

被災者の住宅・生活再建に対する公的支援に関する考察 ～被災者の私有財産と公的支援との関係の変遷～

Consideration on Public Support to Housing and Livelihood Reconstruction for Disaster Victims ～Transition of Public Support to Private Property of Victims～

青田良介¹

Ryosuke AOTA¹

¹ひょうご・まち・くらし研究所
Hyogo Community Empowerment Center

It is a big challenge for disaster victims to reconstruct their housing and livelihood. The national government takes the stance not to directly give government support for maintaining or establishing private property of victims, based on the characteristics of national tax. On the other hand, it is very difficult for most of the victims to rebuild their livelihood by their self-reliant efforts. Some policies using local government budget, reconstruction fund or public donation has been taken to supplement or expand the national support. Nowadays even the national government gives the support with little requirements through Natural Disaster Victims Relief Law. Comprehensive support including private fund is important to develop direct assistance to private property.

Keywords: housing and livelihood reconstruction, government support, private property, Natural Disaster Victims Relief Law, local government budget, reconstruction fund, public donation

1. 研究の意義

(1) はじめに

日本は世界でも有数の災害大国で、これまで数多くの地震や火山災害、水害等に悩まされてきた。先進国の我が国では、インフラを中心に大規模な災害復旧が実施されるため、阪神・淡路大震災の被災地では、震災後約3年で高速道路や鉄道などのインフラが復旧し、高層ビルなどが建ち並ぶなどして神戸は元に戻ったと海外から評されることもあった。しかし、被災地の兵庫県は15年が経過した現在でも復興終了宣言を出しておらず、震災障害者の問題に取り組むなど肝心の被災者の再建が終わらないという問題が残っている。古くからの街並みを取り壊し、高層マンションを中心にしたハードの整備をただで、人々の幸せが元に戻るとは限らない。被災者が人間らしい生活を取り戻すための復興を推進する必要がある。

被災者に対する公的支援をどう取り扱うかは、災害の度に議論を引き起こしてきた。例えば、1990年11月に噴火し、以後1991年6月の火砕流をはじめ5年余りに渡って火砕流や土石流等に見舞われた雲仙普賢岳火山災害では、災害対策基本法60条・63条による避難勧告及び警戒区域の設定による立入禁止等の措置が採られたのに対し、九州弁護士会連合会・長崎県弁護士会が「雲仙普賢岳からの提言ーあるべき災害対策をめざしてー」

を出し¹⁾、被災者の財産上の損失補填や救済措置、災害対策基本法等の見直しや法整備等を求めた。

また、阪神・淡路大震災では、膨大な数の住宅の損壊を引き起こしたが、先の雲仙の火山災害や1993年の7月の奥尻の津波災害に比べて一人当たりの義援金が少なく、少額の見舞金しか配分されなかったため、公的支援を求める声が挙がった。

こうした点に対し阿部(1995)²⁾によれば、「国家が損失を補填するのは、公務員に違法・過失がある場合か、財産権を公共のために用いる場合に限られる。国家は天災に対して法的責任を負うものではないから、その犠牲者に賠償なり補償をする理由はない。従って、個人に対する支援は生活再建措置を講ずる一種の政策補償、生活再建措置と解することができるが、税金を使う以上、いわゆる焼け太りより被災地外の国民との間に不公平を生じさせることはできない。」とされる。

実際に、政府では「被害を受けた土地、家屋、家財に対する補償制度の創設には、基本的に困難な問題がある」³⁾「自然災害により個人が被害を受けた場合には、自助努力による回復が原則である。」⁴⁾、「私有財産制のもとでは、個人の財産が自由かつ排他的に処分し得るかわりに、個人の財産は個人の責任のもとに維持することが原則になっている」⁵⁾といった具合に、私有財産制の下、個人資産の維持・形成につながるものは自己責任、自助努力の範疇であり、公的に支援するのは困難との姿

勢を採ってきた。

一方、山崎⁶⁾は、憲法を根拠に被災者への公的支援を関連付けようとする。第一には、憲法 25 条⁽¹⁾から導かれる社会国家原理に基づき、困った程度に応じて被災者救済を行うという原理である。第二には、憲法第 13 条⁽¹⁾から導かれる個人の自立の回復である、第三には、憲法 14 条⁽¹⁾から導かれる公平性原則で、困っている人には困っている人なりの支援を行うという実質的平等の原理と、同じくらいに困っているのであれば同等の支援を行うという形式的平等の原理である。そして、第四には、憲法第 29 条⁽¹⁾の私有財産制・財産権保障で、財産権被害に対する一切の公的支援が否定されるかといえそうではなく、公的支援の目的に公共性（例：「地域コミュニティの維持」「自助努力の促進」）が見られる場合には公的支援も許容されるとする。このように、個人支援に対する公的支援には様々な議論がある。

(2) 支援の対象となる被災者の住宅・生活再建と私有財産について

被災者の住宅・生活再建の範囲について、阪神・淡路大震災では、住宅、生活に関連した福祉、保健、医療、教育、就業、コミュニティ、まちづくり等の再建までもが検討の対象となった。宮原⁷⁾は「被災者の復興には「住まい」や「暮らし」「まち」の再建が必要で、「住まい」には物理的な住宅だけでなく、文化的な人間生活を営むための居住環境が含まれること、「暮らし」には所得の大小とは異なる生業や仕事を通しての生きがいや誇りが含まれること、「まち」には交通や情報、商業集積といった都市機能だけでなく、そこで生活し仕事をする人々のコミュニティとしての機能が含まれること」を挙げている。

後述する復興基金でも、被災者に対する公的支援を補完するものとして、多様な支援メニューが構築されている。このことから、一般的には住宅・生活再建は広範囲に及ぶと考えられる。

従って、こうした住宅・生活再建に関連する限り私有財産も支援の対象に及ぶと考えられるが、他方、公的支援については、税金を財源とする以上、被災者救済のため何にでも使って良いというのでは、広く国民の理解を得るのが難しい。阿部²⁾によれば「阪神・淡路では、雲仙、奥尻に比べて住宅再建支援の額が少ないとの批判が起こったが、両者の差は、義援金の額の差であって、税金の投入の差ではない。（中略）税金は義援金とは異なっており、国民から強制的に巻き上げたものであるから、被災者に配分するにはそれなりに合理的な理由がつかなければならない」。社会の公益に資するもの、あるいは生田⁸⁾によれば、「その被害が社会的に大きな影響をもたらす場合などに限って低利な資金の融資や税の減免措置といった間接的支援が行われる」というのが、公的支援の伝統的な考え方ともいえる。

このため、被災者への金銭給付について国は慎重な姿勢を採ってきたと考えられる。八木⁹⁾によれば、雲仙普賢岳災害から被災者生活再建支援法の制定に至るまで、住宅本体を中心とした個人災害に対する補償が困難である旨の国会答弁が記述されており、現金給付に関して多くの論争と長い年月を要してきたことがわかる。

こうしたことを背景に、通常公的支援では、私有財産本体に対する現金給付よりは、むしろ、所得税や住民税等の税の減免、住宅融資にかかる利子補給や事業貸付に伴う債務保証、あるいはコミュニティ施設のような公的

社会財に対する支援等に重点が置かれることが多い。

他方、税の減免や融資・貸付に対する支援では、その恩恵を被れない低所得者、高齢者が発生する。そもそも、被災者にとっては失った財産本体に対する支援ではないため、被災者にとってわかりづらいところがある⁽²⁾。

そこで、本研究では、これまでの公的支援をめぐっての論争が被災者に対する個人補償に関連していることを踏まえて、被災者の私有財産形成につながりうる現金給付や補助を「直接的支援」、それ以外の支援を「間接的支援」と呼び、被災者の私有財産と公的支援との関係について考察を深めることとした。従って、ここで言う間接的支援には、上述の税の減免や利子補給、債務保証、住宅本体への支援を除く関連支援、不特定者を対象にした公共的な財産等への支援が含まれる。

