

# 検証テーマ『総合的国民安心システム創設のための取り組み』

検証担当委員 廣井 脩

東京大学大学院教授

## (要 約)

### 1 はじめに

阪神・淡路大震災の復旧・復興過程における被災者、とりわけ経済的理由等により自力復興が困難な被災者に焦点を当て、その実情と支援策を総括するとともに、兵庫県の「総合的国民安心システム」をより具体的に検討し、来るべき巨大災害に備えるため、国民の安心に繋がる仕組みの実現に向けた提言を試みる。

### 2 震災の経験から提起された兵庫県の主張

#### (1) 被災者の実情

##### ア 住宅の確保

仮設住宅には、自力での生活再建が困難な被災者が集中した。とりわけ、高齢者は、住み慣れた震災前の住宅や地域に復することができず、避難所から仮設住宅、仮設住宅から災害復興公営住宅へと、公的に提供される住宅に居を移さざるを得なかった。このことは、災害時における高齢者の自力再建力の弱さを如実に示している。

##### イ 自立生活の再建

応急仮設住宅入居者調査によると、入居家族全員の総収入が300万円未満の世帯が約7割を占め、多くの被災者は、新しい生活の立ち上げに必要な収入を得られていないのが実態である。

加えて、収入面だけでなく、高齢者が集中した災害復興公営住宅では、見知らぬ者同士の新しい生活に馴染めず閉じこもりがちになる者ができたり、住民相互の支え合いの場となるべきコミュニティの形成や維持に困難をきたしたり、避難所→仮設住宅→復興公営住宅と変化した住環境によって、健康を害する者が少なくなかった。

#### (2) 既存の枠組みの限界

##### ア 現物給付原則の限界

わが国の災害救助は現物給付が原則とされている。その後の復旧・復興対策もほぼ同様であり、阪神・淡路大震災後、政府が繰り返し表明しているとおり、「自然災害等によって生じた被害は、国民の自助努力によって回復されるべきもので、国として個人補償はできない」というのが一貫した考え方である。

災害救助法が成立した昭和20年代初期は物資の少ない時代であり、現物支給がもっとも合理的かつ現実的な方法であったが、物資が豊富にあり、なおかつ、これからの成熟社会では、被災者のニーズはますます個別化、多様化するものと考えられ、画一的で一律の支援ではそのニーズに応え切れないと考えられる。

##### イ 融資制度の限界

#### (7) 災害援護資金の貸付

「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づく災害援護資金貸付は、返済能力の低い低所得世帯を貸付対象としている。阪神・淡路大震災では、多くの返済不能者が生じ、自己破産等の実態もあった。貸付による低所得層への支援には、限界があると言

わざるを得ない。

#### (1) 住宅ローン・利子補給

住宅金融公庫はじめ民間金融機関を含め住宅再建関係融資には年齢制限があり、ほとんどの高齢者には利用できなかったのが阪神・淡路大震災での実態である。従って、低利融資も利子補給による支援も高齢者にはほとんど機能しなかった。

#### ウ 義捐金

阪神・淡路大震災では、約 1,800 億円の義指金が国内外を問わず寄せられたが、被災世帯が約 45 万世帯という膨大な数であったために、結果として、雲仙普賢岳噴火における島原市、南西沖地震における奥尻島のように被災者の住宅を再建できるような金額には遠く及ばなかった。

#### エ 地震保険の実情

地震保険は、他の損害保険に附帯して加入しなければならず、保険料負担が高くなり、また、保険金額も附帯する損害保険の 3~5 割であり、住宅再建に十分なものにはならないことなどから、加入率は全国で 17%程度にとどまっている。こうしたことから地震保険は災害時の住宅再建を促進する仕組みとしては、機能的に限界があると言わざるを得ない。

#### (3) 兵庫県による「総合的国民安心システム」の提唱（平成 9 年 4 月）

兵庫県は阪神・淡路大震災の経験から、自然災害への備えとして、国と都道府県の共同出資による生活再建支援のための基金制度と、国民の相互扶助を基本とした住宅再建支援のための災害共済制度の両者をあわせ「総合的国民安心システム」としてその構築を全国に提唱した。

### 3 生活再建支援・住宅再建支援への取り組みの経過とその成果

#### (1) 生活再建支援

##### ア 復興基金による「被災者生活再建支援金」「中高年恒久住宅自立支援金」創設（平成 9 年度）

##### (7) 個人補償論から生活支援論へ

政府が、「個人補償はしない」という基本方針を貫く中、兵庫県は、被災者が失った財産の「損失補填」ではなく、これからの自立生活の開始を支援する「公的支援」として、復興基金を活用した仕組みの構築を政府・与党に働きかけた。「個人補償」論から「公的支援」論への転換であり、「個人補償」論に固執しようとする政府に再考を迫った。

##### (1) 「生活再建支援金」の実現（平成 9 年 4 月）

兵庫県は、災害による損失を補填するものではなく、仮設住宅から恒久的な住宅に移行し、新しい生活を開始するときに必要な、最低限の家財道具を購入する費用等を積み上げ、阪神・淡路大震災復興基金を活用した支援金支給制度の創設を国へ働きかけた。政府は、平成 9 年 1 月被災高齢世帯に対する「生活再建支援金」の給付制度創設を認め、その財源となる阪神・淡路大震災復興基金の 3 千億円積み増しを認めた。

##### (2) 「中高年自立支援金」創設（平成 9 年 1 2 月）

高齢者向け生活再建支援金制度が発足して間もなく、子供の教育や親の扶養・ローン返済等に経済的負担が大きく、また、復興の中心的役割を担う層でもある中高年層への支援の検討を進め、これを制度化した。

#### イ 被災者生活再建支援法の成立（平成 10 年 5 月）

##### (7) 法の成立に向けた取り組みの経緯

兵庫県は、今後の自然災害への備えとして、国と都道府県が共同設置する基金の運用益を活用した「生活再建のための基金制度」を全国知事会に提案した。そして、平

成 9 年 7 月には全国知事会議において、「地震等自然災害による被災者の自立再建を支援する災害相互支援基金の創設に関する決議」が緊急採択されている。

一方、国会においては、与野党がそれぞれの提案を持ち、加えて市民グループからも提案があったが、関係者の思いは「小さく産んで大きく育てよう」という言葉に糾合され、平成 10 年 5 月 22 日法律第 66 号として被災者生活再建支援法が成立した。残された問題点は、次の附帯決議に集約されている。

- a 阪神・淡路大震災の被災者に対しては、法による支援金に相当する程度の支援が行われるよう国は必要な措置を講じること
- b 法施行後 5 年を目途として、法の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講じること

#### (イ) 復興基金による「被災者自立支援金」制度の創設

附帯決議 a の趣旨に沿い、兵庫県は、復興基金による先行 2 制度を統合したうえで、一部対象範囲を拡大し、「被災者自立支援金」制度を平成 10 年 7 月に創設した。

#### (ロ) 被災者生活再建支援法の見直し（平成 15 年度）

附帯決議 b にいう施行後 5 年を迎える平成 15 年度、実施主体である都道府県の意見を集約した全国知事会は、政府に対して様々な改善意見を提出した。また、兵庫県は阪神・淡路大震災の経験を踏まえて独自の改善提案を行った。

しかし、同法改正の中で創設が検討された居住安定支援制度に議論が集中し、生活再建支援制度の改善は法適用基準の一部見直しにとどまった。

### (2) 住宅再建支援

#### ア 住宅地震災害共済保険制度の提言（平成 7 年度）

きわめて大きな人的・物的被害を出した阪神・淡路大震災では、被災者の自助努力には限界があること、および行政による公的な支援にも自ずと限界があることが再認識された。この両者の間隙を埋めたのは「助け合い」、すなわち「共助」の発想である。このことを教訓に、兵庫県は住宅所有者の相互扶助の仕組みとして「住宅地震災害共済保険制度」を提案した。

#### イ 自然災害に対する国民的保障制度を求める署名運動（平成 8 年度）

こうした提案の具体化には国民的なコンセンサスが必要であることから、兵庫県は、全労済協会、日本生協連、日本弁護士連合会とともに「政府及び国会の下で自然災害被災者の住宅復興を促進するための国家的制度の創設について検討する審議会の設置」を求める署名運動を展開した。

一方、兵庫県議会自由民主党議員団は、全国 46 都道府県議会を行脚し、制度創設の重要性を説くとともに、それぞれの議会の意思として意見書の採択を要請している。こうした活動は、2,500 万人に及ぶ空前絶後の署名を集め、また、全都道府県議会で、制度創設の必要性を訴える意見書が政府、国会に提出されている。

#### ウ 「自然災害から国民を守る国会議員の会」の提案

##### (7) 共済制度の提案（平成 12 年 10 月）

超党派の国会議員で構成する「自然災害から国民を守る国会議員の会」は、住宅再建支援に関する具体的な検討を進め、その検討の成果として、平成 12 年 10 月、「被災者住宅再建支援法案骨子」を発表した。

##### (イ) 全国市町村の主張

前記の「法案骨子」に対しては、全国市長会、全国町村会から猛烈な反対が表明された。その反対のポイントは次のとおりである。

- a 住宅部分の面積確認や負担金の長期にわたる収納管理などに膨大な事務負担と莫大な事務費を要する
- b 市町村の基幹税である固定資産税のトラブルや滞納が一層増加すること

##### (ロ) 全額公費による支援制度の提案

「自然災害から国民を守る国会議員の会」では、市町村の強い主張に配慮し、「法案骨子」後、共済制度の検討を断念し、数回にわたって全額公費による制度を提案した。

#### エ 国土庁「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告（平成12年12月）

平成11年1月8日、被災者生活再建支援法附則第2条に基づき国土庁に「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」が設置された。

同委員会では、阪神・淡路大震災の復興過程で住宅所有者に対して数々の対策を実施したにも拘わらず、住宅の再建は期待どおりに進捗せず、被災者の生活再建や地域社会の復興の遅延に繋がったとの問題意識の下で、被災者が速やかに従前の生活に復帰し、それにより地域社会の速やかな復興を推進するために住宅再建支援は如何にあるべきかについて議論を重ね、「個人の住宅は単体としては私有財産であるが、住宅の復興は地域の復興に繋がっており住宅再建への支援は、一定の公共性を有する」という、従来の国の考えと大きく異なる報告をとりまとめた。

