

## 震災における被災者生活再建支援のあり方 ——制度の変遷と課題——

田 近 栄 治  
宮 崎 毅

### I はじめに

阪神・淡路大震災の後、生活再建のための支援策として被災者生活再建支援法が1999年に成立した。阪神淡路大震災では、収入や資産の不足により事前の保険加入、住居等の耐震化や事後の生活再建を行えない人々が多数存在した上に、義捐金は1戸当たり数十万円が限界であったために、被災者に対する必要最小限の公助（セーフティネット）の必要性が指摘された<sup>1)</sup>。この経験を踏まえ、市民立法や知事会の要望、国会における超党派の議論により、1999年に被災者生活再建支援制度が創設され、生活必需品に対して最高100万円まで支給されるようになった。

表1は、被災者生活再建支援法の発足の背景からその後の改変を示したものである。2004年4月1日の改正では、住宅の再建・補修や賃貸住宅への入居などを支援の対象とする居住安定支援制度が創設され、生活関連経費と合わせて支給限度額が100万円から300万円に引き上げられた。この改正では、住宅ローンの利子や住宅の解体撤去費に関連する支出も認めているが、改正以前には個人財産への公費の支出には問題があるとの見方もあった。しかし、2002年7月の中央防災会議報告「防災体制の強化に対する提言」は、「行政としては、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要なものに対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要」であり、「国は、

現行の支援に加えて、安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである」とし、住宅の所有・非所有に関わらず必要に応じて多様な支援施策を提示すべきであると述べている。この結果、住宅の再建に係る経費について上限200万の支出を認めた居住安定支援制度の創設に至った。

その後、支給要件の緩和などをめぐる様々な議論を踏まえて、2007年12月には改正被災者生活再建支援法が成立した。この改正によって、住宅の再建にかかる費用だけではなく住宅本体への支給が認められた。すなわち、これまで対象となる経費は生活必需品の購入、住居移転費(引越し代)、賃貸住宅の家賃、住宅の解体撤去費、住宅ローンの利子などであったが、用途の制限がなくなり、住宅本体への支給が認められた。

被災者生活再建支援法は、全国知事会の主導の下、災害時の都道府県の共済の仕組みとして発足した。その運用は、都道府県の積立金をもとにして、国は支援金の支給時にその半分を補助するというものであった。しかし、2011年3月の東日本大震災では、この国と地方の負担の仕組みを大きく変え、都道府県の負担を大幅に縮小して、国が80%、地方が20%とされた。東日本大震災の特例措置とされているが、これは被災時の生活支援のありかたを根本から問い直すこととなった。そのほか、液状化などを理由に住宅の損壊の基準の見直しなども行われた。その結果、2013年6月の時点で支援金の支給実績額は、ほぼ2730億円となっている。

わが国では、震災によって住宅が全半壊した場

表1 「被災者生活再建支援法」成立前の動向と成立後の改正

|   |  |
|---|--|
| 雲仙・普賢岳噴火災害（1991年）   | ・義捐金による個人住宅再建支援  |
| 阪神・淡路大震災（1995年）   | ・現物支給に加えて、現金支給の強い要望があり、復興基金から最高100万円（1世帯）の支給を行った。  |
| 被災者生活再建支援法の成立（1999年4月1日）  | ・年齢と所得要件を課したうえで、生活必需品に対して最高100万円まで支給。<br>・都道府県の積立金（600億円）を原資にし、支給時には国が支払額の2分の1を補助することになった。   |
| 被災者生活再建支援法<br>2004年4月1日改正   | ・生活関係経費支援（100万円）上限に加えて、居住関係経費支援（200万円）が認められた。ただし、居住関係経費は、住宅解体・撤去・整地、住宅ローン利子などに限定。  |
| 被災者生活再建支援法<br>2007年12月4日改正  | ・支払における年齢、所得要件の廃止。<br>・居住関係費として住宅本体経費を認めた。<br>・能登半島地震、新潟中越沖地震などにも週及適用。   |
| 被災者生活再建支援法<br>2011年7月15日（2011年第2次補正予算。「東日本大震災に対処するための特別の財政援助および助成に関する法律」の一部改正により対応） | ・東日本大震災に限り、国の補助率を50%から80%に引き上げる特別措置を設ける。また、都道府県負担分（20%）は、特別交付税で全額負担<br>・全壊・大規模半壊戸数を20万と想定し、国負担分3520億円、地方負担分342億円（交付税負担）を予算化。<br>・被災者生活再建支援法の支給実績額（2013年6月30日現在）は、基礎支援金1496億円、加算支援金1233億円。合計2729億円となっている。 |

出所）田近（2011）をもとに直近の支給実績額を加えた。

合に、災害救助法によって仮設住宅が提供されるなどの「現物」に重点の置かれた支援が行われてきた。それに対して、被災者からは生活再建支援のための現金給付の必要性が強く訴えられ、上記のように被災者生活再建支援法が成立した。その発足以降すでに多くの改正を経てきたが、そのすべては支援金額の増加や支給要件の緩和であり、財政的にも国への依存を大幅に増大させている。今後、東日本大震災を超える被害規模の震災も予想されるなかで、これまでのようなその場しのぎの対策を続けることはできない。

本稿では、被災者生活再建支援法の制度の変遷を明らかにしつつ、真の生活再建を目指して課題の整理を行いたい。以下では、まず表1に示された制度改正の背景と内容を明らかにする。その後、現行制度の問題点を指摘し、あるべき制度について検討する。

## II 阪神・淡路大震災と被災者生活再建支援

ここでは、被災者生活再建支援制度がどのような経緯で設立したのかをみていくこととする。1995年1月に発生した阪神淡路大震災では6,400名の命が失われ、約10兆円の経済的損失をもたらした。このような大災害に対して、国は防災基本計