(3) 研究の方策

本研究では、被災者の住宅・生活再建に対する公的支援に関して、雲仙岳噴火災害から近年の岩手・宮城内陸地震に至るまで、どのような方策が採られたのかを考察する。具体的には、直後の支援から復旧、復興に至るまで、①災害救助法や被災者生活再建支援法等の国の支援、②被災者生活再建支援法の上乗せ・横出しと言われる地方自治体独自の方策、③災害復興基金、及び④義援金を中心に分析する。復興基金や義援金は正式には公的支援とは言えないが、基金については地方自治体が主体となって設置、運営すること、義援金についてもその大半が自治体に関与し配分することなど、公的支援との関連性が強いので分析の対象に加えた。

住宅・生活再建への公的支援に関して、これまで特定の災害や支援策等については様々な研究があるが⁽³⁾、一連の災害や支援策を公的支援との関係から包括的に考察したものはない。過去 20 年近くの間には我が国は様々な災害に遭い、公的支援策についてその都度教訓を蓄積してきた。その軌跡を振り返り、一定の方向性を見出すとともに、将来の災害に備えた課題等を抽出するのは意義があると考えられる。

2. 被災者支援に対する国の基本的な考え方

(1) 災害直後の公的支援

災害直後の被災者支援に対しては、災害弔慰金等の支給に関する法律により、死者の遺族には災害弔慰金 500 万円（生計維持者以外は 250 万円）、重度障害者には災害障害見舞金 250 万円（生計維持者以外は 125 万円）が支給される。市町村が支給するが、都道府県はその費用の 1/4、国は 1/2 を負担する。

また、災害救助法では、「避難所、応急仮設住宅の設置」「食品、飲料水の給与」「被服、寝具等の給与」「医療、助産」「被災者の救出」「住宅の応急修理」「学用品の給与」「埋葬」「死体の捜索及び処理」「住居又はその周辺の土石等の障害物の除去」が実施される（第 23 条 1 項）。都道府県知事が国の法定受託事務として実施し、知事は必要に応じてその事務の一部を市町村長に委託することができる。救助に要する費用は都道府県が支弁するが、都道府県の規模に応じて国が 50/100～90/100 を国庫補助する。

我が国では災害にはまず市町村が対応し、市町村の範囲を超える広域災害には都道府県が対応し、国がそれを支援する体制をとる。しかし、財源の点から見れば国の

補助金に多くを頼っており、運営にあたって国の意向に従わざるを得ないところがある。すなわち、災害救助法第23条2項では「救助は、都道府県知事が必要であると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者（前項については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれをなすことができる。」、また第23条1項7号では「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」とあるが、埋葬以外に現実に現金が支給された例がない。災害救助法が災害の混乱期において緊急に被災者の衣食住を確保し保護しなければならない趣旨に鑑み、現物支給を原則¹⁰⁾とするためであり、購入が可能な地域経済の復旧前を前提にした緊急時の措置であると理解できる。

こうした趣旨は尊重されるものではあるが、現場では同じ被災者でも年齢や体調、病気の有無等によって、提供される同一の食事がなじまないことがある。災害によって避難が長期化するなどして、連日弁当やパン等の配給が続いたり、自分に適した生活必需品が手に入りやすくなったりすると、体調を崩したり、ストレスに悩まされる被災者が発生する。国では雲仙普賢岳火山災害の際に食事供与事業により現物又は現金支給の選択を被災者に提示したことがあるが、その後は実施されていない（後述 P4）。ボランティアによる温かい食事で補完されることもあるが、全ての避難所で公平に実施されるとは限らない。そうしたことも考慮すれば、今後も食事供与事業のように現金が支給され、避難生活の中で自分に見合った食事や品物を購入できる選択肢が与えられても良いと考えられる。

また、避難所や仮設住宅の設置基準も原則全国一律で仕様を細かく定めているため、例外を認めてもらおうとすれば協議に多大な時間を要する。被災者の特性や地域の実情を踏まえた再建を展開しにくいとの指摘がある⁽⁴⁾。

(2) 復旧段階における公的支援

国の公的支援において「復旧」とは基本的に災害が起こる前の「元の状態に戻すこと＝原形復旧」を指すとの意見がある¹¹⁾。例えば、電気、ガス、水道などのライフラインや道路や鉄道などのインフラを元の状態に修復するのがそうである。住宅を失った被災者に避難所や仮設住宅などを提供するの、住むところを確保したと言う点では復旧の範疇といえる。

平成21年版防災白書によれば、国による災害復旧事業は「主な災害復旧事業」と「激甚災害制度」からなり、前者では「公共土木施設施設」「農林水産業施設等」「文教施設等」「厚生施設等」「その他施設」からなる¹²⁾。

災害対策基本法では災害対策に関する費用の負担等については原則として実施責任者、すなわち、被災に遭った地方自治体が負担することになっており、大きな財政負担を伴う場合は、国庫補助事業のほか、災害関係地方債や財政投融资資金、地方交付税等により国が支援する。

特に激甚な災害については地方自治体に対する国の特別の財政援助や被災者に対する助成等が行なわれる。これを受けて激甚災害法（激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律）では、国庫補助率の1～2割程度の嵩上げや中小企業者への保証や償還期間の特例等の措置を講じる。

こうした公益性の高いものとは異なり、住宅や生活の再建などは個人資産の維持・形成につながるもので自己責任、自助努力の範疇と見なされ、原則支援の対象に含まれない。その被害が社会的に大きな影響をもたらす場合

などに限って間接的支援を行うというのが、公的支援の伝統的な考え方ともいえる⁸⁾。

(3) 復興段階における公的支援

復旧により表面上が元通りになっただけで被災者や被災地の再建が果たされとは言えない。例えば、阪神・淡路大震災の被災地では、昔ながらの下町が焼失し高層マンションが再建されたが、家賃の安い長屋に住んでいた高齢者はそのような高価な住宅を購入できない、住み慣れた場所に戻ることを諦め安価な復興公営住宅に移り住んだものの、見知らぬ者同士が集まった生活になじめず、孤独死や自殺する者が現れた。また、被災した中小の地場産業は自力で回復するのが困難で廃業に追い込まれた。失業者が増えたり人が戻らなくなったりすると商業も振るわなくなり、まち全体が衰退していく。

このように表面上は復旧しても解決されない奥深い問題が残るのが災害後の特徴といえる。これらは、都市における密集木造住宅や高齢化の問題等災害前から社会に潜んでいた脆弱な部分が災害を契機に顕在化したものであり、これを解決するには、上述の通り、「復旧」にとどまらない「住まい」や「暮らし」「まち」の復興が重要となる。

しかしながら、「復興」は法的に定義付けされていない。災害対策基本法第2条では、防災を「災害に未然に防止し（災害予防）、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ（災害応急対策）、及び災害の復旧を図る（災害復旧）こと」とするが復興が含まれていない。唯一、災害対策基本法第8条3項で「国及び地方自治体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の擁護を図り、災害からの復興に努めなければならない」とあるだけである。阪神・淡路大震災に限って16本の特別立法による特例措置や地方財政措置が拡充されたが⁽⁵⁾、復興について定めた恒久的な制度はない。

(4) 災害発生後の公的支援の考え方

復旧・復興については公益性の高いものを除いて、基本的に個々の被災者に対する支援は行わないとの姿勢をとっている。但し、直後の応急段階では救済的な要素から被災者に対する直接的支援が実施される。見舞金的な性格を有する弔慰金等法では現金を支給する。また、災害救助法では災害の混乱期において緊急に被災者の衣食住を確保しなければいけない趣旨に鑑み、事実上現物支給となっているのが現状である（図1参照）。

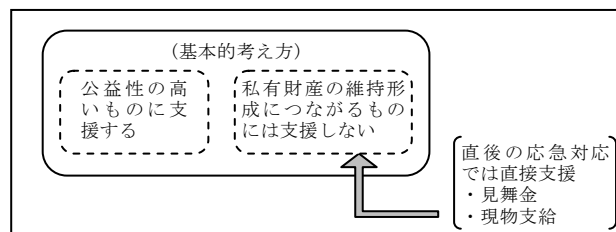


図1：被災者支援に対する国の基本的考え方

3. 被災者の私有財産に対する支援の変遷

このような公的支援の原則に基づいた方策だけでは被災者ひいては被災地の再建が進まないことが、多くの災害事例から明らかになってきた。そのため、事実上それを変更する、若しくは補うようなシステムが構築された。