#### オ 兵庫県の新たな主張（平成13年度）

兵庫県は、国土庁の前記の「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告の趣旨を踏まえ、また、先に全国市町村の反対に繋がった懸念に配慮しつつ、共助と公助を組み合わせた新たな共済制度を主張した。

#### カ 中央防災会議「防災基本計画専門調査会」の提言（平成14年7月）

中央防災会議「防災基本計画専門調査会」は、前述の「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」での「住宅の公共性」を認める見解を否定し、個人の住宅再建に対する公費の投入を否定した。

しかし、専門調査会では、政府の見解に組する議論と抗する議論が分かれており、結果として、真に支援が必要な被災者に対しては、住宅の所有・非所有に関わらず支援をすべきであるという見解が併記された。

#### キ 全国知事会の決断（平成15年7月）

「自然災害から国民を守る国会議員の会」から全額公費案が提示され、一方でこれに対する政府内部の根強い反対がある中で、全国知事会は、都道府県の意見集約を迫られ、全国知事会事務局が独自案を策定、提示した。その内容は、生活再建支援と同じ枠組みを利用し、都道府県間の相互扶助により、住宅再建支援を行おうとするものであった。

#### ク 居住安定支援制度の創設（平成16年4月）

全国都道府県の拠出を前提とした住宅再建支援制度実現の提案は、内閣府の重く受け止めるどころとなり、平成16年度概算要求にその創設が盛り込まれ、制度実現に向けた本格的な検討が始まった。

しかし、これまでの政府の「個人資産の形成に公費を投入しない」とする基本的立場に抵触する可能性があるとして、財務当局の抵抗は熾烈を極めたものと推測される。このことは、創設された制度内容に鮮明に表れている。すなわち、政府の基本的立場は貫かれ、住宅建築費本体は対象としないこととされたのである。

### (3) いままでの取り組みの成果

自然災害の被災者に対する生活再建支援、住宅再建支援のいずれにおいても、政府の伝統的な「個人補償不可能」論に対抗して、真に支援の必要な被災者に対して公的支援の道を拓いたという点で、いくつかの画期的な成果があった。

しかし、実現した制度はまだまだ不備な点を数多く残しており、今後さらに、大規模災害時の被災者や被災地の実情に即し、被災者の救済と地域社会の復興に寄与する制度となるよう引き続き改善を求めていく必要がある。

#### 4 残された課題と今後の対応

##### (1) 生活再建支援

###### ア 生活再建支援金制度の不備とその改善

生活再建支援制度の改善は、法適用基準の一部見直しにとどまり、全国知事会及び兵庫県の「改善意見」は、ほとんど実現していない。

阪神・淡路大震災で被災者の実態に照らし、必要な改善を今後とも働きかける必要がある。

###### イ 現行制度の限界

阪神・淡路大震災では、自立生活の再建が困難となる原因は住宅被害に限らなかった。勤務先の事業所の被災による失職や被災による負傷で離職した場合など生業を失ったために、定期的に決まった収入のある年金生活者より厳しい状況に陥り、子供の養育や親の扶養、ローンの返済を抱え、日々の生活資金にすら困窮する働き盛りの年代層があった。

こうした被災者への支援は現行支援法では難しく、別途の検討が必要と考えられる

##### (2) 住宅再建支援

###### ア 居住安定支援制度の不備とその改善

今回の被災者生活再建支援法の改正により創設された居住安定支援制度の支援対象に、住宅建築費本体が入っていないことは、住宅再建支援制度の大きな不備である。

阪神・淡路大震災の被災地の実態からすると、被災者によっては、支給上限額の 200 万円が支給されないケースが生じ、同じく自力再建に取り組む被災者間に不公平を生じることがある。

また、特に高額を負担を伴う住宅の再建や補修について、災害規模(被害戸数)によって制度の適用・不適用があることは、災害で住宅を失った被災者にとって矛盾であり、国民の理解が得られないであろう。

さらに、若年・中年層の収入基準は、多世代同居の場合基準を超え、支援対象にならないケースが多いと考えられる。

兵庫県は、これらの不備を補完する単独措置を講じているが、これらは制度自体の問題点であり、次なる災害に備え、抜本的な改善を行う必要がある。

###### イ 現行制度の限界

災害による住宅再建に公費を投入することが「個人補償」に当たるかどうかの議論とは別に、多額を要する建築費本体を公費投入の対象とすると、支給上限額が今後際限なく増額を求められるという懸念から建築費本体を対象としないという議論は、ある程度理解ができる。とくに巨大災害が生じた場合、政府は巨額の財政負担を強いられ、国家財政に悪影響を及ぼしかねないと考えられるからである。

また、住宅非所有者も税負担者であることを考慮すると、公平性の観点からも公的支援には、限界があることを認めなければならない。

###### ウ 兵庫県住宅再建共済制度の実現

被災者の自助努力や行政による公的支援には自ずと限界があり、それを補完するものとして、兵庫県がかねて提唱している住宅所有者間の相互扶助の仕組みが大きな意義を有している。

兵庫県は、全国制度として住宅再建共済制度の実現をめざす一方で、そのモデルとして兵庫県単独の共済制度を実現しようとしている。

この制度が実現すれば、「自助」「共助」「公助」が相まった三位一体の住宅再建支援の仕組みが完成し、阪神・淡路大震災の教訓を生かした仕組みができる。まずは、被災県兵庫での制度実現を期待したい。

##### (3) 被災者生活再建支援法の基本的課題

支援法はその対象を「経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なもの」とし、年齢及び収入の要件を定めている。この要件により支援の対象となる世帯は、

世帯主年齢 60 歳以上の世帯の 84%  
同 45 歳以上 59 歳以下の世帯の 40%  
同 44 歳以下の世帯の 45%

であり、明らかに高齢者偏重となっている。

一方、家計調査結果による年齢階層別の家計の状況によると、中年層の名目上の可処分所得は高齢者のそれを上回るものの、子供の教育費や親の扶養、ローン返済等でゆとりのない家計実態であり、貯蓄においても高齢層に比べ、格段に少額となっている。

このような中年層は、被災地再生の原動力となるべき「復興の担い手」であり、この層への支援の拡充は、被災地の早期復興に繋がるものと考えられる。このことは、フロー所得を支援のメルクマールとしている被災者支援対策全般の基本的課題でもあり、支援法の見直しと併せて、総合的かつ抜本的な検討が必要である。

## 5 提言

### (1) 「災害保護」制度の創設

自然災害を起因として収入の途を失い、生活に困窮した世帯に対して一定期間継続して生活支援を行う「災害保護」の考え方がある。生活に困るなら生活保護を受ければよいという論理は、被災者が生活を立て直す真の支えになるのかどうか疑問がある。

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る。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、生活保護基準額と収入認定額の差額を支給する「三宅村災害保護特別事業」を創設(平成 15 年 2 月)した。こうした支援は、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。

### (2) 全国版住宅再建共済制度の実現

前述の住宅再建共済制度が阪神・淡路大震災の教訓を受け継ぐ仕組みとして実現するならば、その教訓は、全国民で共有すべきものであることから、全国制度としての創設を検討すべきである。東海地震や東南海・南海地震などの発生が危惧され、毎年のように風水害が頻発している今日、その検討は急務である。

### (3) 住宅再建自己選択支援制度の導入

わが国国民の生活水準は、戦後の荒廃から高度経済成長期を経て、めざましい向上を遂げ、生活様式も多様化の一途をたどってきた。にもかかわらず、災害時における被災者の住宅確保対策は、昭和 22 年の災害救助法制定時に始まる現物給付原則に沿い、仮設住宅から災害復興公営住宅への移行という画一的な単線型の対策となっているし、住宅確保の在り方は、仮設住宅に入居して災害復興公営住宅の提供を待たざるを得ない者のほか、自宅を再建・購入する者、民間賃貸住宅に入居する者、あるいは親族との同居を選ぶ者など被災者個々によって異なる。

自然災害により住宅を失った被災者が、自らの意思により、自らの復興への道筋を描き、自立生活の再建に取り組むことが、被災地復興の原動力になっていくものと考えられる。被災者が自己選択した住宅確保方策に応じて支援する仕組みを構築すべきである。

### (4) ローン設定時の地震保険加入義務化

住宅建築資金についてローンを組む場合、借入者の死亡や高度障害といった不測の事態に備えて、ローン保証契約の締結や団体信用生命保険への加入が求められ、また、ローンの返済が完了するまでの間、火災保険への加入が融資条件とされる。これらは、金融機関の債権を担保することが主たる目的である。

しかし、災害によって住宅を失った被災者が、自宅再建のために二重ローンを抱えたときの保証は想定されていない。二重のローンの返済が借入者の生活再建の障害になることは、阪神・淡路大震災で明らかになったところであり、そうなれば金融機関にとって不良債権化の危険があるとも言える。

こうした事態を回避するため、ローン設定時に火災保険に併せて地震保険への加入を義務づけることができないだろうか。割高な保険料負担を強いることには疑念も残るが、災害時には、二重ローンを回避する方策としても有効である。早急な検討を求めたい。

#### (5) 地震保険金支払準備金等を活用した住宅耐震化の促進

本検証では、事後対策としての生活再建支援、住宅再建支援について論じてきた。しかし、最も重要なことは、自然災害から国民の命を守ることであることは言うまでもない。

わが国の地震保険制度では、大規模災害時の保険金支払いを担保するため、損害保険会社、日本地震再保険会社(株)、政府の間でリスクが分散され、三者合わせて約1兆5千億円(平成15年3月末現在)の支払準備金が積み立てられている。この運用益を活用して、住宅の耐震補強にインセンティブを与えることができないか。

事前対策と事後対策が相互に補完しあう仕組みとして、地震保険金支払準備金を活用した住宅耐震化方策を検討する必要がある。

#### (6) 阪神・淡路大震災における特例措置の制度化

大規模災害時の対応はその時に検討するというのでは、備えにならず、初動対応の遅れや誤りにも繋がりがかねない。東海地震、東南海・南海地震の発生が確実視されており、阪神・淡路大震災でとられた特例措置をあらかじめ制度化しておく必要がある。

