある。早期に必要な社会的な機能回復を図るという面で、現行制度には一定の妥当性があるといえよう。

しかし、各種インフラや公共施設等の迅速な復旧は重要であるが、その短期集中の進め方には検討の余地があるものと考えられる。災害復旧の制度は、被災地における機能の早期回復のために、長い歴史の中でシステム化された緻密な制度である。ただし、制度が戦後の高度成長期のなかでシステム化されてきたことなどから、21世紀の成熟し、少子高齢化が進む社会環境の中で、必ずしも合理的とは言えない面も指摘される。改良復旧や高度化などの選択肢を準備した上で、復旧すべきインフラや公共施設の峻別を図ることも可能とする仕組みを導入していくことが必要である。

しかしながらこれは、早急な必要最低限の機能回復とセットであることが必要なのはいうまでもない。特に大規模災害等では、例えば仮復旧・応急復旧→時間をかけての本格復旧・改良復旧などを可能とすることが必要であり、「仮」あるいは「応急」というレベルの機能回復について、災害復旧制度のあり方を検討する必要があるように思われる。

そうした上で、従来の3年での復旧を被災自治体の判断において5年程度まで時間を確保し、財政措置を確実にすることで、他の各種復興施策とも連携させつつ、被災地再建の進捗の実態に応じた効率的な財政措置を図ることが期待できる。

大都市大震災で想定すべき被害の大きさを考慮した場合、道路・堤防、港湾、ライフラインなどの復旧は急ぐとしても、それ以外の施設については、初期の事業進捗を低く抑え、改良復旧や施設ニーズの再検討などの時間を確保すること、さらに、地域経済における急激な公共投資の縮小という事態を避けるためにも、「あまり急ぎすぎない災害復旧」という概念を導入することが有効と考えられる。そのためには、補助率の調整などによって、「あまり急ぎすぎない災害復旧」を可能とするような災害復旧制度の創設が求められる。

#### b) **提言4** 公費解体の実施・コントロールと住宅補修への誘導

##### i) 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、被災建物の公費解体が実施された。公費による全額負担は、被災者・事業者等の大きな支援となったが、一方で次のような問題が発生している。

《被災建物の解体とガレキ処理で発生した問題》

- ・初めての措置で、様々な混乱を招いた。
- ・申請期限が1か月程度とされたことから、修理できた住宅までも解体されたとの指摘がある。
- ・平成7年度中に倒壊家屋等を解体撤去し、翌年度中に処分を完了するという目標がたてられ、予算の執行が必要だったことから、各地方公共団体も取り組みを急いだ。
- ・その結果、交通渋滞に拍車をかけ、倒壊家屋の解体現場における粉じんやアスベストによる汚染等の環境問題が発生した。
- ・ガレキの処理にあたっては、市域内処理、解体現場での分別、リサイクルを推進するなどの基本的な方針がたてられたが、借り置き場の確保が難しく、リサイクルにも大きな困難があった。

そうした問題に対応するためには、次のような対応すべきと考えられる課題が挙げられる。

- ・解体撤去は公費での支援の有無によらず発生する課題である。環境汚染、リサイクルへの指導が重要であり、ガレキ仮置き場や処分場への搬入をコントロールするための「搬入券」発行などの機会を通じて対応することなど、対象の把握と、指導、時期等のコントロールが必要である。
- ・これらを地理情報システムと連動させて管理することで、街区単位での解体撤去の実施などの効率化を図ることも有効だったとされている。公費解体の際には、受付の効率化、権利関係の把握にも有効だったとされている。
- ・公費解体については、どのような災害で実施する必要があるか、を検討する必要がある。
- ・さらに、公費解体の実施にあたっては、申請期限等に一定の余裕を持たせ、修理可能性の判断・コストや、再建上の課題（特にマンション等の既存不適格住宅）を評価した上で申請できるように配慮し、また、それらへの専門家派遣のあり方を検討する必要がある。

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。

また一方で、公費解体を実施した場合には、その跡地に対する一定期間（2年程度）の地方公共団体による優先借上げを可能とし、瓦礫処理、応急仮設住宅用地などとする事で、その公共性を位置づけることも考えられる。