そこには、国や地方自治体による公的支援はもとより、準公的な性格を有する災害復興基金や、民間から集められた義援金も行政が管理するものは公的支援との関連性が強いものとして含まれる。ここでは災害事例も踏まえながらそれらの特色を分析する。

(1) 被災者生活再建支援法の制定と改正

阪神・淡路大震災では、密集家屋や老朽家屋が多数倒壊したが、低利融資や税の減免等の措置といった支援では、返済能力や融資資格のない高齢者や低所得者等自力で再建できない被災者が多数に上るなど、住宅ひいては生活の再建が大きな課題となった。

そこで、復興基金による高齢者や低所得者、中高年への自立支援金支給が突破口となって、1998年に被災者生活再建支援法が制定され、個人に対する現金給付が実現した。財源であるが、都道府県が拠出して基金を造成（造成額600億円）し、支給時には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から、財源の主体が都道府県側にあるのが特色と言える。

2004年に居住安定支援制度を設けることで支給額を増額したが、2007年の改正までは対象者の要件や使途等を制限したため、多数の被災者が対象にならない、住宅本体の再建に使えない、前年度収入を基準にするため被災者の実態が反映されていない、手続きが煩雑である¹³⁾等の問題が生じた。2007年の改正により最大で300万円が住宅本体の再建に利用できるようになった。

設置からこれまでの主な改正点は次の通り（概略は表1～3参照）。

- ・ 最大支給額を100万円から300万円に引き上げ
- ・ 家財道具等の購入、移転費、解体・撤去、整地費等に限っていた使途制限を撤廃
- ・ 領収書が不要な定額渡し切り方式に変更
- ・ 年収・年齢要件を撤廃
- ・ 対象世帯を被害程度に関わらず住宅の解体にまで至った世帯に拡大
- ・ 対象災害を同一都道府県内で全壊5世帯以上の市町村にまで拡大

当初の救済的な性格を有した住宅本体を除く間接的な支援から、受給対象を幅広くとり要件も緩和した被災者及び事務を扱う地方自治体にとって使い勝手の良い支援に移行しているのがわかる。これにより、住宅本体への再建支援が実現されることとなった（図2参照）。

他方、改正後も、住宅の損壊状況を基準にするため半壊世帯以下の被害は対象にならないこと、生業の状態等が反映されない等の問題が指摘されている⁽⁴⁾。

(2) その他の国による公的支援

その他の国による被災者への直接的な支援で注目を受けたもの等をいくつか示す。いずれも当該災害に特化したものであり、恒久的な支援制度になっていないのが特色である。

1) 食事供与事業

国土庁要綱により雲仙岳噴火災害で実施されたもの。避難所から仮設住宅に移れば食事の提供はなくなるが、火山災害では避難が長期化し自宅や生業の地に戻れず、収入の途絶えた被災者が放置されることになるため¹⁴⁾、警戒区域や避難勧告地域内に住居を有していた者のうち、災害を原因として従前の生業による収入が途絶え、かつ2か月以上連続して避難生活を余儀なくされている者及びその家族に対して、食事の現物供与若しくは

1人当たり1日1,000円を支給した。実際には全員が現金受取りを選択し、4人家族であれば1ヶ月で約12万円の支給を受けることが可能となった。

この制度は、その後の災害では適用されていない。

2) 家屋の公費解体

廃棄物処理法第22条により、国は「災害その他の事由により特に必要となった廃棄物の処理を行うために要

表1：被災者生活再建支援法制定（1998年5月）

支給要件	収入合計	年齢要件等	支給額（※）
全壊又は全焼世帯	～500万円	年齢不問	100万円
	500～700万円	45歳以上	50万円
	500～800万円	60歳以上	50万円
	—	要援護世帯	50万円

※ 被災により失った家財具等にしか使えない。領収書必要。
（兵庫県「伝える 阪神・淡路大震災の教訓」pp91, 2009.3をもとに作成）

表2：被災者生活再建支援法改正（2004年4月）

	世帯の年収、年齢等の要件	世帯人数	支給額（※）			
			①生活再建支援金	②居住安定支援金	家賃等	
全壊世帯	年収500万円以下	複数	300万円	100万円	200万円	50万円
		単数	225万円	75万円	150万円	37.5万円
	世帯主が45歳以上又は要援護者世帯で年収500～700万円 世帯主が60歳以上又は要援護者世帯で年収700～800万円	複数	150万円	50万円	100万円	25万円
		単数	112.5万円	37.5万円	75万円	18.75万円
大規模半壊世帯	年収500万円以下	複数	100万円	—	100万円	50万円
		単数	75万円	—	75万円	37.5万円
	世帯主が45歳以上又は要援護者世帯で年収500～700万円 世帯主が60歳以上又は要援護者世帯で年収700～800万円	複数	50万円	—	50万円	25万円
		単数	37.5万円	—	37.5万円	18.75万円

※ 従来からの「①生活再建支援金」に新たに「②居住安定支援金」を加え最大で300万円の支給に増額したもの。主な使途は次の通り。住宅本体の再建費用には使えない。

①：「物品の購入や修理費」「医療費」「移転費」「住宅を借りる場合の礼金」

②：「家賃」「持ち家の解体・撤去・整地費」「住宅ローンの利息」「住宅建替諸経費」

（大塚路子「被災者生活再建支援法の見直し」、国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 599 pp3, 2007.10.30をもとに作成）

表3：被災者生活再建支援法改正（2007年12月）

	建設購入	補修	賃借（公営住宅以外）
全壊	300万円	200万円	150万円
解体	300万円	200万円	150万円
長期避難	300万円	200万円	150万円
大規模半壊	250万円	150万円	100万円

※ 年齢、所得制限、用途を撤廃したもの。
住宅本体の再建（建設・購入・補修）にも使えるようになった。

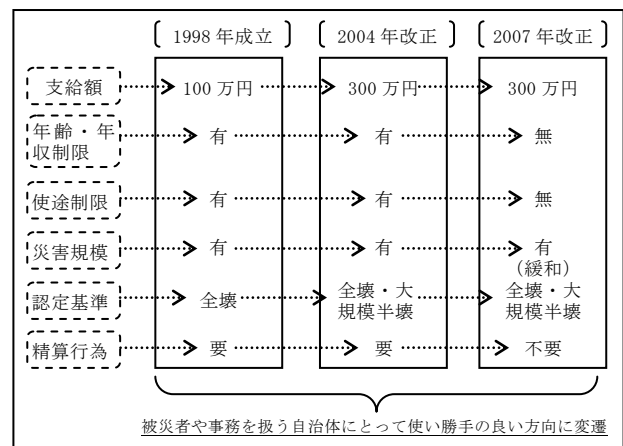


図2：被災者生活再建支援法の変遷

する費用」の一部を補助することができると定めているが、阪神・淡路大震災では廃棄物処理法に基づく補助金交付要綱を改正し、「市町が解体の必要があると判断した家屋、事業所等であって、廃棄物として処理することが適当であると認められるもので、所有者の承諾のもとに市町が行う解体、収拾、運搬及び処分を行う処理事業」を国庫補助の対象とすることを認めた。

しかし、あくまでこの震災のみの適用であり、その後の災害に伴う廃棄物処理については従来どおりの処理費用に対する補助しか認められていない¹⁵⁾。

3) 災害復興公営住宅における家賃負担軽減措置

阪神・淡路大震災の場合、復興公営住宅の家賃が従前に比べて割高となり、入居できなくなる恐れがあった。そのため、国の補助による時限措置として特別減免制度が実施された結果、例えば、入居後1～5年後は40㎡のワンルームで家賃を6,600円に抑えるなどの措置が取られた(表4参照)。

この支援も阪神・淡路大震災限りの措置で、新潟県中越地震や中越沖地震では適用されなかったため復興基金の中で事業化された。

表4：災害復興公営住宅家賃の特別減免例

政令月収額	前期減免率 (1～5年目)	後期減免率 (6～10年目)	県・市による一般減免 (11年目以降)
0～2万円	70%	66.4%	30～70%
～4万円	50%	45.1%	15～50%
～6万円	30%	26.3%	～30%
～8万円	10%	8.7%	～10%

入居後1～5年目：家賃月額6,600円

入居後6～10年目：家賃月額8,300円

11年目以降は一般減免：家賃月額9,600円

(兵庫県「伝える 阪神・淡路大震災の教訓」pp65, 2009.3を下に作成)