##### ア 公費による解体・撤去

大規模災害では、倒壊したビルが道路を遮断したり、瓦礫が歩道に溢れ救援・復旧活動の支障になったり、余震によって倒壊の危険がある家屋が多く二次災害が危惧されたりしたことなどから、自衛隊による被災家屋の解体・撤去を含め公費による解体・撤去を実施する必要がある。

被災者生活再建支援法では、個人による解体・撤去費用を「居住安定経費」として支援対象としているが、個人の対応を待っているのは、大規模災害時には救援や復旧活動に支障を来すことは明らかである。そのため、大規模災害時における被災家屋の公費解体・撤去を制度化しておく必要がある。

##### イ 税制上の特例措置

阪神・淡路大震災では、被災者が住宅を再建する場合の税負担の軽減を図るため、税制上各種の特例措置が講じられた。

これらの「特例」は住宅再建支援と同様、被災者の生活基盤の回復と被災地の早期復興に資する措置であり、あらかじめ制度化しておく必要がある。

## 6 おわりに

以上、災害の被災者に対する公的支援制度と、国民の共助に依存する共済制度を車の両輪とする「総合的国民安心システム」の構築に向けた取り組みは、現在のところ、一定の成果は得たものの、完璧といえるまでには、未だ道半ばと言わざるを得ない。災害列島日本と言われるわが国では、その完成は急務である。また、阪神・淡路大震災の痛ましい経験から出てきた上記の諸提言は、必ずや次なる災害での被害の軽減や被災者、被災地の復旧・復興に寄与するであろうと信じている。

なお、本報告では、個々の施策についてやや細かく書いてきたが、災害直後の救助・救済から避難所→仮設住宅→恒久住宅という一連の復旧・復興プロセス全体を見通し、被災者にとって真に役に立ち、かつ地域の迅速な立ち直りを促進するような、復旧・復興に関する総合的な法体系、たとえば「復興基本法」のような体系を構築する必要も強く感じている。

総合的な観点から、このような法体系を構築するのも、現在を生きる国民だけでなく次代を生きる孫子からの重要な負託であることを認識し、その実現に向けて真摯に取り組むべきである。それが、阪神・淡路大震災によって、多くの犠牲者を出し、かつその後も復旧・復興の過程でさまざまな辛酸を経験した兵庫県が、二度とこのような悲劇を繰り返さないように率先して努力すべき大きな課題と考えている。

## (本 文)

### 1 はじめに

本報告は、阪神・淡路大震災の復旧・復興過程における被災者、とりわけ経済的理由等により自力復興が困難な被災者に焦点を当て、その実情を明らかにするとともに、公的に講じられてきた、このような被災者たちの生活再建及住宅再建に対する支援策を総括する。また、兵庫県が提唱し、その実現に向けて努力してきた「総合的国民安心システム」をより具体的に検討し、来るべき巨大災害に備えるため、国民の安心に繋がる仕組みの実現に向けた提言を試みる。

### 2 震災の経験から提起された兵庫県の主張

#### (1) 被災者の実情

##### ア 住宅の確保

兵庫県のまとめによると、阪神・淡路大震災での家屋被害（全半壊・焼）は、248,412棟448,930世帯となっている。そのうち、住居を失ったと考えられる全壊（焼）は、111,123棟191,617世帯である。

被災後、自宅を離れ避難所生活を余儀なくされた被災者は、発災後6日後（1月23日）がピークで1,153カ所の避難所に316,678人となっている。これは、東京都品川区の人口に匹敵する大きな数字である。

しかし、この数字は、発災後半年を経過した7月17日には、17,569人に減っている。兵庫県の調査（震災後の居住変化と暮らしの実情に関する調査：平成11年度）によると、発災直後、自宅が全壊するなどして自宅を離れた人のかなりの部分が、親戚や友人宅に奇遇するなどしたが、約27%が避難所生活を送った。しかし、半年後になると、避難所生活者は2.4%に激減。一方、仮設住宅転居者が4.2%になり、最も多かったのは、マンションやアパートを借りた人で41.1%を占めていた。この結果からみると、発災後およそ半年で、多くの被災者は自立生活基盤を回復したと考えられる。

一方、「自らの資力では住宅を確保できない者」（災害救助法）に対しては、応急仮設住宅が提供された。平成7年2月1日の31戸が最初だったが、その後、同年8月末までに48,300戸が建設され、同年11月15日のピーク時には、46,617世帯が入居している。

仮設住宅の入居要件は、

- i 住家が全壊、全焼又は流失した者であること
- ii 居住する住家がない者であること
- iii 自らの資力をもってしては住宅を確保することができない者であること

とされ、仮設住宅には、とりわけ自力での生活再建が困難な被災者が集中した。

仮設住宅入居者がほぼピークに達した時期（平成8年2月～3月）に、兵庫県が実施した応急仮設住宅入居者調査（調査実施世帯42,688世帯、有効回答37,176世帯）によると、入居世帯のうち41.8%が高齢世帯（世帯主65歳以上）であり、高齢者の自力再建力の弱さを如実に示している。

また、同調査結果から、住宅を失い仮設住宅に入居した被災者の大半が被災前の居住

形態に復することなく、災害復興公営住宅への入居を希望していることがわかった。当然ながら、自力で住宅再建が困難と判断した人々の多くが災害復興公営住宅への入居を希望したからである。さらに、このことは、平成14年度に実施された「災害復興公営住宅団地コミュニティ調査」(13市7町323団地調査対象26,349戸、有効回答17,079戸)の結果とほぼ符合している。

また、前述のように、応急仮設住宅入居世帯のうち41.8%が高齢世帯(世帯主65歳以上)であったが、このような状況は、災害復興公営住宅にも引き継がれ、高齢者の入居がきわめて多かったが、その状況は年毎に進み、現在、復興住宅は超高齢化の一途をたどっている。

#### ■ 災害復興公営住宅の高齢化の状況

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 全国高齢化率(平成12年国勢調査)  | 17.3% |
| 災害復興公営住宅(平成15年12月) | 42.9% |

#### 【応急仮設住宅入居者調査】

| 区 分    | 震災前(実態) |       | 震災後(希望) |       | 差 引(増減率%)        |
|--------|---------|-------|---------|-------|------------------|
|        |         | %     |         | %     |                  |
| 公営住宅   | 3,515   | 9.5   | 25,401  | 68.3  | 21,886 (622.6)   |
| 民間賃貸住宅 | 16,737  | 45.0  | 1,065   | 2.9   | △ 15,672 (△93.6) |
| 持 家    | 10,221  | 27.5  | 6,077   | 16.3  | △ 4,144 (△40.5)  |
| その他    | 998     | 2.7   | 801     | 2.2   | △ 197 (△19.7)    |
| 無回答    | 5,705   | 15.3  | 3,832   | 10.3  | △ 1,873 (△32.8)  |
| 計      | 37,176  | 100.0 | 37,176  | 100.0 |                  |

#### ■ 災害復興公営住宅入居者の被災前の居住形態

|        |       |
|--------|-------|
| 公営住宅   | 7.6%  |
| 民間賃貸住宅 | 61.7% |
| 持家     | 23.4% |
| その他    | 7.3%  |

#### イ 自立生活の再建

被災者が自立した生活再建を果たすためには、「住宅」「収入」「健康」「生きがい」の確保が必要である。

前述の応急仮設住宅入居者調査によると、入居家族全員の総収入が300万円未満の世帯が約7割を占め、多くの被災者は、新しい生活の立ち上げに必要な収入を得られていないのが実態である。

## ■ 応急仮設住宅入居者調査（収入）

|                |       |
|----------------|-------|
| 100万円未満        | 29.3% |
| 100万円以上200万円未満 | 23.1% |
| 200万円以上300万円未満 | 17.2% |
| 300万円以上400万円未満 | 9.6%  |
| 400万円以上500万円未満 | 5.5%  |
| 500万円以上        | 6.9%  |
| 無回答            | 8.3%  |

300万円未満の収入の人は計69.6%

また、前述の災害復興公営住宅団地コミュニティ調査による震災前からの家計の変化をみると、約半数の世帯が、収入が減り、預貯金が減ったと回答している。また、支出面では、高齢者が多いことも反映し、医療費が増えたとする回答が最も多く、4割強を占めていた。

## 【災害復興公営住宅団地コミュニティ調査】

(単位：%)

| 区 分   | 増えた  | 変わらない | 減った  | 無回答  |
|-------|------|-------|------|------|
| 収 入   | 2.8  | 21.6  | 49.8 | 25.9 |
| 支 出   | 25.9 | 21.2  | 12.6 | 40.4 |
| 医療費   | 41.9 | 27.2  | 7.9  | 23.1 |
| 交通費   | 30.2 | 25.9  | 16.1 | 27.8 |
| 光熱費   | 29.2 | 33.5  | 14.6 | 22.7 |
| 住居・家具 | 21.8 | 22.2  | 27.4 | 28.7 |
| 食費    | 17.6 | 36.4  | 18.7 | 27.3 |
| 預貯金   | 1.3  | 12.0  | 50.1 | 36.5 |

これらは、震災による被害に伴う出費に加え、長期化した景気低迷期にあつて、雇用情勢も悪かったため、経済的な理由から自立生活の再建が困難な者が少なくなかったことを物語っている。

加えて、収入面だけでなく、高齢者が集中した災害復興公営住宅では、見知らぬ者同士の新しい生活に馴染めず閉じこもりがちになる者がでたり、住民相互の支え合いの場となるべきコミュニティの形成や維持に困難をきたしたり、避難所→仮設住宅→復興公営住宅と変化した住環境によって、健康を害する者が少なくなかった。

兵庫県では、こうした実態に対応するため、以下のような様々な施策を講じている。

### (7) 被災高齢者見守り対策

- ・ 高齢者等を見守る支援者の配置  
   高齢世帯世話付き住宅生活援助員（LSA）（H15:112人）  
   高齢世帯生活援助員（SCS）（H15:102人）
- ・ 緊急通報装置（ペンダント）の設置
- ・ 夜間、休日「安心ほっとダイヤル」の開設
- ・ ラジオによる被災高齢者等への語りかけ事業