## ii) 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。

## c) 提言5 被災者支援へのバウチャー方式導入

阪神・淡路大震災では、避難所生活が約半年間続くなど、都市機能および生活環境の平常化に多くの時間を要した。こうした経験から、大都市大震災における災害救助の制度として、災害救助法には次のような点で課題のあることが指摘された。

- ・長期化する災害救助への対応
- ・現物支給の限界
- ・応急仮設住宅供給の限界

特に、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地域経済再建に対する現金給付の必要性・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。

また、近年の災害では、災害救助法の応急住宅提供と被災者生活再建支援法との境界が曖昧になりつつある。特に大規模災害では、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。

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。内閣府資料（2001）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。

#### i) 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、個人を対象とする使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。

#### ii) 3つの基本特性

バウチャーには、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（使途制限）。

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。

#### iii) 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、受給者が選択を行な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。

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や被災者生活再建支援法と連携した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。具体的には、次の2つが考えられる。

#### ①住宅におけるバウチャー方式の導入

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、居住の再建は「避難所」→「仮設住宅」→「公営住宅」という単線的な展開となることが助長される。

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。

#### ②生計（食料費等）支援のバウチャー方式の導入

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な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。

なお、大都市大震災の特徴として、被災者の居住や生計維持の行動が全国的なものとなることがあげられる。そのため、バウチャーの提供や管理については、住基ネットの標準機能としての提供を検討することが有効と考えられる。

### 3) 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

本研究では新たな生活再建支援施策体系を構築するにあたって、被災者属性と生活再建のプロセスを図3のように整理した。

以下では、こうした多様な被災者ニーズに対応するために、新たな生活再建支援施策体系として「新たな支援制度の創設」と「選択型被災者支援プランの準備」を提言する。

#### a) **提言6** 生計維持への支援制度の創設

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。その意味で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2つが大きな課題となると考えられる。

	(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	<b>従前の健康状態</b> 健康 病気 身体障害(高度) 身体障害 精神障害 要介護	<b>健康被害</b> 死亡 身体障害(高度) 身体障害 病気・けが 要介護	<b>直後の措置</b> 入院 自宅療養 施設入所	<b>健康被回復への措置</b> 通院 入院 施設入所 リハビリ 生き甲斐就労	<b>健康面の対応方向</b> 健康の回復 在宅治療 入院 施設入所 生き甲斐就労																												
	<b>従前の収入</b> 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	<b>生計の被害</b> (給与所得) 給与の減 失業 休業  <b>事業の被害</b> (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	<b>直後の措置</b> 小口資金借入 預貯金取り崩し 現物給付を受ける  <b>直後の措置</b> 支払いの延期 緊急資金調達	<b>生計被害への措置</b> 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  <b>事業被害への措置</b> 補修 休業 従業員解雇 移転 仮設営業 民事再生 破産 廃業	<b>生計維持・確保の対応方向</b> 再雇用 新規就労 アルバイト 生活保護 年金  <b>事業再建の対応方向</b> 本格再建 高度化 転業・創業																												
生計確保	<b>従前の住まい</b> 持ち家 区分所有  借地・持ち家 借地・借家  賃貸住宅	<b>被害状況</b> 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	<b>直後の選択</b> 避難所 テント 親戚・知人 遠隔地  (要援護者) 医療施設 各種福祉施設	<b>仮住まいの確保</b> 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)	<b>恒久住宅確保の対応方向</b> <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</td> <td colspan="2">本格補修する</td> <td></td> </tr> <tr> <td>再建</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="2">宅地の危険防止対策実施しない</td> <td colspan="2">家屋の被害軽微</td> <td></td> </tr> <tr> <td>再建</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>再建や補修の 目処がたたない</td> <td colspan="2"></td> <td>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	本格補修する			再建	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しない	家屋の被害軽微			再建	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	本格補修する																																
	再建	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しない	家屋の被害軽微																																
	再建	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																														
居住確保																																	