(3) 地方自治体による独自の支援策

被災者生活再建支援法が成立する一方で、家財道具等の必要最低限の経費だけでなく、「住まい」の問題、安定した居住を確保することこそ、被災者の自立した生活再建を支援する上で最重要課題の一つであるとの意見が当初からあり¹⁶⁾、独自の支給や支給資格制限等を緩和する方策が地方自治体により実施されてきた。

その発端となったのは、2000年の鳥取県西部地震で鳥取県が実施した住宅復興補助金交付で、住宅の再建や購入に300万円、補修に150万円が支給された。実施にあたって当時の鳥取県と国との間で公的支援に対する見解の相違があったが、憲法違反と明確に位置づけられるには至らなかった¹⁷⁾。

この頃から全国で自治体による独自の支援策が広まった。特に2009年に支援法が改正されるまではいくつかの支給要件があったため、それを補完する様々な支援策ができた。

山崎は2005年7月に実施された全国自治体調査を下に自治体による被災者への独自施策を分析したが¹⁷⁾、これらは主に次のように分類できる。

- ① 国の支援額に独自に積み増したものの
- ② 支援に必要な世帯規模を緩和し規模の小さな災害にも適用できるようにしたもの
- ③ 風水害による半壊・一部損壊・床上浸水に対しても支援の対象としたもの
- ④ 雲仙岳噴火災害で実施された食事供与事業を国に要望したが実現されなかったため、独自の生活支援事業を実施したもの
- ⑤ 「災害保護」という概念を導入し、生活保護に準じた基準額に収入が見合わない場合、その差額を月単位

(支援法2007年の改正前)		
タイプ	自治体 (開始年)	支援内容
①	鳥取県 (00年)	別途建設300万円、補修150万円等 + 一部損壊含む、所得、年齢制限なし
②	静岡県 (99年)	支援法適用対象外の世帯にも拡大、支援法と同額支給
③	福井県 (04年)	半壊、一部損壊、床上浸水含む、全壊400万円、半壊200万円等 + 所得・年齢制限なし
④	北海道 (00年)	避難指示に伴い避難し、収入が判定基準に満たない世帯に対し、所定の額を給付
⑤	東京都 (03年)	預貯金が500万円以下の世帯等に対し、生活保護基準額に準ずる額を支給
⑥	兵庫県 (05年)	県民から共済負担金(年5千円)を徴収し、災害時に上限600万円を給付

改正後も自治体独自の支援策を展開
(例)
・新潟県(上限100万円, 中越・中越沖地震)
・石川県(上限100万円, 能登半島地震)

図3：都道府県独自による支援の状況

で支給したもの

- ⑥ 住宅共済制度を設け住民から掛け金を募り、災害発生時に支給するもの

自治体によっては①～⑥を使い分けたり、若しくは一緒に使ったりするなど、様々なタイプがあらわれた。自治体の場合は個別の災害に特化し小回りが効くことから、被災者の実情に配慮した柔軟な方策を展開しやすいと考えられる¹⁸⁾。

2007年の支援法の再改正後も自治体独自に国の支援金に支援額の上乗せや適用要件の横出しをする制度等が実施されている(図3参照)。

(4) 災害復興基金と義援金

1) 災害復興基金

本来行政として公費を支出できないものに対する一歩踏み込んだ支援策として災害復興基金がある¹⁸⁾。これ自体は恒久的な制度ではないが、これまで「①雲仙岳災害対策基金」「②島原市義援金基金」「③奥尻町南西沖地震復興基金」「④阪神・淡路大震災復興基金」「⑤中越大震災復興基金」「⑥能登半島地震復興基金」「⑦能登半島地震被災中小企業復興支援基金」「⑧中越沖地震復興基金」「⑨中越沖地震被災中小企業復興支援基金」等が設置された。

その仕組みであるが、「a」地方自治体の起債による財源の利子で事業を実施するが起債に伴う利払いに主に地方交付税交付金を充てるもの(地方交付税法附則に明記される)、「b」義援金をもとに利子運用もしくは取り崩しするもの、「c」国の特定の交付金(この場合は中小企業基盤整備機構が有する中小企業近代化資金貸付金特別会計)に県費を足したものを原資に利子運用するものがある。基金の主な事業分野は「住宅」「生活」「産業」「農林水産業」「教育」「記録広報」「地域復興」等である。

表5に各基金の概要を示したものであるが、それぞれの基金の各支援メニューの中から、被災者の私有財産形成につながりうる現金給付や補助といった直接的支援を拾い出し例示した¹⁹⁾。それぞれの災害や基金の仕組み

を背景に様々な特色がある。①や②では災害対策基本法による警戒区域等が設定され、長期に渡る強制立ち退きに伴う補償を求める法の制定を国に求めたが、その実現が難しいなか、復興基金による生活諸費や住宅再建に対する現金支給が実施された²⁰⁾。例えば、住宅の全壊者で、公営住宅等に入居し住居を再建しない被災者には①で上限200万円、②で上限100万円の計300万円が支給された。さらに、家具購入等に対しては両者を併せて上限150万円が、住宅の再建等に対しては上限550万円が支給された。一方、生活諸費等については、国の食事供与事業に連動して3万円等が支給された。

このような損失補償に似た現金支給が実施されたのが特色で、その大半は「b」によるものだが、住宅本体への再建支援や生活雑費支給の一部には「a」も含まれる。「a」の場合は国との協議が必要で、現金支給が容認されたものと考えられる。

③も「b」を原資にするが、被災地の奥尻町では町の年間予算約50億円に対し、被害額が約664億円に達するなど町で賄うには限界があり、一方で260億円もの義

援金が集まったことから、うち133億円で復興基金を創った。奥尻の場合は住宅の再建や生活に対する支援金等の現金支給だけでなく、防災対策やまちづくりのインフラ整備に至るものまで実施された。

これらに対し、④では上記2例に比べて被災者一人当たりの義援金額が少なく、被災者再建を支援するため基金が設置された²¹⁾。特に住宅再建が大きな課題であったが、住宅本体への現金支給は実施されず殆どが利子補給に止まった。この基金は「a」のタイプで一つひとつの事業化にあたって国との協議を要しており、私有財産に対する国の方針の影響を受けたものと考えられる。他方、高齢者や低所得者等を中心に、恒久住宅での再建に目途が立たないことから、復興基金を3000億円積み増し「生活再建支援金」による現金支給を実現した⁽¹⁰⁾。その後、国の被災者生活再建支援制度が適及適用されなかったため、同じ基金事業である「被災中高年恒久住宅自立支援金」を統合・拡充し、「被災者自立支援金」として上限120万円を支給した。