- ・「まちの保健室」及び「まちの保健室」キャラバン訪問事業  
保健師、栄養士による訪問活動
- ・高齢者生きがいがづくり、仲間づくり事業（いきいき仕事塾等）

(1) コミュニティ対策

- ・災害復興公営住宅高齢者元気アップ活動支援事業
- ・被災地域コミュニティプラザ設置運営費補助事業
- ・復興住宅コミュニティプラザ活動支援事業

(2) 既存の枠組みの限界

ア 現物給付原則の限界

わが国の災害救助は現物給付が原則とされている。災害救助法第23条第2項には、「救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、救助に要する者に対し、金銭を給付してこれをなすことができる。」と書かれてはいるものの、現実には、次のとおり、ほとんどの場合、現物支給が貫かれ、現金の給付は実施されていない。たとえば、2004年10月23日に発生した新潟県中越地震においても、厚生労働省は、災害救助法の住宅の応急修理制度が速やかに実施できるよう、対象者の範囲、応急修理の範囲、および手続きに関し弾力的な運用を可能にするため、「住宅の応急修理の円滑な実施について」という通達を新潟県に向けて出したり、住宅の応急修理の限度額を51万9000円から60万円に引き上げたりしたが、修理業者に費用を払うのは個人ではなくて、自治体とするという現物支給の原則を崩すことはなかった。

|          |  |
|----------|--|
| 食品の給与    | 被災者が直ちに食することができる現物による                            |
| 生活必需品の給与 | 限定された品目の範囲内で現物給付による                              |
| 医療       | 都道府県立又は市町村立病院から派遣された救護班または委託を受けた日本赤十字社の救護班によって行う |
| 住宅の応急修理  | 都道府県知事が大工あるいは技術者を動員して応急修理                        |
| 埋葬       | 都道府県知事又は市町村長が棺等必要な物資の支給、火葬等役務の提供により行う            |

このような措置は発災後の一時的な応急救助であり、その後の復旧・復興対策とは性質を異にするという考え方もあるが、現実には、復旧・復興対策もほぼ同様であり、阪神・淡路大震災後、政府が繰り返し表明しているとおり、「自然災害等によって生じた被害は、国民の自助努力によって回復されるべきもので、国として個人補償はできない」というのが一貫した考え方である。政府は、この個人補償不可能論を楯に、被災者に対する現金給付を拒み続けた。

災害救助法が成立した昭和20年代初期は物資の少ない時代であり、現物支給がもっとも合理的かつ現実的な方法であったが、物資が豊富にあり、なおかつ、これからの成熟社会では、被災者のニーズはますます個別化、多様化するものと考えられ、画一的、一律の支援ではそのニーズに応え切れないと考えられる。また、食物アレルギー症などをもつ人たちに一般と同様の食を提供するのは不合理であるし、健常者と障害者では必要な応急物資も異なることは当然である。だからこそ、アメリカや台湾では、現物支給と同時に、被災者が必要物資を選択できるバウチャー（クーポン券あるいは切符）制度を導入しているのである。また、自力である程度対応できる被災者と障害者や病人など特別な対応を必要とする人たちに対して「一律平等」の対策を講じることが適切かどうか、という問題もある。

被災者の多様なニーズを反映して、現物を選ぶか現金（バウチャー）を選ぶかの選択

制の導入や、高齢者や障害者の存在を視野に入れ、特に手厚い対応を必要とする人たちと一般的対応で十分な人たちとを分けて処遇するような方策も、今後は必要になるかもしれない。

## イ 融資制度の限界

### (7) 災害援護資金の貸付

「災害弔慰金の支給等に関する法律」は、「災害弔慰金」及び「災害障害見舞金」の支給のほか、「生活の立て直しに資するため、災害援護資金の貸付けを行うことができる」(法第10条)とし、その対象は、一定の所得以下の世帯とされる。同法の解説によると、全世帯のうち所得の低い方から3分の2の世帯が対象となるよう所得の上限が設けられている。つまり、返済能力の高い資力を有する世帯は、貸付対象から除外され、返済能力の低い低所得世帯を貸付対象としている。

阪神・淡路大震災の被災世帯に対しては、56,422件約1,309億円が貸し付けられ、平成16年3月末時点で884億円が償還されているが、借受者の破産や行方不明等で延滞中のものが340億円余りある。生活立て直しのために借りた金の返済がかえって生活を圧迫した、というパラドックスが生じてしまった。

一方、「給付」である「災害弔慰金」及び「災害障害見舞金」の支給要件には、所得要件は付されず、「死亡」や「障害」という事実に着目し、高額所得者であっても給付が受けられる仕組みとなっている。

このような実態を見ると、災害援護資金を返済能力の高い高額所得層にも希望があれば貸し出し、いわば「災害弔慰金」及び「災害障害見舞金」の「給付」と同様に、災害によって被害を受けたという事実そのものに着目して、所得要件をなくすか、あるいは大幅に緩和することが望ましい。

### (4) 住宅ローン・利子補給

阪神・淡路大震災では、被災者の住宅の自力再建を支援するため、低利融資に加え、復興基金を活用して各種の利子補給の制度が創設された。これを概観すると次のとおりである。

(戸数は平成15年11月現在の利用戸数)

|                         |         |   |
|-------------------------|---------|---|
| 被災者住宅再建利子補給             | 20,228戸 |   |
| 被災者住宅購入利子補給             | 13,453戸 |   |
| 被災マンション建替支援利子補給         | 3,861戸  |   |
| 県・市町単独住宅融資利子補給          | 4,173戸  |   |
| 高齢者特別融資(リバースモーゲージ型)利子補給 | 17戸     |   |
| 定期借地権方式住宅再建利子補給         | 109戸    |   |
| 計                       | 41,841戸 | A |

これらの制度は、住宅金融公庫はじめ民間金融機関を含めたほとんどの被災者向け住宅再建関係融資に適用された。しかしながら、いずれにおいても「完済時80才」という年齢制限が障害となり、高齢者には利用できなかった。また、子や孫に借金を残したくないという高齢者の心情から融資制度を利用しないケースが大半であった。

このため、兵庫県は復興基金を活用して、融資が受けられず(又は受けず)自己資金を取り崩して住宅再建をする高齢者を対象に、次のような補助制度を実施した。

|             |         |   |
|-------------|---------|---|
| 高齢者住宅再建支援補助 | 10,513戸 | B |
|-------------|---------|---|

以上、復興基金の住宅再建関連助成制度の利用戸数52,354戸(A+B)のうち、高齢者住宅再建支援補助を活用した高齢者は20%(B/A+B)となり、この補助制度が自力再建力の弱い高齢者に非常に有効だったことがわかるが、逆にいえば、それ以外の利子補給制度は、高齢者がそもそも融資制度を受けられないケースが多いから、あまり機能しなかったということでもある。

#### ウ 義捐金

阪神・淡路大震災では、約1,794億円の義捐金が国内外を問わず寄せられた。これらの義捐金は、兵庫県南部地震義捐金募集委員会によって次のとおり3次にわたり配分された。

|       |                  |           |
|-------|------------------|-----------|
| 第1次配分 | i 死亡者・行方不明者見舞金   | 580百万円    |
|       | ii 住家損壊見舞金       | 45,049百万円 |
| 第2次配分 | i 重傷者見舞金         | 554百万円    |
|       | ii 要援護家庭激励金      | 14,748百万円 |
|       | iii 被災児童・生徒教育助成金 | 1,742百万円  |
|       | iv 被災児童特別教育資金    | 461百万円    |
|       | v 住宅助成金          | 46,591百万円 |
| 第3次配分 | 生活支援金            | 55,809百万円 |

(以上のほかは、被災市町の実情に応じた配分分として市町へ交付)

確かに莫大な金額であったが、被災世帯が約45万世帯という膨大な数であり、被災者一人あたりの金額は非常に少なくなってしまう。そのため、上記のような義捐金の配分は、より効果的に配分したいとする募集委員会の苦勞が見えるようである。ちなみに、他の災害と被災世帯当たりの金額を単純に比較すると次のようになる。

#### ■義捐金の状況

| 区 分    | 雲仙・普賢岳   | 北海道南西沖   | 阪神・淡路     |
|--------|----------|----------|-----------|
| 災害発生   | 平成2年11月  | 平成5年7月   | 平成7年1月    |
| 全半壊(焼) | 727棟(世帯) | 1,032世帯  | 448,929世帯 |
| 義捐金総額  | 約234億円   | 約260億円   | 約1,794億円  |
| 1世帯当たり | 約3,219万円 | 約2,519万円 | 約40万円     |

以上のほか、鳥取県西部地震では1世帯当たり約10万円、同じく芸予地震では約6万円となっており、国民の自発的な善意によって集まってくる義捐金は、結果として、被災者の住宅を再建するのに十分な金額であったり、それには遠く及ばない金額であったりする。一種の共助ともいえる義捐金は被災者支援のために重要であるが、その額は、災害発生時の経済状況、マスコミの報道の仕方、被災者の人数などによって変わってくるため、これに過度に依存することはできない。

#### エ 地震保険の実情

わが国は地震国と言われ、地震による社会的、経済的な被害を度重ねながら、近代的な保険制度の導入が始まった明治初年以降、幾度も地震保険に関する検討が行われてきたが、昭和41年の「地震保険に関する法律」の制定まで実現しなかった。その理由は、

次のとおりである。

(ア) その頻度、損害の規模等が統計的に把握が困難である（大数の法則にのりにくい）こと

(イ) そのもたらす損害が巨額になる可能性をもっており、民間保険会社の担保力を超える事態に対する懸念である。

しかし、昭和39年の新潟地震を契機に議論が進み、国のバックアップを前提として一定の要件の下に制度が構築された。その要件は、

(ア) 特定の損害保険契約（火災保険等）に附帯して契約する必要があること

(イ) 保険金額は火災保険等の保険金額の3～5割とすること

(ウ) 1回の地震による保険金支払額の限度額を定めること

などである。

これらの要件のため、保険料負担が高くなり、とりわけ経済的負担力の弱い者にとっては加入が困難であることや、支払われる保険金額が、従前住宅の査定額（火災保険金額）の3～5割であり、住宅再建に十分ではないことなどから、加入率は全国で16%程度にとどまっている。また、地震保険の料率は地震発生危険度によって、全国を4等地に分け、危険度の高い等地のほうが保険料率が高くなるようにしているが、それでも、加入率を見ると地震危険地域が加入率が高くなるという、「逆選択」の問題をかかえている。