画に基づき現物給付が中心の災害救助法、死亡者に対する災害弔慰金、また災害による重度の障害を受けた被災者に対する災害障害見舞金など、様々な被災者支援制度を設けている。しかし、被災者が多数に上る阪神淡路大震災では義捐金の一人あたりの配分額が少なかったこともあり、生活再建を始めるには十分な支援ではなかったという声が強かった。

このような被災者の声を反映して、1995年9月の防災問題懇談会では全国地方公共団体が毎年度一定の額を拠出して積み立てておき、被災地の支援を行う基金の検討が必要という提言をまとめたほか、兵庫県は住宅所有者が掛け金を拠出し、全壊に対して1,700万円給付する「住宅再建に関する共済制度」を提示するなど、様々な被災者生活再建支援に対する制度が提案された。このような状況を踏まえ、被災地では国の災害援護資金とは別に小口資金貸付や災害援護資金貸付、転宅資金貸付からなる生活福祉資金（社会福祉協議会が主な実施主体）や、民間金融機関と連携して創設した生活復興資金貸付などの制度を設け、被災者の生活再建を支援してきた（表2）。しかし、これらの資金貸付は額が小さいか貸付の審査が厳しいなど使い勝手の悪さが指摘された。

一方、兵庫県は「恒久住宅への移行のための総

表2 阪神・淡路大震災における被災者支援制度

|                |               |            |               |  |  |                |
|----------------|---------------|------------|---------------|--|--|----------------|
| 生活福祉資金         | 小口資金貸付        | 社協         | 厚生省要綱・通知      | 平成7年1月～2月  | 趣旨：被災直後の立ち直りと生活安定のために定額の貸付<br>限度額：10万円（特例20万円）、<br>貸付期間：5年（据置2年以内）、貸付利率：3% | 5.4万件<br>77億円  |
|                | 災害援護資金貸付      | 社協         | 厚生省要綱・通知      | 平成7年5月～10月   | 趣旨：災害弔慰金の貸付対象とならない世帯への貸付<br>限度額：150万円、<br>貸付期間：8年（据置3年以内）、貸付利率：3%          | 594件<br>6億円    |
|                | 転宅資金貸付        | 社協<br>復興基金 | 厚生省要綱・通知      | 平成8年8月～12年3月   | 趣旨：恒久住宅への転宅資金を低所得者に貸付（復興基金が利子補給）<br>限度額：50万円、<br>貸付期間：6年（据置1年以内）、貸付利率：3%   | 4,511件<br>20億円 |
| 生活復興資金貸付       | 県復興基金<br>金融機関 | 県・復興基金要綱   | 平成8年12月～12年3月 | 趣旨：中間所得層を対象とする貸付（復興基金が利子補給）<br>限度額：300万円、<br>貸付期間：7年（据置1年以内）、貸付利率：3%<br>その他：金融機関審査あり、連帯保証人1名必要 | 2.8万件<br>516億円   |                |
| 生活再建支援金        | 復興基金          | 県・復興基金要綱   | 平成9年4月        | 趣旨：高齢者及び必要援護世帯の恒久住宅移行後の立ち上がり経費を支給<br>給付額：月額1.5～2.5万円（最長5年）                                     | 14.7万世帯<br>1,415億円   |                |
| 被災中高年恒久住宅自立支援金 | 復興基金          | 県・復興基金要綱   | 平成9年12月       | 趣旨：恒久住宅移行後の中高年世帯に立ち上がり経費を支給<br>給付額：月額1.5～2.5万円（最長2年）   |  |                |
| 被災者自立支援金       | 復興基金          | 県・復興基金要綱   | 平成10年7月～17年3月 | 趣旨：被災者生活再建支援法と同程度の被災世帯に対する支援金の給付<br>給付額：複数世帯50～120万円、単身世帯37.5～90万円                             |  |                |

出所）兵庫県（2009, P89）。

合プログラム」を策定して持ち家再建支援を拡充するなど、居住を前提とした生活再建支援を行ってきたが、高齢世帯、低所得世帯に対する給付制度が必要となってきた。そこで、住家を失った高齢及び必要援護世帯の恒久住宅移行後の立ち上がり経費を支給するために、復興基金を3,000億円増額して、1997年4月に「生活支援金」を創設した。また1998年12月には、教育費等の経済的負担が大きい恒久住宅移行後の中高年世帯を対象とした「被災中高年恒久住宅自立支援金」を創出した。これら2つの生活再建支援制度の概要は表2の通りである。

一方、被災地からの提案のみならず、様々な団体による署名活動及び国会における生活再建支援制度に対する理解の高まりにより、1998年5月には被災者生活再建支援法が議員立法により成立した。将来発生する災害にも対応するため、被災直後の世帯に災害により失った家財道具等の購入に対して支援金を支給するという、生活再建支援金をモデルとした制度である。詳しい同制度の概要は表3の通りである。同制度では、支給条件として年齢要件や年収要件が設けられているほか、経

費が通常経費と特別経費に区分され、それぞれ支出可能な対象項目が限定されていた。通常経費は通常被災世帯が必要となる経費に充てるものであり、特別経費は被災世帯の居住する地理やまた世帯の特性により必要となる経費である。なお、支出前の概算支給も可能である。同法の附則には「住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方について総合的な見地から検討」という附則があるほか、「法施行後5年を目途として総合的な検討を加え必要な措置を講ずる」という付帯決議も設けられている。なお、本制度は国の指定を受けた被災者生活再建支援法人が、都道府県が拠出した基金を活用して支援金を支給するものであり、当初基金の供出額は300億円であった。基金が支給する支援金の1/2に相当する額を、国が補助することとなっている。