⑤になると、各事業化にあたって総務省との協議が不

表5：災害復興基金による被災者の私有財産形成につながりうる直接的支援

災害	設置主体	設置期間	基金規模 主な財源	現金支給等による直接的支援（例）
①雲仙岳災害対策基金（※1）	長崎県	H3.9～ H.14.8	1090億円 地方交付税 交付金 ＋義援金	<ul style="list-style-type: none"> 住宅確保助成事業（200万円、「b」） 住宅被災者生活再建助成事業（105万円、「b」） 避難住宅家賃助成事業（上限月額4万円、「b」） 家財置場のための倉庫等確保助成事業（上限24万円等、「b」） 移転費用助成事業（5万円、「b」） 事業再開準備助成金支給事業（50万円、「a」） 生活雑費支援事業（月額3万円、「a」）⁽⁹⁾ 生活支援事業（最低月額3万円、「b」）⁽⁹⁾ 新生活支援事業（最低月額3万円＋自立支援金15万円、「b」）⁽⁹⁾ 住宅再建時助成事業（上限300万円、「a」＋「b」） 警戒区域内残存住宅再建時助成事業（上限300万円、「b」）
②島原市義援金基金	島原市	H3.12～ H17.5	44億円 義援金	<ul style="list-style-type: none"> 住居確保助成事業（上限300万円） 住宅被災者生活再建助成事業（上限150万円） 被災者住宅再建等助成事業（上限250万円） 倉庫等確保助成事業（上限24万円等） 住宅家賃補助事業（月額1万円） 勤労者生活維持資金支給事業（10万円）
③奥尻町南西沖地震災害復興基金	奥尻町	H6.1～ H10.3	133億円 義援金	<ul style="list-style-type: none"> 応急仮設住宅転出費用助成事業（上限30万円） 住宅解体費助成事業（上限30万円） 住宅基礎上げ工事費助成事業（上限30万円） 住宅取得費助成事業（上限80万円） 家具・家財購入費助成事業（上限150万円） 定住促進土地購入・住宅整備助成事業（上限350万円） 中小企業事業再開費助成事業（上限700万円）
④阪神・淡路大震災復興基金	兵庫県・神戸市	H7.7～ 継続中	9000億円 地方交付税 交付金	<ul style="list-style-type: none"> 民間住宅家賃軽減事業（上限3万円） （生活再建支援金＋被災中高年恒久住宅自立支援金→）被災者自立支援金（上限120万円） 被災宅地二次災害防止緊急助成（上限450万円）
⑤中越大震災復興基金	新潟県	H17.3～ 継続中	3050億円 地方交付税 交付金	<ul style="list-style-type: none"> 地域生活利便性確保（小売・サービス業再開支援、上限100万円） 高齢者・障害者向け住宅整備支援（上限50万円） 雪国住まいづくり支援（上限145.2万円） 県産瓦使用屋根復旧支援（上限85万円） 越後杉で家づくり復興支援事業（上限100万円） 被災宅地復旧工事（上限 事業費の2/3） 民間賃貸住宅入居支援（上限月額3万円） 親族等住居同居支援（上限2万円） 公営住宅入居支援（最低月額4千円）、緊急公営住宅入居支援（全額助成）
⑥能登半島地震復興基金	石川県	H19.8～ 継続中	500億円 地方交付税 交付金	<ul style="list-style-type: none"> 能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業（上限200万円） 被災宅地擁壁復旧事業（200万円） 民間賃貸住宅入居支援事業（最高月額3万円）
⑦能登半島地震被災中小企業復興支援基金	石川県	H19.7～ 継続中	300億円 中小企業近代化資金貸付金＋石川県	<ul style="list-style-type: none"> 個別企業の事業用施設設備復旧費助成（上限200万円） 商店街仮設店舗設置費助成（上限300万円） 保管庫借上費助成（上限年間100万円）
⑧中越沖地震復興基金（※2）	新潟県	H19.10～ 継続中	1200億円 地方交付税 交付金	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者・障害者向け住宅整備支援（上限50万円） 雪国住まいづくり支援（66万円） 県産瓦使用屋根復旧支援（上限85万円） 越後杉で家づくり復興支援事業（上限100万円） 被災宅地復旧工事（上限 事業費の2/3） 民間賃貸住宅入居支援（上限月額3万円） 親族等住居同居支援（月額2万円） 事業所解体撤去支援（原則上限3000万円） 中小企業者等仮設店舗設置（上限年間500万円） 中小企業者設備等復旧支援（上限300万円） 公営住宅入居支援（最低月額4千円）
⑨中越沖地震被災中小企業復興支援基金（※2）	新潟県	H19.10～ 継続中	400億円 中小企業近代化資金貸付金＋新潟県	<ul style="list-style-type: none"> 民間賃貸住宅入居支援（最低月額4千円）

（※1：各事業が「a」「b」どちらを原資にするものかを明記した）

（※2：⑧と⑨は同一の基金の中でそれぞれ運用するもの）

要になり、基金事業のメニューを公募するなど、④に比較して国の関与の度合いに変化が見られる。さらに、住宅再建では豪雪への対応や地元の材料を使って再建する際の直接支援が見られるようになった（雪国住まいづくり支援：上限 145.2 万円、県産瓦使用屋根復旧支援：上限 85 万円、越後杉で家づくり復興支援事業：上限 100 万円）。また、⑥や⑧では国の支援金が適及適用されたのに加えて、⑤と同様の住宅再建に対する支援が実施された（⑥の場合は能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業：上限 200 万円）。

一方、⑦や⑨は生業支援に特化したもので、個々の中小企業や商店等に対し資金助成した（例：個別企業の事業用施設設備復旧費助成：上限 200 万円、商店街仮設店舗設置費助成：上限 300 万円、保管庫借上費助成：上限年間 100 万円）。

このように復興基金では何らかのメニューで現金支給や直接的な支援を実施している。そこにはいくつかの特色が見られる（図 4 参照）。一つは災害の状況に応じた支援である。雲仙のような長期避難を伴った火山災害では被災者の損失を救済する支援が実施された。雪国の新潟や能登では気候に応じた住宅仕様や地元の材料を用いた住宅本体の再建に対する支援が実施された。

二つ目は国の公的支援との兼ね合いである。雲仙では公的支援による食事供与事業の実施に併せて基金による生活諸費等の支援が行われた。一方、阪神・淡路で実施された国による公営住宅入居の家賃減免措置が新潟では実現されなかったことから、基金のメニューの中で事業化した。また、民間賃貸住宅への入居支援は阪神・淡路も新潟も基金で実現された。

三つ目は基金の原資を反映した多彩な支援が実施されることである。例えば、地方交付税措置を原資にする場合は国との協議が必要であることから、④では住宅再建にかかる利子補給支援ができたものの、住宅本体に対する支援は実施されなかった。⑤・⑥・⑧では特別仕様といった条件のもとでの支援メニューができた。他方、義援金を原資にした場合、被災者への直接的支援はもとより、コミュニティ支援やまちづくり推進など、多様な事業を展開しやすいといえる。また、国の中小企業基盤整備機構の財源を活用することで、個々の中小企業や商店に対する直接的支援が実現された。今後他の交付金等が活用された場合、新たな支援メニューが生まれる可能性がある。

2) 義援金

義援金は善意の寄付として災害の規模に関係なく集まるが、通常被災地の都道府県単位で義援金配分委員会を設置し、都道府県と日本赤十字社の都道府県支部に集まった義援金の配分を決定するケースが多いことから、公的支援との関係で分析する。

表 6 に「雲仙岳噴火災害」「北海道南西沖地震」「阪神・淡路大震災」「新潟県中越地震」「能登半島地震」「岩手・宮城内陸地震」の際の金額や用途等を示す²²⁾。また、表 7 では義援金で住宅再建に対する見舞金が支給されている例が多いことから、「被災者生活再建支援金」「自治体独自の支援」「復興基金」による直接的支援も含めて、それぞれの災害でどのような直接的支援が実施されたのかその内訳を示したものである²²⁾。

義援金の特色として、人的被害や住家被害等災害見舞金を有することがあげられる。特に雲仙や奥尻ではかなりの金額が集まったため、復興基金が作られたほか（前

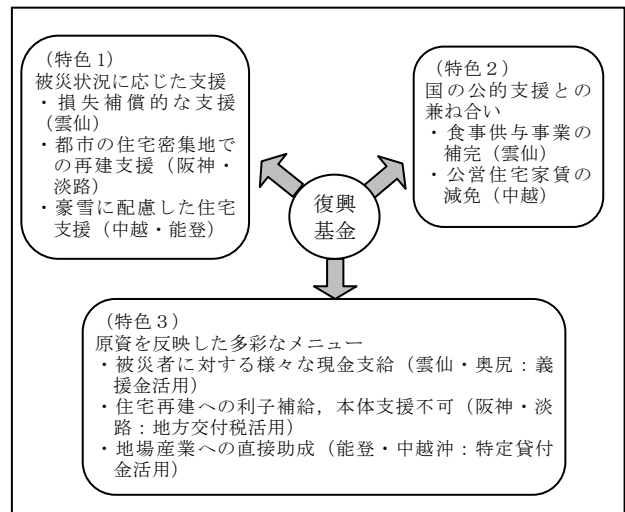


図 4：復興基金の特色

表 6：義援金の規模と用途

災害名	金額(億円)	義援金の用途	全半壊(焼)	1世帯当たり(万円)
雲仙普賢岳噴火	234	人的被害、住家被害、避難、児童生徒、事業所、復興基金等	727世帯	3219
北海道南西沖地震	260	人的被害、住家被害、農業・漁業・商工業被害、追悼式、救援物資、防災計画、造成事業、復興基金、人材育成基金、奨学基金等	1,032世帯	2519
阪神・淡路大震災	1793	人的被害、住家被害、児童、生活支援、被災市町復興事業等	448,929世帯	40
新潟県中越地震	372	人的被害、住家被害、生活基盤、事業所、要援護世帯、教育、ボランティア、自治会、福祉施設等、青少年事業等	17,277世帯	216
能登半島地震	32	人的被害、住家被害、コミュニティ、県民ボランティア基金	1,983世帯	161
岩手・宮城内陸地震(宮城県分)	12	人的被害、住家被害、観光施設被災、離職者、宅地被害、長期避難世帯等	169世帯	710