こうしたことから、自助の一つである地震保険は、災害時の住宅再建を支える仕組みとして機能的に限界があると言わざるを得ないので、他の公助、共助と適切に組み合わせることが必要である。

#### ■主な都道府県の地震保険加入率の推移（%）

| 区 分     | 全 国  | 東 京  | 静 岡  | 北 海 道 | 佐 賀 | 兵 庫  |
|---------|------|------|------|-------|-----|------|
| H6.3 末  | 7.0  | 16.1 | 12.8 | 4.8   | 0.8 | 2.9  |
| H7.3 末  | 9.0  | 17.9 | 14.1 | 7.4   | 1.5 | 4.8  |
| H8.3 末  | 11.6 | 20.7 | 16.8 | 10.7  | 2.6 | 8.4  |
| H9.3 末  | 13.1 | 22.6 | 18.3 | 12.9  | 3.2 | 10.2 |
| H10.3 末 | 14.2 | 23.7 | 19.2 | 14.2  | 4.0 | 11.2 |
| H11.3 末 | 14.8 | 24.2 | 19.3 | 14.9  | 4.4 | 11.5 |
| H12.3 末 | 15.4 | 24.7 | 19.4 | 15.5  | 4.8 | 12.0 |
| H13.3 末 | 16.0 | 24.9 | 19.5 | 15.8  | 5.0 | 12.3 |
| H14.3 末 | 16.2 | 24.6 | 20.1 | 15.6  | 5.3 | 12.4 |
| H15.3 末 | 16.4 | 24.2 | 21.0 | 15.5  | 5.3 | 12.4 |
| H16.3 末 | 16.6 | 24.6 | 21.3 | 15.7  | 5.3 | 12.5 |

#### (3) 兵庫県による「総合的国民安心システム」の提唱（平成9年4月）

わが国は、荒廃した戦後の焼け跡の中から、劇的な高度経済成長を遂げ、国民の生活レベルも成熟社会と評される質的向上を果たしてきた。そのような中で発生した阪神・淡路大震災は、現代都市施設や巨大なビルがたち並ぶ大都市を、あっという間に、再び瓦礫の

街へと引き戻した。震災の前後の落差はあまりにも大きく、またさほどの被害がなく都市機能が完全に残っていた近隣の大阪市等との格差もきわだっていた。

戦後復興期や発展途上にあった時期なら、最低限の現物給付があれば被災者の生活を支えることができたが、過剰なほどに物資があふれ、またほとんどの国民が中流意識を持っている現代社会において、一瞬のうちに家財をいしなった被災者に対して、政府の「自然災害による損失は被災者自らの責任で対処すべきものであり、生活の復興は自助努力に拠るべきであって公費を支出して補填すべきものではない」という考え方では、被災してストックを失った人々とそうでない人々との格差は埋められない。その結果、被災者の生活再建は進まず、被災地域が衰退してしまう危険がある。災害によって失った被災者の家財に対する補償という発想でなく、被災者の生活再建なくして地域の再生はあり得ない、地域の復興のために被災者の生活を公的に支援する必要がある、という社会的観点を導入しなければならない。

このような観点に立って、兵庫県は阪神・淡路大震災の被災者に対する生活再建支援のための「公的支援」制度実現に向けた取り組みを、精力的に開始した。またその一方、全国的な枠組みとしても、将来の自然災害の被災者の生活再建と住宅再建を支援する、公助と共助の制度の創設を訴えた。その一つは、国と都道府県の共同出資による生活再建支援のための基金制度であり、もうひとつは、国民の相互扶助を基本とした住宅再建支援のための災害共済制度である。すなわち、この二つの制度は、被災者の生活の復興、およびそれを通じて被災地の早期復興を実現するうえで不可欠の車の両輪のようなものであり、両制度をあわせて、「総合的国民安心システム」としてその構築を全国に提唱したのである。

#### 【地震等自然災害による被災者支援制度（総合的国民安心システム）の創設】

兵庫県

- 1 高齢化、成熟化が進んだ我が国における、地震等の大規模災害からの被災者の生活復興に当たっては、自力復興は極めて困難であるため、公的支援制度の創設が不可欠である。
- 2 とりわけ、被災者が生活復興を行うためには、住宅の再建と生活の再建が不可欠であり、これらに係る具体的な支援システムを構築する必要がある。
- 3 住宅再建については、国民の相互扶助精神に基づく住宅地震災害共済制度を新たに創設すべきである。
- 4 生活再建については、中堅所得層も含む被災者が最低限の生活を維持することに要する基盤の再建に対して公的支援を行うため、国及び都道府県の共同設置による基金制度を新たに創設すべきである。

### 3 生活再建支援・住宅再建支援への取り組みの経過とその成果

#### (1) 生活再建支援

ア 復興基金による「被災者生活再建支援金」「中高年恒久住宅自立支援金」創設（平成9年度）

#### (7) 個人補償論から生活支援論へ

兵庫県の被災者に対する生活支援、自立支援のための「給付金」制度実現への動きは、大震災発生後の2日後、平成7年1月19日、当時の村山総理大臣来県に際して、「緊急生活資金（給付）制度」を緊急要望したときに端を発する。

この緊急要望は、既存の枠組みである生活福祉資金の特別貸付の実施であったが、やはり「個人補償」はしないという政府の基本方針が貫かれた。

そして、平成8年8月兵庫県は、被災者が失った財産の「損失補填」ではなく、これからの自立生活の開始を支援する「公的支援」として、復興基金を活用した仕組みの構築を政府・与党に働きかけることになる。「個人補償」論をふりかざして被災者の生活支援に公的資金を出そうとしない政府に対し、被災者の生活再建や自立生活のための「公的支援」という論理を展開したのである。

#### 《平成7年5月19日参議院予算委員会村山富市総理大臣答弁》

一般的に自然災害等によって生じた被害に対して個人補償をしない、自助努力によって回復して貰うと言うことが原則になっている。

従って、政府としては、被災者の実情に配慮した支援措置を幅広くかつきめ細かく実施して一日も早い生活再建ができるよう努力している。

ただ、個人補償という形は、これまでの災害救援の基本からして難しい問題がある。あくまで自助努力を原則にしなければならない。

#### 《平成16年5月防災白書》

平成7年10月、参議院本会議で当時の村山総理大臣が「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うるかわりに、個人の財産は個人の責任のもとに維持することが原則となっている」と答弁しているように、私有財産制のもとで、財産の自由処分に政府が関与しないことと、政府が財産形成に関与しないことが大原則とされている。

#### (4) 「生活再建支援金」の実現（平成9年4月）

このように、兵庫県は、災害による個人財産の損失を補填するという観点でなく、被災者が仮設住宅から恒久的な住宅に移行し、新しい生活を開始するときに必要な公的支援として、最低限の家財道具を購入する費用等を積み上げ、支援金支給制度の創設を国に働きかけた。またその財源として、阪神・淡路大震災復興基金の積み増しをあわせて要望した。

これに対して政府は、平成9年1月被災高齢世帯に対する「生活再建支援金」の給付制度創設を認め、その財源となる阪神・淡路大震災復興基金の3,000億円積み増しを認めた。

## 【生活再建支援金制度の概要】

(財) 阪神・淡路大震災復興基金

### 1 対象要件

次の要件全てを満たす世帯

- ① 住家が全壊（焼）の被害を受けた世帯又は半壊（焼）の被害を受け解体した世帯
- ② 平成12年3月31日までに恒久住宅に入居していること
- ③ 世帯全員の住民税（所得割）又は所得税が非課税であること
- ④ 基準日時点で世帯主が62歳以上である世帯であること  
又は平成12年4月1日までに要援護世帯として認定された世帯であること

### 2 基準日

平成9年4月1日

### 3 支給内容

#### (1) 支給金額

複数世帯：月額2万円

単身世帯：月額1万5千円

#### (2) 支給期間

|       |             |     |           |
|-------|-------------|-----|-----------|
| 基準日現在 | 世帯主65歳以上の世帯 | 5年間 | (最高120万円) |
|       | 同 64歳の世帯    | 4年間 | (最高96万円)  |
|       | 同 63歳の世帯    | 3年間 | (最高72万円)  |
|       | 同 62歳の世帯    | 2年間 | (最高48万円)  |

要援護世帯は、「要援護」の認定日により支給期間決定

《交流経費加算》

被災時居住市町から他の市町に移転（神戸市は5ブロックに区分）した場合は、月額5千円（最高30万円）を加算

### (ウ) 「中高年自立支援金」創設（平成9年12月）

この高齢者向けの被災者生活再建支援金制度が発足して間もなく、今度は、子供の教育や親の扶養、ローン返済等に経済的負担が大きく、また、復興の中心的役割を担う層でもある中高年層への支援の検討を進め、中高年自立支援金制度が実現した。

## 【中高年自立支援金制度の概要】

(財) 阪神・淡路大震災復興基金

- 1 対象要件  
次の要件全てを満たす世帯
  - ① 住家が全壊（焼）の被害を受けた世帯又は半壊（焼）の被害を受け解体した世帯
  - ② 平成12年3月31日までに恒久住宅に入居していること
  - ③ 同一世帯に属する世帯員の総所得金額の合計額が507万円以下であること
  - ④ 基準日時点で世帯主が45歳以上である世帯であること  
平成12年4月1日までに要援護世帯として認定された世帯で生活再建支援金の対象となっていない総所得金額507万円以下の世帯を含む)
- 2 基準日  
平成9年12月1日
- 3 支給内容
  - (1) 支給金額  
複数世帯：月額2万円  
単数世帯：月額1万5千円
  - (2) 支給期間  
2年間（最高48万円）