本制度は震災への遡及適応は認められなかったが、法の付帯決議において「本法の生活支援金に相当する程度の支援措置が講じられるよう国は必要な措置を講ずること」とされていたことから、被災地では生活再建支援金と被災者中高年恒久住宅自立支援金を統合し、復興基金で「被災者自立

表3 被災者生活再建支援制度（1998年5月）

■支援対象災害

1. 災害救助法施行令第1条第1号又は第2号に該当する被害が発生した市町村
2. 10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村
3. 100世帯以上の住宅全壊被害が発生した都道府県

■支援金の支給対象

- 住宅が全壊した世帯、または住宅全壊世帯と同等の被害を受けたと認められる世帯
- 支給額は世帯の年収、構成及び世帯主の年齢などにより異なる

■支給限度額及び対象経費

| 年収等  | 支給限度額 |      |      |      |
|--|-------|------|------|------|
|  | 複数世帯  |      | 単数世帯 |      |
|  | 通常経費  | 特別経費 | 通常経費 | 特別経費 |
| 年収が500万円以下の世帯                                | 70    | 30   | 55   | 20   |
| 世帯主が45歳以上又は要援護世帯で<br>年収が500万円を超え700万円以下である世帯 | 35    | 15   | 35   | 15   |
| 世帯主が60歳以上又は要援護世帯で<br>年収が700万円を超え800万円以下である世帯 |       |      |      |      |

注：単位は万円。要援護世帯とは、心神喪失・重度知的障害者、1級の精神障害者、1、2級の身体障害者などを構成員に含む世帯。

■支援金の使途（支出前の概算支給可）

- 通常経費：通常被災世帯が必要となる経費に充てるためのもの
  - ◆被災世帯の生活に通常必要な物品の購入費または修理費  
例：電気洗濯機、テレビ、寝具など
  - ◆住居の移転費
- 特別経費：被災者世帯の居住する地理特性（寒冷地など）や、被災者世帯の特性（世帯構成員に乳幼児がいるなど）により必要となる経費
  - ◆被災世帯の居住地域又は被災世帯に属する者の特別な事情により生活に必要な物品（冷暖房器具等）の購入又は修理費
  - ◆住宅を賃借する場合の礼金等

注）内閣府資料を基に筆者作成。

表4 被災者自立支援金

|      |  |                 |               |              |
|------|--|-----------------|---------------|--------------|
| 支給対象 | 阪神・淡路大震災   |                 |               |              |
| 基準日  | 平成10年7月1日（但し、世帯主が被災していること）   |                 |               |              |
| 支給額  | 総所得金額等<br>～ 346万円  | 年齢要件等<br>年齢間わない | 複数世帯<br>100万円 | 単身世帯<br>75万円 |
|      | 346～510万円  | 45歳以上           | 50万円          | 37.5万円       |
|      | 510～600万円  | 60歳以上           | 50万円          | 37.5万円       |
|      | 非課税  | 62～64歳          | 100万円         | 75万円         |
|      | 々  | 65歳以上           | 120万円         | 90万円         |
|      | *震災時の市町から他の市町に移転した世帯には月額5千円を加算   |                 |               |              |
| 使途   | 生活再建に要する経費（実績報告不要）   |                 |               |              |
| 支給方法 | 分割又は一括支給   |                 |               |              |
| その他  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・既存制度を統合・整理して制度化</li> <li>・県外居住被災者等のために申請期限を延長（平成12年4月）</li> <li>・大阪高裁判決を受けて特例制度実施（平成14年10月）</li> </ul> |                 |               |              |

出所）兵庫県（2009, P91）。

支援金」を創出することとなった。被災者自立支援金制度の概要は表4の通りである。なお、地主（2005）が「当時でも、なお仮設住宅の入居者は13,789世帯という状況であり、仮設住宅から恒久住宅へ移行して生活再建をするということが喫緊の課題であったことから、被災者自立支援金制度は、被災時の世帯を支援する支援法とは異なり、旧2制度と同様に、恒久住宅移行後の世帯の生活再建を支援し、移行後の生活再建に伴う追加的支出に助成するものとして、被災時ではなく、制度実施日である平成10年7月1日を支給要件の基準日と定め、旧2制度と同様、世帯主が被災していることが要件とされた」と述べているように、被災者自立支援金制度と被災者生活再建支援法は恒久住宅への移行を条件とするかに関して異なる制度であった。

また、現金給付による個人給付を認めるかどうか、あるいは個人財産である住宅再建に公的支出を用いるのかに関して法学の立場からいくつかの意見が出された。従来、「国が国民に対して金銭を直接給付するのは公的収用による損失補償、公務員の違法行為による国家賠償、社会保障、行政による給付に限定されてきた。災害による被害は国には法的には責任はなく、その被害を補てんする制度は必要ない」と考えられてきた。しかし、その後震災という自然災害に対する個人補償への

考え方は変化し、阿部（1995）は生活再建支援は憲法に基づくわけではなく、また損失補償ともいえないが、立ち上がりの支援としての制度を肯定している。住宅再建についても、棟居（1995）は災害からの復興、復旧は財産権を含む自由権の保障であり、住宅再建補助もそれなりに正当化されると述べている。

### Ⅲ 住宅再建支援に対する公的支援

その後、2000年10月には鳥取県西部地震の被災者に対して、鳥取県が住宅再建支援のための補助金制度を設けた。鳥取県西部地震は過疎の中山間地域で発生し、人的被害はほとんどなかったものの多くの木造家屋が倒壊するなど住宅への被害が大きかった。当時の鳥取県知事片山善博氏は、「中山間地域の高齢化率の高い集落は崩壊の危機に瀕している。国の現行支援制度は道路や河川など公的な復興には手厚いが、住宅の部分はない。住宅支援に手を付けなければ、道路やがけ崩れを直しても人が住まなくなる」として、元住んでいた居住地域内に住宅を再建することを条件に、住宅建設や住宅補修及び液状化建物復旧に対して補助金を支給した。つまり、人口減少という問題を抱えた中山間地域における、地域全体の復興を見据えた補助金ということができる。