表 7：個々の世帯に対する住宅再建のための各支援金とそれぞれに占める義援金の割合（上限、単位：万円）

災害名	支援法による支援金	自治体独自	復興基金	義援金(※1)	合計
雲仙普賢岳噴火	—	—	705(61%) (※2)	450(39%)	1,155
北海道南西沖地震	—	—	1050(78%) (※3)	300(22%)	1,350
阪神・淡路大震災	—	—	120(73%) (※4)	45(27%) (※5)	165
新潟県中越地震	300(26%) (※6)	100(9%)	330.2(28%) (※7)	440(38%) (※8)	1,170.2
能登半島地震	300(39%) (※9)	100(13%)	200(26%) (※10)	170(22%)	770
岩手・宮城内陸地震(宮城県)	300(38%) (※9)	100(13%)	—	390(49%) (※11)	790

※1：復興基金に充当されたものは含めない

※2：住宅本体への再建支援(550万円)+家具購入支援(150万円)+移転費用助成(5万円)

※3：住宅本体への再建支援(800万円)+家具家財購入支援(150万円)+土地購入助成(100万円)

※4：被災者自立支援金

※5：住宅損壊見舞金(15万円)+住宅助成金(30万円)

※6：住宅本体の再建不可

※7：雪国住まいづくり支援(上限145.2万円)+県産瓦使用屋根復旧支援(上限85万円)+越後杉で家づくり復興支援事業(上限100万円)

※8：長岡市の例(県200万円+市240万円)

※9：使途制限なし

※10：能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業

※11：栗原市の例(県300万円+市90万円)

述)、住宅再建への支援も多額に上った。中越や能登、宮城内陸でも住家見舞金に100万円以上配分している。他方、阪神・淡路では被災者が多数に達したために、一人当たりの義援金に換算すると少額に止まり、十分な住家見舞金を支給できなかった。

義援金の使い方も様々であり、北海道奥尻町では防災計画や造成事業のほか、復興基金以外の基金設置にも使われた。また、中越や能登のようにコミュニティやボランティア等共助の取り組みに支援された例もある。一方、宮城・内陸の栗原市では復興基金がないためか、商工業者対策(5)、離職者対策(1)、被災世帯対策(6)、避難世帯対策(1)、その他(2)の計15メニューの見舞金が支給された。

公的資金に比べて使途に制限がないため、被災者への直接的支援が比較的容易であるといえる。一方、表7の義援金の占める割合からは、特に住宅再建支援に関して、公的資金を補う財源として不可欠なものであり、配分に自治体が関与することを考えれば公的支援の延長線上にあると捉えることもできる。

但し、あくまで任意による寄付金であることから、阪神・淡路のように必ずしも十分な支援が行き渡るとは限らない点に留意する必要がある。

4. 過去の災害からの教訓を踏まえた公的支援の変遷と今後の展望・課題

(1) 公的支援を中心にした支援の変遷

表8に過去の災害における被災者の住宅・生活再建に対する公的支援の特色をあらわした。それぞれの災害毎

に地域性、特殊性を示した上で、住宅・生活再建に対する国や自治体、復興基金、義援金がどのような役割を担ったのかを示した。

雲仙では、警戒区域設定に伴う損失補償を一部の被災者が求めたものの、これには直接的には応えられなかったが、義援金を使った見舞金や復興基金による助成事業でそれを補完する役割を担ったと考えられる⁽¹¹⁾。特に直接的支援には義援金基金が活用された。奥尻でも多額の義援金が集まったため、義援金配分のお復興基金に活用された。

一方、阪神・淡路では、膨大な被災者の住宅・生活再建が大きな課題で、自助努力の限界が顕著となった。地方交付税交付金を活用した復興基金であったため間接的支援メニューが多かったが、一方で、被災者生活再建支援金が独自に給付された。

阪神・淡路の被災者の実情は被災者生活再建支援法の制定につながったが、年齢・所得制限が付き対象外となる被災者が多かったため、都道府県等地方自治体独自に同法支援金の上乗せや横出しをする自治体が現れた。2004年に、被災者生活再建支援法1回目改正が行われ、生活再建金と居住支援金により増額したが、中越地震では支援対象者が少ないことや、煩雑な業務が指摘された。2007年の第2回目改正により、年齢や所得要件に捕らわれない渡し切り方式が採用され、被災者の側からすれば使いやすい支援となった。

一方、自助や共助の取組みに対する公的支援もある。前者では地震保険⁽¹²⁾における国の再保険がそうである。民間保険会社が負う地震保険責任を政府が再保険し、再保険料の受入れ、管理・運用のほか、民間のみでは対応できない巨大災害発生の際には、再保険金の支払いを行

表8：過去の災害における被災者の住宅・生活再建に対する公的支援の状況

災害名	災害の地域性・特殊性	被災者生活再建支援法等公的支援	地方自治体による上乗せ・横出し(基金、義援金以外)	復興基金	義援金
雲仙普賢岳噴火	噴火災害により長期に渡り警戒区域等が設定されたのに伴い、避難生活や生業の停止等が続いた。	災害弔慰金の額が引き上げられた。食事供与事業により、生活支援を行った。	特になし	住宅本体等への再建支援や生活費支援、生業支援等を実施した。食事供与事業の対象外被災者に対し同様の措置を施し補充した。	人的被害や住家被害に対する現金給付を実施した。義援金の一部を活用し基金に充てた。
北海道南西沖地震	大規模な津波災害により、海岸部の住家が壊滅的な被害を受けた。	特になし	特になし	住宅本体等への再建支援や農林水産業や地場産業等生業に対する直接的支援を実施した。	人的被害や住家被害、生業支援等に対する現金給付を実施した。義援金の一部を活用し基金に充てた。
阪神・淡路大震災	都市直下型災害で膨大な数の被災者の住宅や生活再建に直面した。高齢者等が再建から取り残された。	家屋の公費解体、災害復興公営住宅家賃負担軽減を実施した。復興途中で被災者生活再建支援法成立したが、遡及適用がなかった。	特になし	住宅再建融資にかかる利子補給等間接的支援が多かった。被災者生活再建支援法と同様の趣旨の支援金を給付した。	被災者の数が膨大なため、一世帯当たりの配分額が大変少なかった。
新潟県中越地震	中山間地や地方都市をはじめとする郡部が被災し、過疎高齢化集落の衰退が懸念される。地場産業や農林水産業が被害を受けた。	2004年改正被災者生活再建支援法の適用を受けたが、支給対象から漏れる被災者が多かった。一方、事務量が増加した。	住宅応急処理支援(大規模半壊100万円等)、被災者生活再建補助金(上限100万円等)を実施した。	雪対策仕様や県産材による住宅再建に対する直接的支援、養殖業や畜産業等生業への直接的支援等を実施した。公営住宅家賃負担軽減を実施した。	人的被害、住家被害への見舞金の他に市町配分枠を設け、市町独自の住宅再建、生活再建等に対する現金給付を実施した。
能登半島地震・新潟県中越沖地震		(能登のケース) 2007年被災者生活再建支援法の適用を受けた。住宅再建する被災者が増えた。	(能登のケース) 全壊に対する上乗せ、大規模半壊に対する上乗せ・横出し、半壊に対する適用を行った。	(能登のケース) 耐震・耐雪やバリアフリー、景観配慮等の住宅再建に対する支援を実施した。	(能登のケース) 人的被害、住家被害への見舞金の他に、市町に対する地域コミュニティ再生支援枠を設けた。
岩手・宮城内陸地震(宮城県)	中山間地において地盤変化を引き起こし、立入禁止により生業や農業が深刻な被害を受けた。	2007年被災者生活再建支援法の適用を受けた。	(宮城県のケース) 特になし	なし	(宮城県のケース) 人的被害、住家被害の他に、長期避難、高齢者、離職者、観光産業等に対する見舞金を支給した。