### イ 被災者生活再建支援法の成立（平成10年5月）

#### (7) 法の成立に向けた取り組みの経緯

ところで、高齢者を対象とした復興基金による「被災者生活再建支援金」の実施に見通しが立った平成9年1月、兵庫県は、今後の自然災害における被災者にも適用できるよう、この種の制度を全国化すべく検討に着手した。

その内容は、国と都道府県が共同設置する基金の運用益を活用するもので、同年3月には全国知事会に提案し、7月には全国知事会議において、「地震等自然災害による被災者の自立再建を支援する災害相互支援基金の創設に関する決議」が緊急採択されている。

## 【兵庫県が提案した生活再建のための基金制度(H9.4)】

兵庫県

### 1 目的

国民の所得水準等が向上した成熟社会において、地震等の大規模自然災害の発生により被災した者（教育費や住宅ローンの負担が重い中堅所得者層を含む）が、迅速かつ弾力的に最低限の生活を維持することに要する生活基盤を再建するための資金を給付（現行の災害救助法の運用では困難な分野を補完）し、もって、被災者の自立復興を支援することを目的として、国及び都道府県の共同設置による基金制度を創設する。

### 2 対象とする災害

地震、噴火、津波

### 3 給付金の額

|          | 住宅が全壊した世帯 | 住宅が半壊した世帯 |
|----------|-----------|-----------|
| ・ 2人以上世帯 | → 100万円   | → 50万円    |
| ・ 単身世帯   | → 75万円    | → 37万円5千円 |

### 4 基金・

① 総額 3,000億円

② 負担割合

国 80% 都道府県 20%

ただし、給付金が基金総額を超える場合は

国 95% 都道府県 5%

③ 給付方法

給付金は、運用益（利回り3%）から取り崩し、なお不足した場合は基本財産を取り崩して給付

### 5 管理運營業務

法人格を持った全国的な組織において管理運営を行う

## 【全国知事会決議（H9.7.17）】

全国知事会

わが国においては、その国土にかかる様々な自然条件から、過去幾多の自然災害に見舞われてきた。

一方、これら自然災害による被災者の住宅再建や生活再建については、自力によることが原則とされてきた。

しかしながら、戦後50年余を経過した現在、国民の生活水準は著しく向上するとともに、本格的な高齢化社会が到来する等、被災者を取り巻く環境も大きく変化していることから、一瞬にして生活基盤を破壊された被災者が自力のみで復興することは極めて困難な状況となっている。

このような状況を踏まえ、全国知事会では、広域防災支援体制等の整備について鋭意、検討・協議を続け、この度その検討課題の一つである「災害相互支援基金の創設」について、別添のとおり全会一致でとりまとめたところである。

については、国において、本基金の創設実現のため、所要の財政措置等を講じられるよう強く要望する。

以上、決議する。

### 全国知事会の提案

《災害相互支援基金の主要事項》

- ・基金の創設 : 国及び都道府県の共同設置による基金を創設する
- ・基金の規模 : 3,000億円
- ・対象災害 : 自然災害一般
- ・給付金額 : 被災者が生活を再建するため必要とする最低限の生活必需品の購入に要する経費の額  
(例;標準世帯で100万円)

一方、国会においては、与野党がそれぞれの案を持ち、さらに市民グループからも提案があり、何とか法律を成立させたいと意図していた議員たちにとって、その一本化は容易ではなかったと推察される。

### 【3 法案の比較】

| 区 分  | 与党（自社さ）案                                       | 野党（新民太）案  | 市民立法案                 |
|------|--|---|-----------------------|
| 対象災害 | 災害救助法適用災害                                      | 阪神・淡路大震災のみ                                      | 災害救助法適用その他の災害         |
| 給付内容 | 生活再建支援金<br>上限 100万円                            | ・震災見舞金<br>上限 100万円<br>・特別支援金（所得減世帯）<br>上限 200万円 | 生活基盤回復支援金<br>上限 500万円 |
| 所得基準 | 年収500万円以下<br>但し、<br>45歳～700万円以下60歳<br>～800万円以下 | 所得1,000万円<br>未満                                 | 所得2,000万円<br>未満       |
| 費用負担 | 都道府県拠出基金1/2<br>国庫 1/2                          | 全額国庫  | 国：都道府県：市町村＝<br>2：1：1  |

（注）自：自民党 社：社会党 さ：さきがけ 新：新進党 民：民主党 太：太陽党

しかし、関係者の思いは「小さく産んで大きく育てよう」という言葉に象徴されるように、完璧とはいいがたいものの与野党間で合意が成立し、議員立法により、平成10年5月22日法律第66号として被災者生活再建支援法が成立する。そして、ここで残された重要な課題は、次の附帯決議に集約されている。

- a 阪神・淡路大震災の被災者に対しては、法による支援金に相当する程度の支援が行われるよう国は必要な措置を講じること
- b 法施行後5年を目途として、法の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講じること

#### （イ）復興基金による「被災者自立支援金」制度の創設

こうして、被災者生活再建支援法が成立したので、附帯決議 a の趣旨に沿い、兵庫県は、復興基金による先行2制度を統合したうえで、一部対象範囲を拡大し、「被災者自立支援金」制度を、平成10年7月に創設した。

## 【被災者自立支援金制度の概要】

(財) 阪神・淡路大震災復興基金

### 1 対象要件

住家が全壊（焼）の被害を受けた世帯又は半壊（焼）の被害を受け解体した世帯で次のいずれかに該当する世帯

| 合計総所得金額           | 世帯主の年齢・「要援護」認定日              | 支給金額  |
|-------------------|------------------------------|-------|
| 346万円以下           | 世帯主の年齢不問                     | 100万円 |
| 346万円超<br>510万円以下 | 基準日現在 45歳以上<br>基準日までに「要援護」認定 | 50万円  |
| 510万円超<br>600万円以下 | 基準日現在 60歳以上<br>基準日までに「要援護」認定 | 50万円  |

※ 単身世帯は、それぞれの区分毎の支給金額の3/4

### 《非課税世帯》

| 所得要件                      | 世帯主の年齢・「要援護」認定日              | 支給金額                |
|---------------------------|------------------------------|---------------------|
| 住民税（所得割）<br>又は所得税が<br>非課税 | 基準日現在 65歳以上<br>基準日までに「要援護」認定 | 120万円<br>(交流加算30万円) |
|                           | 基準日現在 62歳から64歳               | 100万円<br>(交流加算25万円) |

※ 単身世帯は、それぞれの区分毎の支給金額の3/4

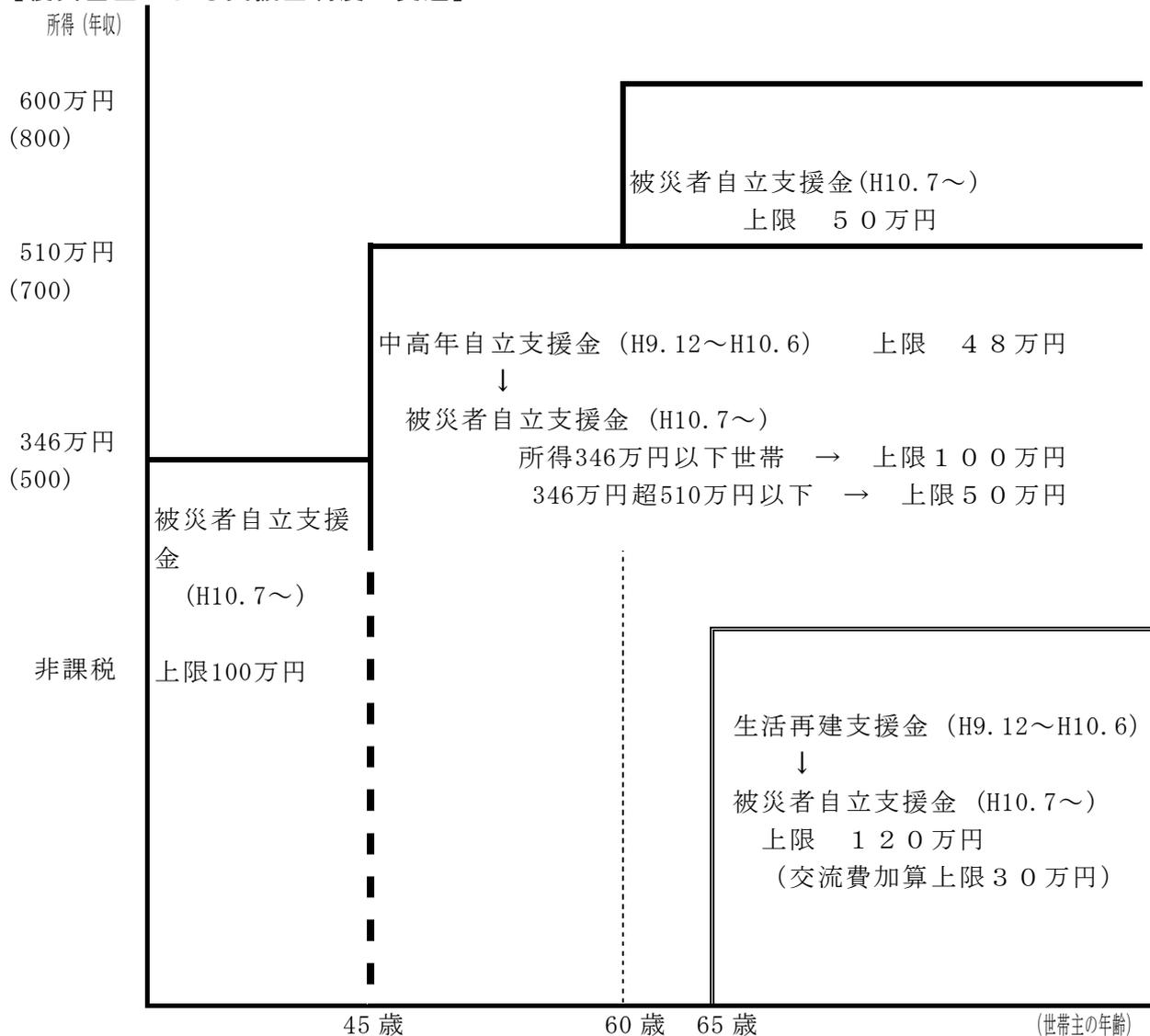
### 2 基準日

平成10年7月1日

### 3 支給方法

- ・ 分割支給（月額、年2回）又は一括支給
- ・ 申請者の選択による

【復興基金による支援金制度の変遷】



(ウ) 被災者生活再建支援法の見直し（平成15年度）

次に、附帯決議 ii に関しては、法律の施行後5年を迎える平成15年度、実施主体である都道府県の意見を集約した全国知事会は、政府に対して様々な改善意見を提出した。また、兵庫県は阪神・淡路大震災の経験を踏まえて独自の改善提案を行った。