表5 鳥取県の住宅再建支援制度

(1) 対象者

り災住宅を所有する被災者又は当該被災者と同一の世帯に属する被災者で、り災住宅に代わる住宅の建設・補修、液状化建物復旧及び石垣・擁壁の補修等を行う者。

\* 年齢、年収要件はない

(2) 支給限度額及び対象経費

|         |     | 住宅建設  | 住宅補修及び液状化建物復旧                                    | 石垣・擁壁補修 |
|---------|-----|-------|--|---------|
| 補助対象限度額 |     | 300万円 | 150万円  | 150万円   |
| 補助率     | 県   | 2 / 3 | 補助対象経費が50万円以下：1 / 2<br>補助対象経費が50万円超150万円まで：1 / 3 | 1 / 3   |
|         | 市町村 | 1 / 3 | 補助対象経費が50万円以下：1 / 2<br>補助対象経費が50万円超150万円まで：2 / 3 | 2 / 3   |

注) 鳥取県HPより、筆者作成。

制度の詳細は、表5を参照されたい。住宅建設は限度額300万円、住宅補修及び液状化建物は限度額150万円、石垣・擁壁補修は限度額150万円を支給し、住宅再建に対する支給であったことが大きな特徴である。他にも、この制度には2つの特徴がある。まず、補助金の支給要件として年齢制限や所得制限を設けていなかった。また、県が概ね1/2、市町村が1/3を負担しており、国による補助金は一切ない。そのため復興復旧で財政状況が厳しい中、更なる負担を強いられる市町村にとっては財政的に厳しいとも言われた。例えば、高齢化率の高い日野町では県の支援に上乘せて家の補修経費の自己負担分を肩代わりするなど独自の支援策を決めているが、財源をどうするかは未定であり、足りなければ起債や基金の取り崩しも覚悟しなければという状況にあった<sup>2)</sup>。都道府県及び市町村の負担をなるべく小さくするため、片山知事は各省庁に特別交付税による支援を要請していた<sup>3)</sup>。

この鳥取県の決断は、住宅再建支援をめぐる議論に大きな影響を与えた。国会議員らで作る「自然災害から国民を守る国会議員の会」(災害議連)や住宅再建支援の必要性を訴えている団体などは、「鳥取県のような小さい自治体が現状に穴をあけてくれたことは評価したい。ただ県レベルで対応するのでは限界があり、国が制度を整えるべきである」と述べている。また廣井脩(東京大学)氏は、「住宅は個人財産という考えの一方で、地域社会という意味では公共性がある。今回の支援策は住宅の公共性を認めた画期的な決断だが、国の対応は後手にまわり自治体がやらざる得ない部分もある」と述べている<sup>4)</sup>。

だが一方で、個人財産の形成に税金を投入することに対する懸念もある。例えば鳥根県は、公的資金は個人の財産に投入するのはふさわしくないという考えに基づき、高齢者がいるかどうかという条件を設けたうえで、修繕費等の補助制度を設けた。また当時全国知事会の中にも、鳥取県の制度設立が国による住宅再建支援制度創設に及ぼす影響を懸念し、制度設立に戸惑いがあったようである。このように、住宅再建支援に対する税金の

導入について、当時はまだはっきりとしたコンセンサスは得られていなかった。なお、2000年12月に国土庁「被災者住宅再建支援検討委員会」(委員長：廣井脩氏)でまとめた報告書では、災害議連のまとめた大枠を自民党や全国市町村会、大蔵省などが掛け金の徴収方法や国の財政支援などをめぐって反発をしたため、住宅再建のための共済制度創設にまでは言及できなかった<sup>5)</sup>。ただ同報告書では、「大規模災害時の住宅再建の支援は対象となる行為そのものに公共の利益が認められること、あるいはその状況を放置することにより社会の安定の維持に著しい支障を生じるなどの公益が明確に認められるため、その限りにおいて公的支援を行うことが妥当である」として、住宅再建支援への公金投入を否定はしなかった。

なお、住宅再建に対する被災者支援のあり方については、その後様々な議論がなされた。肯定的意見としては、2002年6月に衆院災害対策特別委員会(衆・災対特委)において片山善博鳥取県知事(当時)が、「地域が崩壊するのを防ぐために、その地域を守るために、住宅再建を支援する。そういう仕組みを全国的なレベルでぜひ作っていただけたらと思っております」と述べているほか、同衆・災対特委において石川嘉延静岡県知事(当時)は「住宅再建の問題につきましても、……、一定規模以上のものは国が何らかの制度を用意して国民に安心感を与える点これを大事だと思えます」と述べている。また、2002年6月には、「自然災害から国民を守る国会議員の会」(災害議連)は全壊世帯に対して750万円を支給する全額公費による被災者住宅再建支援法の骨子を策定している。

一方、住宅再建支援に対して中間的な意見として、2000年12月国土庁「被災者の住宅再建支援のあり方に関する検討委員会報告書」では「公益性が認められる限りにおいて公的支援を行うことが妥当である」と述べられている。2002年7月中央防災会議の「防災基本計画専門調査会報告」は、「行政としては住宅の所有非所有に関わらず真に支援が必要なものに対し、住宅の再建補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合

的な居住確保を支援していくことが重要。国は現行の支援に加えて安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである」と述べている。