うために地震再保険特別会計において区分整理している²³⁾。後者では兵庫県による住宅再建共済制度がそうで、住宅所有者間の相互扶助の仕組みとして、住宅所有者やマンション管理組合が加入し毎年負担金を支払うことにより、自然災害発生の際に所定の給付金を受け取る仕組みになっている⁽¹³⁾。

他方、それでも被災地の実態から充分とは言えないため、その後の災害においても、地方自治体による上乘せ・横出しや復興基金、義援金を活用した直接的な支援等が実施されている。

(2) 公的支援を中心にした支援の特徴

公的支援を中心にした支援の特徴として次のことが考えられる。

① 国や地方自治体による支援方策の変遷

私有財産に対しては公的支援に制約があるものの、被災者生活再建支援法の変遷に見られるように、被災者の実態に見合った使い勝手の良い現金給付へと移行してきた。特に地方自治体レベルでは、被災者生活再建支援法を補完すべく公費による直接的支援が実施されている。

地方交付税を活用した復興基金についても、中越以降は国も支援メニューを逐一精査しなくなり、直接的支援メニューの増加へとつながっている。このように実態として、国や地方自治体による被災者への公的支援に変遷が見られる。

② 地域の状況や災害の特殊性を踏まえた直接的支援の拡充

被災者の私有財産そのものを対象にした直接的支援については、住宅本体への再建支援をはじめ、生活再建への支援、生業に対する支援等が実施されてきた。その支援の内容は、人口密集地の都市や地方都市、中山間地、漁村等それぞれの地域の実情や、火山、地震、津波災害等災害の特殊性に対処したものとなっている。

③ 国の公的支援以外の方策を活用した補完的な役割

直接的支援メニューの大半は、地方自治体独自による上乘せ・横出し支援策、復興基金による支援、義援金による見舞金である。雲仙では立入禁止区域設定等による個人補償、阪神・淡路では都市の住宅再建、中越や宮城内陸では農村集落の再生、能登や中越沖では地場産業の再興が大きな課題となったが、国の公的支援が税金を使う以上私有財産本体への支援に慎重にならざるを得ないため、それ以外の方策で補完されているものが多い。

(3) 被災者の住宅・生活再建に対する公的支援に関する展望と課題

今後の課題と展望を以下に挙げる。さらなる具体的提言に向けて、引き続き研究を続けていきたい。

① 公的支援を推進する上での地方の裁量や民間資金も含めた役割分担

被災者の私有財産に対する直接的な支援は、義援金→復興基金→自治体支援→改正被災者生活再建支援法といった具合に、民間資金、自治体、国の順番で実現されてきた。特に義援金は被災者に対する善意の寄付金であり、税金と異なり、被災者の私有財産への直接支援になじむと言える。また、地方自治体の場合は、被災地特有の事情に配慮する必要があることや何よりも被災者の声が届きやすいことから、全国画一的に施策を講じる国よりも、独自に支援するにあたって県民（市民）の理解が得られやすいと考えられる。

米国や台湾をはじめ海外では義援金等民間資金を使っ

た様々な方策が実施されるが²⁴⁾、我が国でも義援金の活用について、例えば、充分集まった際には配分基準をどうするか、配分決定にあたって地方自治体等公的機関がどの程度関与すべきか等検討する余地があると考えられる。他方、充分集まらなかった場合には、復興基金や自治体独自の支援、公的支援でどの程度カバーできるのか等を検討せねばならない。地方での裁量や民間資金も含めた中で公的支援のあり方を検討する必要がある。

地方や民間の資金も併せて包括的に支援することで、国の公的支援の制約と被災者の実態との溝をより埋めることができると考えられる。

② 私有財産の維持・形成に対する公的支援のさらなる検討

一方、国の公的支援のあり方についても更なる改善が必要である。被災者生活再建支援法については、今後も見直しが検討されていることから⁽¹⁴⁾、適用災害の規模や被害認定基準、支給金額等精査する必要がある。税金の性質上無制限に支援できないものの、被災者救済の観点からどの程度まで直接的支援を講じることができるのか、あるいは地域コミュニティの維持といった観点から被災者の住宅・生活再建に一層の公益性を認めるべきなのか⁽¹⁵⁾等検討する余地があると考えられる。

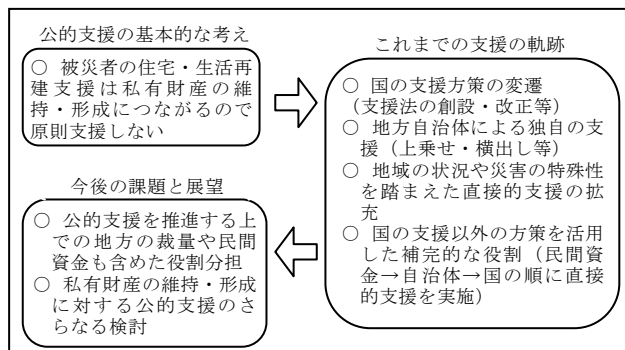


図5：公的支援の変遷と今後の課題・展望

謝辞

本研究にあたって、普段より被災者支援のあり方等についてご指導いただいている関西学院大学災害復興制度研究所長の室崎益輝教授に厚くお礼申し上げます。また、(財)兵庫地域政策研究機構の支援を受けたことに対しても、謝意を表します。

補注

- (1) 一連の憲法の条文は次の通り。第25条（生存権、国の社会的使命）「①すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。②国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会補償及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」。第13条（個人の尊重と社会福祉）「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他国政の上で、最大限の尊重を必要とする。」。第14条（法の下での平等、貴族の禁止、栄典）「①すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」。第29条（財産権）「①財産権は、これを侵してはならない。②財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める。③私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる。」
- (2) 例えば、1993年の奥尻島津波災害では、義援金やそれを

原資にした復興基金で住宅再建支援金が支給されることで、被災者が元気を取り戻し、復興協議を前向きに捉えるようになった(1994年青苗町内会のアンケート結果)。2001年の鳥取県西部地震で、県独自の住宅補助金を交付したことが、地域の崩壊を防ぐとともに、被災者にとって最大のメンタルケアになった(片山義博・津久井進、災害復興とそのミッション 復興と憲法、2007)。また、2007年被災者生活再建支援法改正で能登半島地震の住宅再建者が当初の見込みより増えた(2008年輪島市都市整備課調査)。このように被災者にとっては、私有財産本体への支援の方がわかりやすいようである。

- (3) 上記阿部、山崎の他、例えば、大浜啓吉「都市復興の法と財政」は阪神・淡路大震災が提起した個別的課題をもとに将来の災害を見据えた上でわが国のシステムに分析を加えようとした。高寄昇三「阪神大震災と生活復興」は都市政策の観点から阪神大震災の生活復興策を検証した。宮入興一「被災者生活再建支援対策の展開と課題」は雲仙火山災害から阪神・淡路大震災の過程に基づく被災者生活再建支援対策の新しい展開等を考察した。
- (4) そのほか、私有地に仮設住宅を設置できないとの国の見解に対し、阪神・淡路大震災被災地の貝原知事、鳥取県西部地震の片山知事(いずれも当時)等が異論を唱えたが実現できなかったことがある。
- (5) 特別の財政援助、公債の発行の特例、税の軽減、保険料の免除、市街地における建築制限、雇用対策、期限延長等について定められた。
- (6) 新潟県泉田知事によれば、高所得者や可処分所得の多い単身者でも大半壊以上は支援金が支給されるのに、半壊だと低所得であっても支援を受けられない。また勤め先が休業したり生業が継続できなくなったりした場合でも、住宅が無事である限りは支援金が支給されない。住宅の損壊状況といった「モノ」ではなく、被災者という「ヒト」に着目した基準を設定すべきと指摘している。
- (7) 鳥取県片山知事(当時)によれば、国から個人の資産形成に公金を使うことは憲法違反であるとの指摘を受けたため、憲法の何条に書いてあるのか問うたところ、返答がなかったとのことである。
- (8) 反面、2004年台風23号水害において、京都府では所得・年齢制限なしで最高300万円が府独自に支給されたのに対し、府県境を隔てた兵庫県では所得・年齢制限を設けた上で最高支給額が100万円に止まった例があるなど、何らかの調整をする余地もあると言えよう。
- (9) 食事供与事業を補完するものとして、生活雑費支給事業(食事供与事業の対象世帯)、生活支援事業(食事供与事業の対象外世帯)、新生活支援事業(特別食事供与事業の対象外世帯)が、基金事業として設置された。
- (10) 地方交付税措置の対象になったのは3千億円のうちの2千億円の95%に止まった。林(2007)は被災者個人給付に対する国の支援に歯止めがあったものと分析している。
- (11) 長崎県が2002年7月の県議会総務委員会に提出した資料「警戒区域に伴う損失補償と基金事業の考え方」では、「県としては、当面、何らかの補填、被災者の救済という観点から、基金の最大限の活用等により、公正、公平に留意しつつ、形を変えた補填事業、自立支援事業等を実施することとしている」と記述しており、基金事業において、警戒区域設定に伴う住宅再建支援や事業の早期再開支援、休業補償、農業支援等が実施された。
- (12) 地震、噴火、津波を原因とする火災・損壊・埋没・流出による損害を補償する保険で、居住用の建物と家財が対象。火災保険に付帯する方式での契約で、火災保険金額