《兵庫県の改善提案》

- 1 法適用基準の見直し  
同一自然災害で被災した地域は、行政区域内の被害戸数に拘わらず、一律に法を適用すること
- 2 手続きの簡素化及び用途制限の緩和
- 3 被災を起因とした収入減世帯の救済  
発災年の前年（又は前々年）収入だけでなく、発災年の収入も収入要件の対象年収とすること

しかし、法の見直しにあたっては、支援法附則第2条に規定されていた住宅再建支援に関する制度（居住安定支援制度）を同改正法の中で創設することになったため、議論は住宅再建支援に集中し、生活再建支援に関する改善は十分な議論がなされない

ままになった。

## (2) 住宅再建支援

### ア 住宅地震災害共済保険制度の提言（平成7年度）

次に、住宅再建問題について述べていく。

1923年の関東大震災以降最大の人的被害を出した阪神・淡路大震災では、被災者の自助努力には限界があることが明らかになったが、同時に、行政による公的な支援にも自ずと限界があることも多くの人に強く認識させることになった。この自助と公助の間隙を埋めるのは、共助、すなわち「助け合い」である。このことは、復興に携わる人々が強く実感したところでありこのたびの大震災からの復興を「協力復興」と特徴付け、これからの社会を支える社会原理とさえ言う人もいる。

#### 【住宅地震災害共済保険制度の概要】

兵庫県

##### 1 目的

地震等により被害を受けた住宅の復興については、我が国の現行制度、枠組みの中で、被災者が自立復興を成し遂げることは極めて困難な状況にあることから、国による国民の相互扶助を基本とした住宅の災害共済制度を創設する。

##### 2 対象とする災害

地震、噴火、津波

##### 3 給付金の額

- (1) 全壊：床面積に標準的住宅新築価格（17万円／㎡）を乗じた額  
（上限100㎡1,700万円）
- (2) 半壊：全壊の給付額の50%
- (3) 一部損壊：全壊の給付額の20%

##### 4 基金の運営

- (1) 主体：国
- (2) 加入対象者：住宅所有者（全員加入）
- (3) 共済掛金：月額概ね1,000円（保険金1,000万円当たり）
- (4) 掛け金の徴収：市町村が委託を受けて徴収

##### 5 事務費

- (1) 国が負担
- (2) 掛け金徴収経費は市町村に交付

この「共助」の考え方の下で、兵庫県が住宅復興に関していち早く提案したのが、住宅所有者が来るべき地震災害に備えて、被災した後の住宅再建を支援する資金を平時から協力して積み立てておく「住宅地震災害共済保険制度」であった。

### イ 自然災害に対する国民的保障制度を求める署名運動（平成8年度）

阪神・淡路大震災を契機として、兵庫県の提案のみならず、全労済協会や日本弁護士連合会等から様々な提案がなされた。しかし、どの提案を実現するにしても国民的なコンセンサスが必要であることは関係者の共通の認識であり、平成8年5月には、全労済協会、日本生協連、日本弁護士連合会及び兵庫県は「政府及び国会の下で自然災害被災者の住宅復興を促進するための国家的制度の創設について検討する審議会の設置」を求める署名運動を展開することで合意した。

【地震災害等に対する国民的保障制度を検討する審議会の設置に関する要請】

(H8.5)

自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議

政府（内閣総理大臣）及び国会の下に審議会を設置し、次に掲げる事項について早急に検討を始められる事を要請いたします。

- 1 地震、津波、風水害、噴火など自然災害被災者の住宅復興を促進するための国家的制度を創設すること
- 2 給付の対象は住宅と家財とし、基本的な生活再建を促進する内容にすること
- 3 給付財源を確保するため、国、地方公共団体及び国民によって公平で納得のできるシステム設計を計ること
- 4 創設する制度については、直接・間接を問わず、阪神・淡路大震災の被災者に何らかの救済措置が適用できるよう設計すること

一方、兵庫県議会自由民主党議員団は、全国46都道府県議会を行脚し、制度創設の重要性を説くとともに、それぞれの議会の意思として意見書の採択を要請した。

こうした積極的な活動の結果、2,500万人に及ぶ空前絶後の署名が集まった。また、全都道府県議会から、制度創設の必要性を訴える意見書が政府、国会に提出されている。

## 【新たな保険・共済制度の創設を求める意見書(H7.12.20)】

兵庫県議会

阪神・淡路大震災では、およそ10兆円という多額の被害が発生したが、震災から約1年が経過し、様々な分野でようやく復旧から復興へ移り始めたところである。

しかしながら、個人住宅をはじめとする建物の復旧・復興は進んでおらず、空き地の目立つ状況にある。この被災建物の再建を阻む最大の要因は、被災者の資金確保の困難さにあり、資金面での保障の拡充が強く求められている。

このたびの大震災では、住宅の被害が非常に大きく、義捐金や公的な支援だけでは再建を十分に行えない。また、再建資金を保障するはずの地震保険は、保険料の割高感等から加入率が極めて低かったことに加え、その保険金も低額であるなど、現行制度の問題点が浮き彫りになっている。

このため、国民生活の基盤をなす住宅等建物の再建に十分な資金を保障する方策の一つとして、保険・共済制度を国民的なコンセンサスにより創設することが急務となっており、本県からの地震など大災害の発生した場合の住宅に対する災害共済保険制度の提案がなされ、また、県下の民間団体からも住宅以外の建物や生産設備をも対象に含めた具体的な提案もなされているところである。

よって、政府におかれては、これらの提案の趣旨を踏まえ、現行保険制度の抜本的な見直しを行い、新たな保険・共済制度を創設されるよう強く要望する。

### ウ 「自然災害から国民を守る国会議員の会」の提案

#### (7) 共済制度の提案（平成12年10月）

被災者生活再建支援法成立の推進母体となった与党有志議員による「日本を地震から守る国会議員の会」は、平成10年12月超党派による「自然災害から国民を守る国会議員の会」に改組され、住宅再建支援に関する具体的な検討が進められた。

その検討の成果は、平成12年10月「被災者住宅再建支援法案骨子」として発表されている。その概要は、次のとおりである。

## 【被災者住宅再建支援法案骨子の概要】

自然災害から国民を守る国会議員の会

### 第一 目的

相互扶助の観点から住宅の所有者の負担金により住宅再建支援金を支給することにより、被災者の住宅の再建を促進するとともに、被災地域の速やかな復興を図ることを目的とするものとする

### 第二 定義

- 一 自然災害とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火、その他異常な自然現象により生ずる被害をいうものとする
- 二 住宅とは、人の居住の用に供する家屋又は家屋の部分をいい、賃貸住宅、空家、別荘、法人所有の住宅、店舗兼用の住宅を含めるものとする

### 第三 被災者住宅再建支援金の支給

#### 一 支給機関

被災者住宅再建支援金の支給事務は、市町村が行うものとする

#### 二 支給対象等

##### 1 支給対象

- ① 自然災害により住宅が全壊又は半壊の被害を受けた場合に、その住宅の所有者（原則として、負担金が未払いの者を除く）に対し、被災者住宅再建支援金を支給する者とする
- ② 被災者住宅再建支援金は、被災地域外で再建する者に対しても支給するものとする

#### 三 支給金額

- 1 住宅を再建する者に対する支援金額は、十七万円（住宅の新築に必要な一平米当たりの単価）に従前の住宅の床面積（百平米を上限）を乗じて得た額に、次の割合を乗じて得た額とするものとする

##### ① 地震等の場合

全壊の場合にあつては二分の一、半壊の場合にあつては六分の一

##### ② 風水害の場合

風水害の場合にあつては地震等の場合の二分の一

- 2 住宅を再建しない場合

住宅を再建しない場合の支給額は、再建する場合に支給される額の三分の一とするものとする

### 第四 財源等

#### 一 財源

- 1 被災者住宅再建支援金の支給に充てる財源は、その二分の一を住宅所有者から徴収した負担金をもって賄うものとする

- 2 国は、被災者住宅再建支援金の支給に際し、その金額の二分の一を負担するものとする

#### 二 負担金

- 1 負担金の額は、一年につき、二十五円に住宅の床面積（百平米を上限）を乗じて得た額とするものとする

- 2 負担金の徴収は、市町村が固定資産税の徴収と併せて行うものとする  
(以下省略)

#### (イ) 全国市町村の主張

しかし、この「法案骨子」に対しては、全国市長会、全国町村会から猛烈な反対が表明された。

反対のポイントは次のとおりである。

- a 住宅部分の面積確認や負担金の長期にわたる収納管理などに膨大な事務負担と莫大な事務費を要する
- b 市町村の基幹税である固定資産税のトラブルや滞納が一層増加する

たしかに、店舗等との併用住宅について、住宅部分の床面積を確定させる調査の困難性など反対の理由を否定できない面もあるが、災害列島といわれるわが国において、阪神・淡路大震災の悲惨な経験を2度と繰り返さないために、国民の視点から、これらの難点をいかに克服し、どうすれば実現できるのか建設的な議論が望まれたのではないかと考えられる。

#### (ウ) 全額公費による支援制度の提案

その後、「自然災害から国民を守る国会議員の会」では、市町村の強い主張に配慮し、「法案骨子」で提案した共済制度の検討を断念し、数回にわたって全額公費による制度を提案した。その最後となったのが、以下の提案である。