否定的な意見として、2004年2月の衆・災対特委において井上喜一国務大臣は、「個人の持ち物、私有財産である住宅につきましては、助成が難しいというのが従来からの考えであります」と発言しているほか、同年11月の同委員会における村田吉隆国務大臣の発言として「一つの哲学といたしまして、個人の財産の形成に税金を使わない。こうゆうことで今まで政府の施策は原則として動いてきたわけでございまして、そこが要するに一つの哲学としての境になっているというふうに私は思います」という意見がある。また、目黒公郎東大教授は2004年11月の参・災対特委において「今一部の行政が展開されている事前に行政がお金を用意して、このお金の中でやってくださいという制度はうまくいきません」と述べており、自助努力が大切であると訴えている。

このように住宅再建支援への公金投入については、当時様々な意見が混在していたが、徐々に被災者生活再建支援制度創設時よりも公的支援に肯定的な考えが強くなってきた。その後、全国知事会が住宅再建支援制度の創設に向けた動きを強め、2004年4月に改正居住安定支援制度、つまり住宅への支援を盛り込んだ新しい被災者生活再建支援制度が創設された。

#### IV 被災者住宅再建支援制度における住宅再建支援

被災者住宅再建支援制度における2004年度改正の特徴は、次の通りである。まず今回の改正では、住宅の再建補修や賃貸住宅への入居などを支援の対象とし、住宅ローンの利子や住宅の解体撤去費に関連する支出も認められた。また、生活関連経費と合わせて居住関係経費が新たに設けられることにより、支給限度額が100万円から300万円に引き上げられた。一方、年収及び年齢要件は引き続き維持され、被災によっては所得が減少しても前年の所得で算定されるために支給の対象とならな

いことがある。そのため、所得の一万円の差が支援金の大きな差につながる、世帯員による限度額の差が単身世帯と複数世帯の2種類しかなく、大人数になるほど一人あたりの支援額が減少する、世帯員が多いと収入の合計額がすぐに所得制限にかかってしまう、という問題も指摘されるようになった。また、両経費とも使途に制限があり、居住関係経費では全壊でも補修する世帯は申請できないし、住宅の新築・購入等がなされないと居住関係経費は上限まで使用できないという点も指摘された。なお、制度の詳細は、表6を参照されたい。

地方自治体にとっては、年収・年齢要件、使途の制限などがあるため申請書類が多く事務的な負担が大きいということも言われている。例えば、旧長岡市では新潟県中越地震の際、市長事務部局職員1,022名に対して被災者相談窓口関係職員52名、り災証明職員13名、被害認定職員31名の計96人を動員、つまり1割近い職員を動員した。これらの職員は財務企画部局から都市関係部局まで幅広い部局から動員された。ほかにも他市町村などから計297名の応援を擁していた。能登半島地震では、輪島市において市長事務部局職員525名に対し12.2%を占める64名が配置され、他市町村から117名の応援を必要とした。中山間地域では高齢者が多く、複雑な制度を説明するのに多大な時間・コストを浪費するため、複雑な制度は地方自治体にとって大きな負担となっている。また、同制度の被害認定に関しては、被災状況を住家の被害判定のみで判断するため、地盤災害が甚大であっても支援対象とならないという問題も指摘されていた。

その後2007年制度改正に向け、「被災者生活再建支援制度に関する検討会」では住宅本体への支給に関する議論、現行制度の問題点などが議論された。2007年5月の同検討会において、泉田新潟県知事は、「現在の制度では支給要件や使途等が細かく定められており、地域特性や被災者ニーズに合わせた迅速な対応が困難である。特に住宅本体への改築補修費の支援、及び自宅を再建できない世帯に対する解体撤去整地費の支給を改正すべきである」と述べた。また、制度が複雑であるた

表6 改正被災者生活再建支援制度（2004年4月）

- (1) 支給対象災害
1. 災害救助法施行令第1条第1項第1号又は第2号に該当する被害が発生した市町村
  2. 10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村
  3. 100世帯以上の住宅全壊被害が発生した都道府県
  4. 1～3の区域に隣接し、5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口10万人未満に限る）
- (2) 対象世帯  
全壊・解体世帯、長期避難世帯、大規模半壊世帯
- (3) 支給限度額及び対象経費（支給限度額まで概算払い可能）

| 世帯主の年収、年齢等                                 | 世帯人数 | 生活関係経費 | 居住関係経費 |         | 合計    |         |
|--|------|--------|--------|---------|-------|---------|
|  |      | ①～④    | ⑤～⑧    |         | 全壊世帯  | 大規模半壊世帯 |
|  |      | 全壊世帯   | 全壊世帯   | 大規模半壊世帯 |       |         |
| 年収500万円以下                                  | 複数   | 100    | 200    | 100     | 300   | 100     |
|  | 単数   | 75     | 150    | 75      | 225   | 75      |
| 世帯主が45歳以上又は要援護世帯で、<br>年収が500万円より大きく700万円以下 | 複数   | 50     | 100    | 50      | 150   | 50      |
|  | 単数   | 37.5   | 75     | 37.5    | 112.5 | 37.5    |
| 世帯主が60歳以上又は要援護世帯で、<br>年収が700万円より大きく800万円以下 | 複数   | 50     | 100    | 50      | 150   | 50      |
|  | 単数   | 37.5   | 75     | 37.5    | 112.5 | 37.5    |