の30%～50%の範囲内で地震保険の本件金額を決定できる(建物は5,000万円、家財は1,000万円が限度)。

- (13) 住宅所有者の場合、負担金5,000円/年で災害発生時には最高600万円が、マンション管理組合の場合、負担金2,400円/年・戸で最高300万円が給付される。家財の補修・購入に対する共済(負担金1,500円/年、最高50万円給付)もある。
- (14) 2007年11月9日の参議院災害対策特別委員会で、被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案に対する附帯決議がなされ、「本法施行後4年を目途として、支援金の支給限度額、国の補助割合を含め、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること」となった。同様の付帯決議が衆議院災害対策特別委員会においてもなされた。
- (15) 内閣府が設置した「被災者生活再建支援制度に関する検討会」による「被災者生活再建支援制度見直しの方向性について―被災者生活再建支援制度に関する検討会中間報告―」(2007年7月)では、住宅本体への支援の趣旨・利点として「①大きな災害から地域社会が復興するためには被災者の住まいの再建が不可欠であり、この点に住宅再建の公共性を認め、住宅本体への支援を行うべきとの考え方がある」ことを挙げている。また、全国知事会の「被災者生活再建支援制度の見直しに関する緊急要望」(2007年7月12日)では、「被災地の早期復興のためには、被災した個人住宅の再建を促進し、地域コミュニティの再生と地域経済の活性化を実現することが不可欠であることから、被災者生活再建支援制度の充実を図るため、制度の抜本的見直しを行うことが必要であるとの結論にいたった。」とした。第154回国会衆議院災害対策特別委員会で片山義博鳥取県知事答弁(2002年6月7日)でも「個々の住宅を支援することは、地域の維持・再生につながり、個人資産の形成を超えた強い公益性があり、住宅の持つ公共的性格に着目すべきとの考え方がある」との見解が示された。(被災者生活再建支援法の見直し(国土交通課大塚路子、2007.10.30)をもとに引用)

参考

- 1) 九州弁護士会連合会・長崎県弁護士会、「雲仙普賢岳からの提言―あるべき災害対策をめざして―」, pp1-6, 1996.11.1
- 2) 阿部泰隆, 大震災の法と政策 阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学, 日本評論社, pp78-89, 1995.12.20
- 3) 第132回国会参議院会議録第3号, pp13, 1995.1.25
- 4) 第132回国会衆議院会議録第10号, pp7, 1995.2.24; 第132回国会衆議院会議録第27号, pp12, 1995.5.16
- 5) 第134回国会参議院会議録第3号, pp12-13, 1995.10.4
- 6) 山崎栄一, 被災者支援法制の将来像, 日本公共政策学会2007年度研究大会報告論文集, pp366-376, 2007.6
- 7) 宮原浩二郎「「復興」とは何か」, 災害復興ガイド 日本と世界の経験に学ぶ, 兵庫県震災復興研究センター『災害復興ガイド』編集委員会, pp118-121, 2007.1.17
- 8) 生田長人「被災者・被災地に対する再建支援の法制度」, 東北大学法学部ホームページ, <http://www.law.tohoku.ac.jp/~ikuta/data/1.pdf>
- 9) 八木寿明, 被災者の生活再建をめぐる議論と立法の役割, レファレンス平成19年11月号, PP31-48, 国会図書館調査及び立法考査局
- 10) 「災害救助法の運用に関する件 第4救助に関する事項

- 2」，災害救助の運用と実務－平成 18 年版－，pp181，
災害救助実務研究会編，第一法規，2006.10.30
- 11) 日本災害復興学会発足記念大会記録集，日本災害復興学会発足記念シンポジウム（泉田裕彦，井戸俊三，大桃美代子，梶文秋，室崎益輝），日本災害復興学会/関西学院大学災害復興制度研究所，pp82-98，2008.3.31
 - 12) 平成 21 年版防災白書「第 1 部災害の状況と対策，第 2 章我が国の災害対策の推進状況，2 災害対策に関する施策，2-4 災害復興対策等の実施，(1)災害復旧事業」，内閣府，pp56，2009.7.21
 - 13) 重川希志依ほか「被災者生活再建支援法改正過程の分析」，地域安全学会論文集 NO.10，pp253-260，2008.11
 - 14) 戎正春「復興体制－復興に関する法整備等」，－阪神・淡路大震災－復興 10 年総括検証・提言報告，復興 10 年委員会，pp102-141，1995.3
 - 15) 仲津真治（当時国土庁防災企画課長）「00.言わせて＋聞かせて－みんなで社会を考えよう！－～雲仙はいま 1～」ココロ遺産ホームページ
<http://users.cocoroisan.com/nakatsum/m04/0095.html>
 - 16) 平成 16 年版防災白書「第 1 部災害の状況と対策，第 2 章我が国の災害対策の推進状況，2 災害対策に関する施策，2-6 被災者生活再建支援制度の拡充，1(1)被災者生活再建支援制度」，内閣府，pp99，2004.8.10
 - 17) 山崎栄一「自治体による被災者への独自施策，被災地自治体における上乘せ・横出し・独自支援策についての報告」関西学院大学災害復興制度研究所編，pp33-45，2007年1月
 - 18) 林俊彦「復興資金－復興財源の確保」，－阪神・淡路大震災－復興 10 年総括検証・提言報告 検証テーマ，pp372-449，復興 10 年委員会，1995.3
 - 19) 復興基金資料の主な出典は次の通り。「雲仙岳災害対策基金記録誌 たくましく復興への歩み，(財)雲仙岳災害対策基金(2004)」「財団法人島原市義援金基金実績報告書(2005)」「創造的復興をめざして復興基金 10 年の歩み(財)阪神・淡路大震災復興基金記録誌(2006)」「財団法人新潟県中越大震災ホームページ，<http://www.chuetsu-fukkoukikin.jp/>」「平成 19 年能登半島地震災害記録誌，石川県」「財団法人新潟県中越沖地震ホームページ，<http://www.chuetsu-okikikin.jp/>」
 - 20) 後藤恵之輔ほか「復興の「教訓」「普賢岳」からよみがえった 10 年，第 3 章 災害復興基金直訴」，小学館，pp77-106，2001.1.10
 - 21) 五百蔵俊彦・高井芳郎「翔べフェニックス 創造的復興への群像，第 3 章 阪神・淡路大震災復興基金」，(財)阪神・淡路大震災記念協会，pp77-98，2005.1.17
 - 22) 義援金の資料については，被災県等からの資料に基づき概要を列挙した。復興基金については，20)の資料に基づき住宅への直接的支援に関するメニューを拾い出した。
 - 23) 「地震保険制度の概要」，財務省ホームページ
 - 24) 青田良介「義援金を活用した復興支援のあり方に関する考察」，日本災害復興学会 2010 神戸大会講演論文集，pp67-70，2010.10

(原稿受付 2010.5.29)

(登稿決定 2011.1.4)