図3 被災者属性と生活再建のプロセス (H17年度)

i) 「災害保護」制度の創設

まず第一は、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治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。

ii) 生活融資制度の強化・創設

第二は、融資制度の強化・創設である。

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。しかし、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というジレンマがある。また、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。ただし、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・融資を行ない、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。

これら施策の多層的实施によって被災者全体のカバーを目指すことが必要である。

- b) **提言 7** 住宅被害と生計被害の両方を反映させる支援のポイント制（支援量の指標化）導入
  - i) 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。

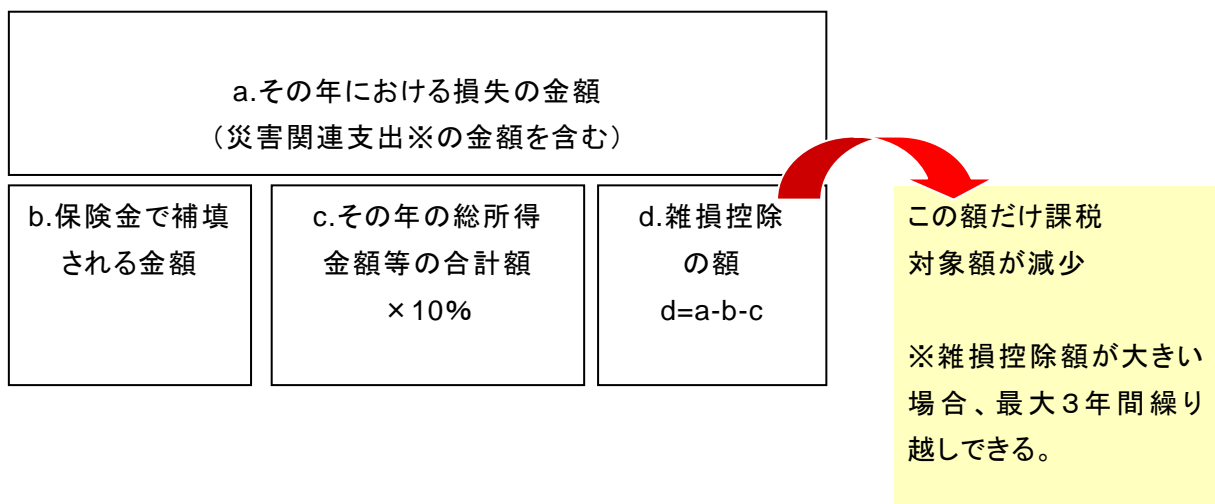


図 4 所得税雑損控除の概要

- ii) 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、現行税制においては極めて特例的な措置として、もう一年さかのぼるという措置が講じられた。

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立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、従来の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。