注：内閣府資料より作成。単位は万円。大規模半壊世帯は居住関係経費のみ支給対象となる。

※被災住宅が自己所有でない場合には、居住関係経費（家賃を除く）は1/2となる。

※被災時に居住していた都道府県以外（隣接市区町村を除く）に移転する場合には、支援金は1/2になるが、限度額は変更されない。

①生活に必要な物品の購入費又は修理費、②自然災害により負傷し、又は疾病にかかった者の医療費、③住居移転費又は交通費、④住宅を賃貸する場合の礼金、⑤民間賃貸住宅の家賃・仮住まいのための経費（50万円が限度）、⑥住宅の解体（除去）・撤去・整地費、⑦住宅の建設、購入のための借入金等の利息、⑧ローン保証料その他住宅の建替等に係る諸経費

- 生活関係経費：生活用品経費、医療費、交通費、礼金
- 居住関係経費：家賃、住宅の解体などの費用、住宅ローンの利子等

(4) 支援金の申請期間

- 支援金の申請期間は被災日から起算し、申請期間内に申請をしない場合、支援金を受給できなくなる。
- 概算支給申請により受けた支援金は、「支援対象期間」内に経費の支出を完了し、その結果を「使途実績報告書提出期間」内に市区町村に提出する。

(5) 基金の財源

- 国の指定を受けた被災者生活再建支援法人が、都道府県が拠出した基金を活用し、支援金を支給（基金の拠出額：600億円）。
- 基金が支給する支援金の1/2に相当する額を国が補助。

め地方自治体では制度運営に多大な時間と労力を割かれていることも指摘している。同知事は、被害額に応じて国が資金を給付し、地方の裁量で執行することが、国及び地方においてもメリットがあるということを強調している。同検討会におい

て、森長岡市長は経費区分及び支給条件等の制限の撤廃、全壊大規模半壊の被害認定ではなく被害件数に応じた支援、収入要件・年齢要件の見直しなどを提案している。

こうした議論を踏まえ、2007年7月被災者生活

再建支援制度見直しの方向について、「被災者生活再建支援制度に関する検討会中間報告」では「①被災者からみてわかりやすく、被災者の自立意識、生活再建意欲を高める制度に、②被災者に対して支援の気持ちがストレートに伝わるような制度に、③非常体制となっている被災自治体に加重な事務負担をかけない制度に、④全体としての公費負担低減に寄与する制度に」という方向性を掲げている。ただ一方で、首都直下地震では2兆8,000億円の支払いが必要という試算があり、制度のフィジビリティについて整理する必要があるとともに、自助努力の妨げとならないことへの留意も記載している。特に、耐震化などの自助努力が進めば全体としての公費負担の増大も抑えられる点も強調されている。

その後、年収要件800万円以下、国の補助割合1/2とする与党案、年収要件は800万円以下とするが、全壊世帯に対して最大500万円を用途を限定した上で支給するほか、国の補助払いを2/3

とする民主党案が提出され、これらを踏まえて2007年11月に与党、民主党合意案が可決成立した。その後2007年12月に改正被災者生活再建支援法は施行されることとなった。

表7が、2007年に改正された被災者生活再建支援法の概要である。生活関係経費、居住関係経費という区分が廃止され、住宅の被害程度に応じて支給する「基礎支援金」、及び住宅の再建方法に応じて支給する「加算支援金」の合計が支給額となる。本制度の特徴はまず、所得及び年齢要件がすべて撤廃されたことである。また、大規模半壊で住宅を購入した場合支援金は最大250万円となるが、半壊では支援金は支給されないため、半壊か大規模半壊かにより支援金支給額に大きな差が生じることになる。住宅被害の程度及び住宅の再建方法に応じて支援金が支給され、経費の用途に関する区分がなくなったため、支援金の自由度が増している。経費の用途が自由となった上に、所得・年齢要件が撤廃されたことから、市町村の事

表7 改正被災者生活再建支援制度（2007年12月）

(1) 制度の対象となる被災世帯

1. 全壊世帯：住宅が「全壊」した世帯
2. 半壊解体世帯：住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯
3. 長期避難世帯：災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯
4. 大規模半壊世帯：住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難な世帯

(2) 支援金の支給額

■支給額は、2つの支援金の合計額となる

\*世帯人員が1人の場合は、各該当額の3/4の額

①住宅の被害程度に応じて支給する支援金（基礎支援金）

|            |       |
|------------|-------|
| 全壊、解体、長期避難 | 100万円 |
| 大規模半壊      | 50万円  |

②住宅の再建方法に応じて支給する支援金（加算支援金）

|            |       |
|------------|-------|
| 建設・購入      | 200万円 |
| 補修         | 100万円 |
| 貸付（公営住宅以外） | 50万円  |

\*一旦住宅を賃借した後、自ら居住する住宅を建設・購入（又は補修）する場合は、合計で200（又は100）万円

注) 内閣府資料を基に筆者作成。

務負担が軽減されている。

一方、所得・年収要件が撤廃され、以前の居住関係経費に相当する経費の自由度が増したことから、支援金の支給額は大幅に増加すると考えられる。例えば、新潟県中越地震では、新潟県において生活関係経費の執行率は91.8%であるが、居住関係経費は未申請を含む全世帯に対して執行率35.6%で、特に居住関係経費の申請世帯のうち限度額の満額まで申請した世帯は24%となっており、居住関係経費の執行率は生活関係経費に比べ非常に低い。長岡市においても居住関係経費は平均でも上限額の38%の額しか支給されていない<sup>6)</sup>。したがって、所得・年齢要件が撤廃され使い勝手が良くなった2007年改正以降の同制度では、大幅に支給額が増加することが予想される。