図5は、年収と被害額について、雑損控除額をシミュレーションしたものである。図中には、参考として、各種支援制度の条件等も示している。

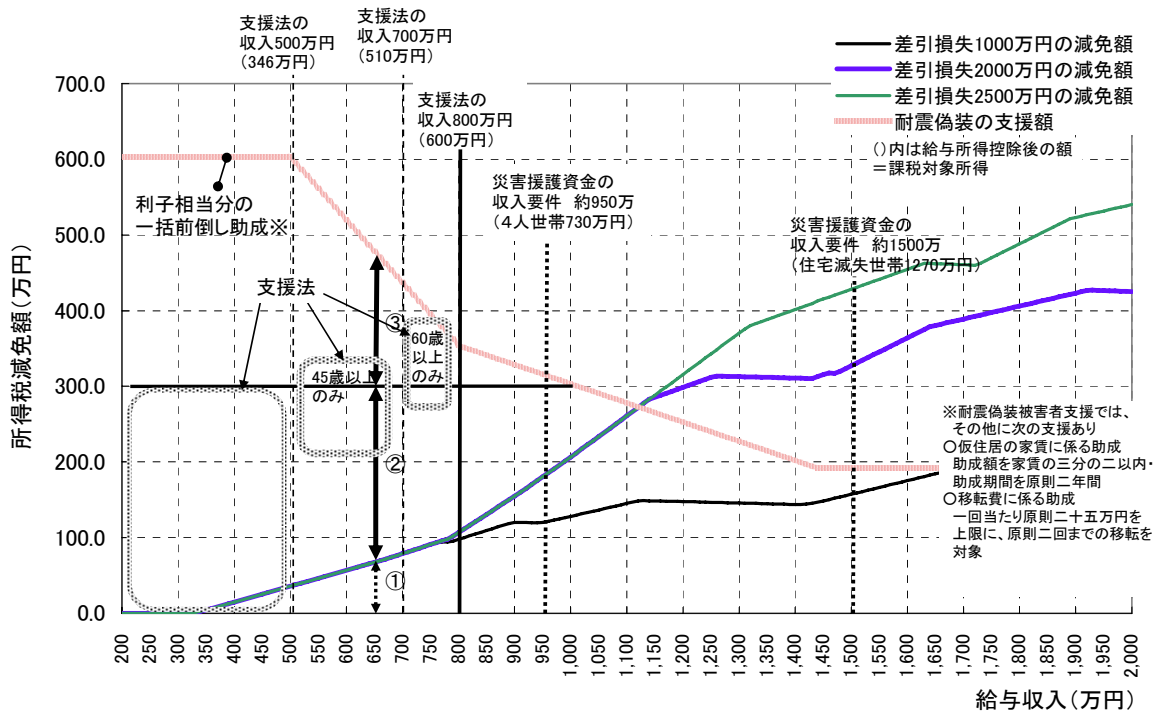


図5 雑損控除シミュレーション

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）を行なう仕組みである。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。

#### iv) 支援の点数化イメージ

具体的な点数化については、雑損控除の差引損失額を基に次のように考えられる。

- 1) 差引損失額（万円）／5-所得税減免額（万円）を支援ポイントとする。
- 2) 支援ポイントの上限は400ポイントとする。（差引損失額2,000万円を想定）
- 3) 収入変動に応じて3年間ポイントを調整する。

【例1】2,000万円の差引損失額、年収1,000万円の場合

差引損失額2,000万円、年収1,000万円の場合、所得税減免額は約200万円

☞  $2,000 \div 5 - 200 = 200$ ポイントを支援

【例2】2,000万円の差引損失額、年収500万円の場合

差引損失額2,000万円、年収1,000万円の場合、所得税減免額は約36万円

☞  $2,000 \div 5 - 36 = 364$ ポイントを支援

c) **提言8** 選択型被災者支援プランの導入

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を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（桜井，2005）。

- ・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

こうしたカフェテリアプラン導入に際しては、次の3つのステップが必要となる。

i) ステップ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。

ii) ステップ2：「選択型被災者支援プラン」の準備

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し、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。

- ・基本メニュー：選択化になじまないもの
- ・選択メニュー：個々のニーズに応じて総支援ポイントまでの範囲で利用

なお、基本メニューと選択メニューは重複利用できるものとする。また、選択メニューについては、割増率、用途別上限設定により、政策的誘導と政策効果を期待する。

具体的には表1のようなメニューが想定される。

iii) ステップ3：「選択型被災者支援プラン」の提供

支援に対する迅速で的確な情報提供（提言1参照）と、バウチャー方式による支援の実施システム（提言5参照）を構築する。

○選択メニューの利用イメージ

- ・表の選択メニューに対して上記のポイントを利用可能とする。
- ・各項目で利用する際の支援額は次のように算出する。

（各項目を利用する際の支援額）＝ 利用するポイント数×割増率×1万円

表1 支援メニューの一覧

選択メニュー	項目	上限	割増率	備考
	応急修理	40	2.0	
	本格修理	なし	1.5	
	解体撤去	100	1.0	
	利子補給(年毎)	なし	1.5	
	利子補給(一括)	なし	1.0	
	家賃(毎月)	なし	1.5	公営住宅の場合は割増率1.0
	敷金を除く入居時一時金	計算	1.5	支払い額の1/2以内。最大2回。
	仮設入居	120	1.0	入居時点で120ポイント
	施設入所費	なし	1.5	老人施設等の入所費、利用料
	引越し	50	1.5	最大2回。
	仮設住居費	なし	1.5	自己調達の簡易住居等
	生活用品	100	1.0	
	生活費	計算	1.0	上限:10万円/月+2万円/人/月