## V 東日本大震災と被災者生活再建支援制度

2011年2月から、2011年度の被災者生活再建支援制度改正に向けた検討会が始まった矢先、2011年3月11日に東日本大震災が発生した。今回の震災では、未曾有の規模の震災に対する特別措置として、2011年7月に「東日本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の一部を改正する法律案」が公布された。東日本大震災に限り、国の補助率を50%から80%に引き上げる特別措置を設け、都道府県負担分については全額特別交付税で措置することとなった。なお、全壊・大規模半壊戸数を20万戸と想定し、第1次・第2次補正予算において国負担分3,520億円、地方負担分342億円（交付税負担）を予算化した。都道府県の積立金600億円（ただし、取り崩しが行われた結果、2010年3月末の残高は538億円）と国の補助600億円を合わせて1,200億円までしか支払い能力がなく、今般の震災によって、巨大地震時には制度を維持できないことが明らかとなった。

なお、これまでの住家被害認定の調査判定方法について、東日本大震災の液状化による住家被害の実態にそぐわないという指摘があったことから、2011年5月、新たな地盤にかかる住家被害認定の調査判定方法を設けた。見直しの主なポイン

トは、傾斜による判定と地盤の潜り込みによる判定の双方で被害認定を行う点である。まず、傾斜による判定、つまり基礎と柱が一体的に傾く（不同沈下）の場合、大規模半壊及び半壊において新しい判定基準を設けた。また、住家の基礎等への地盤面下への潜り込み状況により新たな被害の程度の判定を行うこととした。これまでの被害認定よりも基準が緩くなったことから、大幅に大規模半壊および半壊世帯が増えている。例えば、浦安市では全壊世帯が8軒から18軒、大規模半壊世帯が0軒から1,541軒、半壊が33軒から2,121軒と大幅に増加する一方、一部損壊世帯が7,930軒から5,096軒と減少しており、既存の判定方法と比べて被害の程度が大きく判定されることとなった。

## VI 現行制度の問題点と改革の方向性

最後に、現行制度における問題点を指摘し、その上でいくつかの改善策を提示したい。現行制度の問題点として、第1に、現在の被災者生活再建支援制度には個人及び自治体における減災インセンティブがほとんどないことが挙げられる。本来なら耐震化や地盤改良、自然災害の起こりうる地域に住まない等、個人の自助努力を促す制度であることが望ましいが、個人の自助努力を促すインセンティブと事後的なりリスクシェアリングの間にはトレードオフがあり自助努力を促すのは難しい。

耐震化の程度に応じて被災後の支援額を増減させることで自助努力を促そうとすれば、実際に震災が起きたあとの被災者支援が困難となってしまう。反対に、震災被害が大きい被災者に対して手厚い支給を行うことにすれば、事前における耐震化等などの減災インセンティブは小さくなるだろう。ただ、被災者支援を通じて震災後に一定程度の減災を強化するための制度を設けることはできる。住宅再建の際、地震保険の加入を条件とすれば、将来の震災に対する備えとなる。地震保険には、保険料率を通じて減災のための自助努力を促す仕組みもある。

また、自治体の減災インセンティブを高めるこ

とも可能である。災害への危険度や地域における耐震化率あるいは耐震化率の増加幅に応じて、基金への拠出比率を変えるとという事前における減災インセンティブを高めた制度設計が考えられる。事前の震災対策が十分であれば住宅は倒壊せずすみ、人命を含めた災害後のコストも減少することから、制度のフィジビリティという点からも減災を促すための制度設計は重要だろう。

第2に、2007年改正によって被災者生活再生支援制度の支給要件は大幅に緩和されたが、その一方で支給額が大幅に増加し、実際に大規模自然災害が発生したときに制度を維持できるかという持続可能性(フィジビリティ)の問題が生じている。例えば、先般の東日本大震災では第一次、第二次補正合わせて3900億円が要求されたが、その際、国の負担額は2分の1ではなく80パーセントにまで上昇し、地方負担分も特別交付税措置がなされて実質地方負担はなくなった。なお、2013年6月30日時点で、支給額の実績は2730億円、対象世帯は18万8000世帯となっている。つまり、東日本大震災では元の仕組みは放棄され、国が全面的に支援することとなった。

東日本大震災よりも大きな被害が予想される首都直下型地震や南海トラフ地震において給付額がどのくらいになるのかを計算してみよう。東日本大震災の全壊件数が約13万件であることを利用し、予測される全壊件数から被災者生活再生支援における給付額を推計すると、首都直下地震では1兆7850億円、南海トラフ地震では最小のケース(揺れ・津波・火災による全壊件数のなかで最も少ないケース)において1兆6926億円、最大のケースにおいては4兆7565億円が支給されることとなる。当然、現在の積立金だけではカバーできない巨大災害であることから、国が全面的に支援することとなるが、東日本大震災とは桁違いの規模となるため、現在規定された水準の給付を実施できるとは考えられない。つまり、被災者再建支援制度を維持することは不可能である。巨大災害では国が支援することとなっているが、当初定められた枠組みでは到底対応することができない。

したがって、東日本大震災を超えるような巨大

災害においては、支援額の上限や支援対象の優先順位を設定し、支給要件の変更を伴う総支給額の縮小が必要となるだろう。被災者生活再生支援制度は本来、都道府県による共済制度として生まれた制度であり、そのために都道府県の自治義務となっているが、巨大災害時にはそうした制度の根幹が覆されることとなる。支援金の負担は全面的に国が負い、一方地方の裁量のもとに制度が運用されるのであれば、モラルハザード、すなわち地方側の支援金拡大の誘因を助長しかねない。巨大災害時にどのように制度を運用するのかを含め、制度の根本から見直す必要があるであろう。モラルハザードの可能性も考えれば、巨大災害時を想定した、国と地方の負担のあり方に関する事前のルールを定める必要があるだろう。