基本	項目	備考
	利用料・税の減免	
	低利融資(住宅関連)	
	低利融資(使徒制限なし)	
	所得税控除、災害減免	
	災害保護	上記生活費は支給しない

なお、こうした仕組みを導入際の課題としては、次のような点が上げられる。

- ・災害後の混乱の中での運用方法の検討

例えば、まず、自己申告に基づく緊急融資を実施し、落ち着いた時点でポイントの精査、利用ポイントと融資額の相殺を行なうなどが必要である。

- ・パネル調査等による被災者生活再建実態の把握

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。

#### (d) 結論ならびに今後の課題

平成18年度は、これまでの研究を踏まえ、生活再建の政策立案プログラムとして、既存制度の運用改善、災害救助や災害復旧事業等の地域経済への波及促進、新たな支援制度の枠組み等について、以下のように政策提言の形でとりまとめた。

##### ①既存制度等の効果的な運用方策

**提言1** 生活再建支援相談及び支援提供の体系化

**提言2** 支援制度の標準化・制度間調整および職権による処理一括化制度の創設

##### ②大都市大震災固有の政策ニーズへの対応方策

**提言3** あまり急ぎすぎない災害復旧制度の創設

**提言4** 公費解体の実施・コントロールと住宅補修への誘導



提言5 被災者支援へのバウチャー方式導入

③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。

提言6 生計維持への支援制度の創設

提言7 住宅被害と生計被害の両方を反映させる支援のポイント制導入

提言8 選択型被災者支援プランの導入

特に、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、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、被災自治体が実施する被災者支援業務の高度化も必要である。

阪神・淡路大震災を経験し、地域社会が壊滅的な被害を受けた場合、インフラ等のハード復旧は、住まいの確保、地域経済の再生、健康維持・管理（メンタルな面も含む）・福祉サービス提供システムの再建などのより大きな課題の一部に過ぎないことが明らかとなった。その意味で、被災により顕在化した社会システムの再構築・改善を図ることがより重要な復旧・復興の課題である。本研究では、被災世帯の生計という観点からのアプローチに留まったが、生計の問題は災害からの社会システム再構築・改善のために重要な課題の一つに過ぎない。

本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、さらに、被災者の生活再建と合わせて関連する社会システムの再構築・改善を図るという観点から、復旧・復興のあり方を研究することを今後の課題としたい。

#### (e) 引用文献

- 1) 田村 圭子, 林 春男, 立木 茂雄, 木村 玲欧, 野田 隆, 矢守 克也: 阪神・淡路大震災の被災地における家計の変化- 2003年京大防災研復興調査 -, 地域安全学会論文集 No. 5, 2003
- 2) 神戸市: 平成11年度「神戸市民1万人アンケート」, 1999
- 3) 住宅金融公庫: 住宅金融公庫五十年史, (財)住宅金融普及協会, 2000
- 4) 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, 2001
- 5) 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

#### (f) 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	「被災者支援の現状と課題」	(財)消防科学総合センター — 防災啓発研修講演会	2006. 6. 21
木村拓郎	「火山噴火対策と噴火後の復興について、みなさんと語ろう！」	2006 火山砂防フォーラム	2006. 11. 9



木村拓郎	被災者の生活再建支援政策は？	大大特 IV-3 「復旧・復興」 公開研究会	2006. 11. 26
木村拓郎	パネルディスカッション	大大特総括シンポジウム	2006. 12. 22
木村拓郎	「脆弱な階層、脆弱な地域の復興支援」	日本災害復興学会準備フォーラム	2007. 1. 13
木村拓郎	復興について	毎日放送「ネットワーク1.17」	2007. 1. 13
木村拓郎	災害復興ガイド	『災害復興ガイド』編集委員会	2007 刊行予定

(g) 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