第3に、災害救助、応急対策および復旧・復興における事業との重複がある。新潟県中越地震における、住宅家財への被害を支援の要件とする支援策を例にして考えてみたい。まず、国の被災者生活再生支援金制度以外にも県の被災者生活再生支援制度が創設された。また、災害救助法における仮設住宅の建設、生活福祉資金貸付(国)、災害被災者住宅再建資金貸付(県)、公営住宅の提供など住宅の確保および住宅再建に関する様々な制度がある。復興基金では、行政が拠出できないような個人の財産形成に対する支援を柔軟に実施できることから、災害復興住宅資金貸付金利子保険制度、公営住宅家賃補助、民間賃貸住宅家賃補助、親族宅等同居支援といった様々な住宅再建支援メニューが用意されている。このように様々な支援制度が乱立する背景には、国と地方双方において事業を実施していること、及び中央官庁における縦割りに関する弊害の問題がある。したがって、こうした様々な支援策を整理し、今後効率的に事業を運営する必要があるだろう。なかでも、仮設住宅の建設という現物支給の原則に基づいた支援策は非効率な財政支援となることから、類似した他の事業と比較検討したうえで縮小することも考えるべきであろう。

なお、東日本大震災では応急仮設住宅に加え、国や地方公共団体が民間住宅を借り上げ、被災者

に提供する「みなし仮設住宅」の制度が始められた。災害救助法に準ずる制度で、賃料や設置費用は国からの国庫負担によって賄われる。応急仮設住宅を設置する土地がないなどの理由により導入されたが、被災後の一時的住まいである仮設住宅建設のために一棟当たり300-500万円もかかること、および自宅を失った被災者の生活の便利さからも、空き室を利用する制度は大幅な改善であると言えよう。分散して居住するため行政の支援が難しくなることや被災者のコミュニティが壊されるという問題も指摘されているが、従来の仮設住宅と比べて利点は大きく、今後みなし仮設住宅の活用、および制度としての定着を図っていくべきである。

最後に、今後の課題として被災者生活再建に関わる法制度の側面について触れておきたい。東日本大震災を契機にして、わが国の災害対策の根幹となる災害対策基本法の改正が行われた(2013年6月)。そこでは、災害による地方公共団体の機能が著しく低下した場合の国による対策などが規定され、災害救助法の所管も厚生労働省から内閣府となった。

しかし、災害救助法で定められた現物中心の支援から、被災者が強く望む現金給付による生活再建自立まで一貫した支援体系になっていないという問題は残されたままである。その結果、復旧においては仮設住宅重視の対応が続いており、東日本大震災では、発災以降2013年度までの予算でみて、仮設住宅に要した費用は6500億円(一般会計と復興特別会計の合算)に達している。被災者生活再建支援金と合わせれば、1兆円を超える被災者支援が行われたことになる。こうした現実を踏まえれば、被災者の真の生活再建支援は、現行の被災者生活再建支援法の枠のなかだけで議論を閉じるべきではない。被災者のより円滑な生活再建の視点、現物と現金支給の最適な組み合わせ、および支援する国と地方の財政の現状などを踏まえた一層の検討が必要とされている。

## 謝辞

日本財政学会68回大会にて、討論者の宮入興一

先生(愛知大学)及び参加者より有益なコメントを頂いた。記して感謝したい。本研究は、科学研究補助金(基盤研究B 24330100)「公共と市場のリスクマネジメント:アジアの公共の在り方についての研究」から支援を受けている。

## 注

- 1) 阪神・淡路大震災においては、被災者への現物支給だけではなく、現金支給も行うべきであるという要望が出され、応急的な対応として、復興基金から100万円を上限として支給された。
- 2) 朝日新聞朝刊、鳥取1面(2000年10月19日)。
- 3) 朝日新聞朝刊(2000年10月29日)。
- 4) 朝日新聞朝刊(2000年10月19日)。
- 5) 朝日新聞朝刊(2000年12月5日)。
- 6) 「被災者生活再建支援制度に関する検討会」(第2回)において提出された資料より。

## 参考文献

- 阿部泰隆(1995)『大震災の法と政策』日本評論社。  
 ———(1995)「防災・災害法則の現状と問題点—阪神・淡路大震災を中心として」ジュリスト1070号。  
 荏原明則(2004)「被災者生活再建支援法の有効性と限界」。  
 佐藤主光(2005)「災害時の公的支援に対する経済学の視点」『会計検査研究』No.32, 33-50。  
 田近栄治(2011)「災害時における真の生活支援とは何か—被災者生活再建支援法の問題点」、『復興と希望の経済学』(経済セミナー増刊), 119-122頁。  
 田近栄治・佐藤主光(1999)「生活再建のための公的支援の課題とあり方」阪神・淡路大震災5周年記念事業「震災対策国際総合検証報告会」2000年, 1月。  
 田近栄治・宮崎毅(2008)「財政的にみた復旧・復興の体系」『フィナンシャル・レビュー』第91号, 6-24頁。  
 新潟県中越地震記録誌編集委員会(2006)『中越地震 前編・後編』ぎょうせい。  
 宮入興一(2001)「被災者生活再建支援対策の現状と展望」『都市問題研究』, 53巻3号, 69-83。  
 宮崎毅(2011)「震災の政策体系と地方の役割」『リスクマネジメントと公共政策 経済学・政治学・法学による学際的研究』高橋滋・渡辺智之編著, 第一法規, 99-117頁。  
 棟居快行「コメント」公法研究61号。

## 参考資料

- 長岡市 資料。  
 新潟県 資料。  
 内閣府 資料。

- 内閣府政策統括官（防災担当）（2006）『被災者支援（案）』。  
に関する各種制度の概要』。  
内閣府編『防災白書』各年度版。（たちか・えいじ 一橋大学大学院特任教授）  
内閣府編（2005年）『災害復旧・復興施策の手引き（みやざき・たけし 九州大学経済学研究院准教授）