しかし、全額公費による支援は、「私有財産の損失補填に公費を投入しない」とする政府の基本方針に抵触するほか、住宅所有者と住宅非所有者の税負担上の公平性の問題や巨大災害時の財政負担等から政府の強い抵抗があった。

#### 《自然災害から国民を守る国会議員の会の提案経過》

|          |  |
|----------|--|
| 平成10年12月 | 自然災害から国民を守る国会議員の会発足                              |
| 平成12年10月 | 被災者住宅再建支援法案骨子を発表<br>(共済2/1国庫1/2 上限850万円)         |
| 平成14年6月  | 全額公費の試案を公表<br>(国、被災都道府県、被災市町村で分担 上限750万円)        |
| 平成15年7月  | 新たな全額公費の試案を提示<br>国、被災都道府県、生活再建支援基金で分担<br>上限500万円 |

## 【全額公費案概要（H15.7）】

自然災害から国民を守る国会議員の会

### 1 支給対象者

自然災害により住宅が全壊又は半壊の被害を受けた住宅所有者に対し、現に居住の用に供するもの一戸に限り、住宅を再建しない場合も含め支給するものとする

### 2 支給金額

#### (1) 住宅再建者

従前の居住床面積（百平米を上限）に一平米当たり15万円を乗じて得た金額に、次の割合を乗じて得た額とするものとする

① 地震等の場合は全壊三分の一、半壊六分の一

② 風水害等の場合は地震等の場合の二分の一

#### (2) 住宅非再建者

住宅を再建する場合の二分の一とするものとする

### 3 支給財源

被災者生活再建支援基金並びに、災害毎に拠出する被災都道府県及び国からの拠出金を支給財源とするものとする

#### (1) 通常災害

・基金 10 / 100

・都道府県 65 / 100 拠出額の90%起債  
元利償還金の47.5%を交付税措置

・国 25 / 100

#### (2) 大規模災害（被害想定額が都道府県の基準財政収入額の10%超の災害）

・基金 10 / 100

・都道府県 40 / 100 拠出額の90%起債  
元利償還金の95%を交付税措置

・国 50 / 100

#### (3) 激甚災害（被害想定額が都道府県の基準財政収入額を超える災害）

・基金 10 / 100

・都道府県 15 / 100 拠出額の90%起債  
元利償還金の47.5%を交付税措置

・国 75 / 100

## エ 国土庁「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告

（平成12年12月）

一方、政府の動きとしては、平成11年1月8日、被災者生活再建支援法附則第2条に基づき国土庁に「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」が設置された。

同委員会では、阪神・淡路大震災の復興過程で住宅所有者に対して数々の対策を実施したにもかかわらず、住宅の再建は期待どおりに進捗せず、そのことが生活再建や地域社会の復興の遅延に繋がった、という問題意識の下で、被災者が速やかに従前の生活に復帰し、それにより地域社会の速やかな復興を推進するために住宅再建支援はいかにあるべきかについて議論が重ねられた。

同委員会は、約2年間に17回に及ぶ会議での議論をまとめ、「個人の住宅は単体としては私有財産であるが、住宅の復興は地域の復興に繋がっており住宅再建への支援は、一定の公共性を有する」という、住宅再建に公的支援の道を開く可能性のある報告をとりまとめた。

被災者生活再建支援法附則第2条（H16.3改正時削除）

自然災害により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は、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。

なお、同委員会は結論として、共助の精神に基づく住宅再建支援制度の創設を検討する必要があるという報告を書いたが、その議論の過程では、住宅共済制度の創設に否定的な委員から激しい異論が唱えられ、「問題の奥深さと困難さを如実に物語る結果になった」とある（同委員会報告「6おわりに」より）。

### 【「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告】

国土庁

（関係部分）

阪神・淡路大震災が我々に残した教訓の一つは、大都市における大規模災害に対しては、現行制度の枠内での対応には明らかに限界があるということであろう。本委員会においては、再び阪神・淡路大震災の轍を踏まないためには、従来の枠組みにとらわれず、発想を転換して新たな事態に備える必要があるとの問題意識を持ち、次のような検討を行った。

まず、住宅は単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる。実際、被災者の住宅や生活の再建が速やかに行われれば、地域の経済活動が活性化し、その復興を促進することになる。

地域社会の中核を形成する住宅所有者については、住民の生活の安定と地域コミュニティの維持、さらに地域社会の復興に資するという観点から、その住宅再建に向けた努力が報われる支援を行うことが必要である。

これまで、被災者の住宅再建は自助努力、公的支援、義捐金によって行われてきた。しかしながら、阪神・淡路大震災においては、多額の義捐金が寄せられたにも拘わらず被災者数が多く住宅再建資金としては十分ではなかった。また、高齢化社会における多数の高齢者の存在、大規模災害と地域経済力の低下に伴う長期失業者の存在、地域経済の崩壊に伴う世帯収入の減少等の要因により、被災者の自力再建（自助）には限界があり、さらに、公的支援にも一定の制限があることを考慮すると、共助の理念に基づく相互支援策を拡充することについて検討する必要があるものと考えられる。

（以下省略）

#### オ 兵庫県の新たな主張（平成13年度）

前記の「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」における議論を踏まえ、

兵庫県では、先に全国市町村の反対に繋がった懸念に配慮しつつ、共助と公助を組み合わせた新たな共済制度を主張した。

この主張は、再三にわたり全国知事会の実務者会議で開陳されたが、地震危険地域とそうでない地域との間の意識格差などからこの主張について議論を深め、知事会としての合意形成を図ろうという気運は高まらなかった。

#### 【兵庫県の新たな主張】

兵庫県

- 1 制度の対象
  - ・全ての私有住宅所有者
- 2 対象災害
  - すべての自然災害
- 3 負担金
  - ・住宅一戸当たり定額
  - ・負担金の徴収は固定資産税と切り離す
  - ・単年度掛け捨て方式
- 4 支援金
  - ・被災住宅再建時の最低給付（ナショナルミニマム）として住宅一戸当たり定額
  - ・支給要件は、被災を起因とする「再建」または「補修」
- 5 共済期間等
  - ・共済期間は1年
  - ・被災時未加入者へは、不支給

#### カ 中央防災会議「防災基本計画専門調査会」の提言（平成14年7月）

平成14年、国の中央防災会議「防災基本計画専門調査会」は、ふたたび自然災害による被災者の住宅再建についての議論を行い、前述の「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」における「住宅の公共性」を認める見解とは異なる見解を示し、個人の住宅再建に対する公費の投入を否定した。

しかし、この専門調査会では、住宅再建に公費を投入することを否定する議論と、それに対抗する議論が分かれており、結果として、報告書には、真に支援が必要な被災者に対しては、住宅の所有・非所有に関わらず支援をすべきだという見解も併記された。

## 【防災体制の強化に関する提言（関係部分）】

中央防災会議防災基本計画専門調査会

また、安定した居住の確保については、被災者の生活再建を支援する上で最重要課題である。

しかし、私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度への加入により対処することが基本である。

行政としては、被災者の生活再建を支援する観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、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である。国は、都道府県や関係機関と調整の上、生活の再建に当たって必要となる家財道具の調達等に対する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。

### キ 全国知事会の決断（平成15年7月）

前述のように、「自然災害から国民を守る国会議員の会」から全額公費案が提示されたが、これに対しては政府内部の根強い反対があった。

一方、全国知事会は、都道府県の意見集約を迫られ、全国知事会事務局が独自案を策定、提示した。その内容は、生活再建支援法と同じ枠組みを利用し、都道府県間の相互扶助により、住宅再建支援を行おうとするものであった。

【全国知事会の提案】

全国知事会

- 1 基金
  - ・都道府県は、新たに300億円を拠出する
  - ・基金は、元金取崩型とする
- 2 負担割合  
基金二分の一、支給時国庫二分の一
- 3 対象  
災害：地震、風水害等異常な自然現象による被害  
住宅：世帯が生活の本拠として日常的に居住している自己所有及び賃貸している建築物
- 4 対象要件
  - ・持家の全壊又は半壊に伴う新築・購入、修理又は賃貸住宅への入居
  - ・賃貸住宅の全壊又は半壊に伴う新築・購入、修理又は他の賃貸住宅への入居
- 5 支給金額

| 区 分  | 全壊・新築 | 半壊・修理 | 賃貸入居 |
|------|-------|-------|------|
| 持 家  | 200万円 | 100万円 | 50万円 |
| 賃貸住宅 | 100万円 | 50万円  | 50万円 |

- 6 認定事務  
生活再建支援制度と同様、市区町村が行うものとする
- 7 その他
  - ・5年を目途に、追加拠出、制度の見直し等について検討
  - ・引き続き、住宅所有者間の相互扶助を基本とした共済制度について検討すべきである

この案は、住宅再建支援制度実現に向けた取り組みの中心的役割を担ってきた兵庫県及び静岡県の賛同によって、全国知事会での合意形成に拍車がかかり、平成15年7月開催された全国知事会議において、制度創設を国に求める緊急決議が採択された。

共助と公助の組み合わせを提案してきた兵庫県としては、この案を、公助部分の先行実施と受け止め、制度の創設を最優先する立場からの賛同であった。

## 【全国知事会議緊急決議(H15.7.17)関係部分】

### 全国知事会議

本会が、長年にわたり要望してきた被災者に対する住宅再建支援の制度については、被災者生活再建支援法附則第2条において「その在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。」と規定されており、さらに、昨年7月の中央防災会議の報告には、「住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、総合的な居住確保を支援していくことが必要である。」と述べられているなどの状況にある。

このような中において、居住確保の契機として、まずは、下記の内容の公的支援による住宅再建支援制度を早急に創設する必要がある。

### 記

- 1 都道府県は、住宅再建支援制度の創設のために、新たに拠出することとする
- 2 国は、国民からの期待も含め真剣に受け止め、平成16年度予算及び住宅再建支援制度の立法措置を早期に構築すること
- 3 また、生活再建及び住宅再建の両支援制度とも、今後5年を目途に追加拠出の必要性及び制度の見直しを含め、総合的に検討し、必要な措置を講ずることとする

については、国において、両支援制度の実現のため、所要の立法措置及び財政措置を講じられるよう、強く要望する。

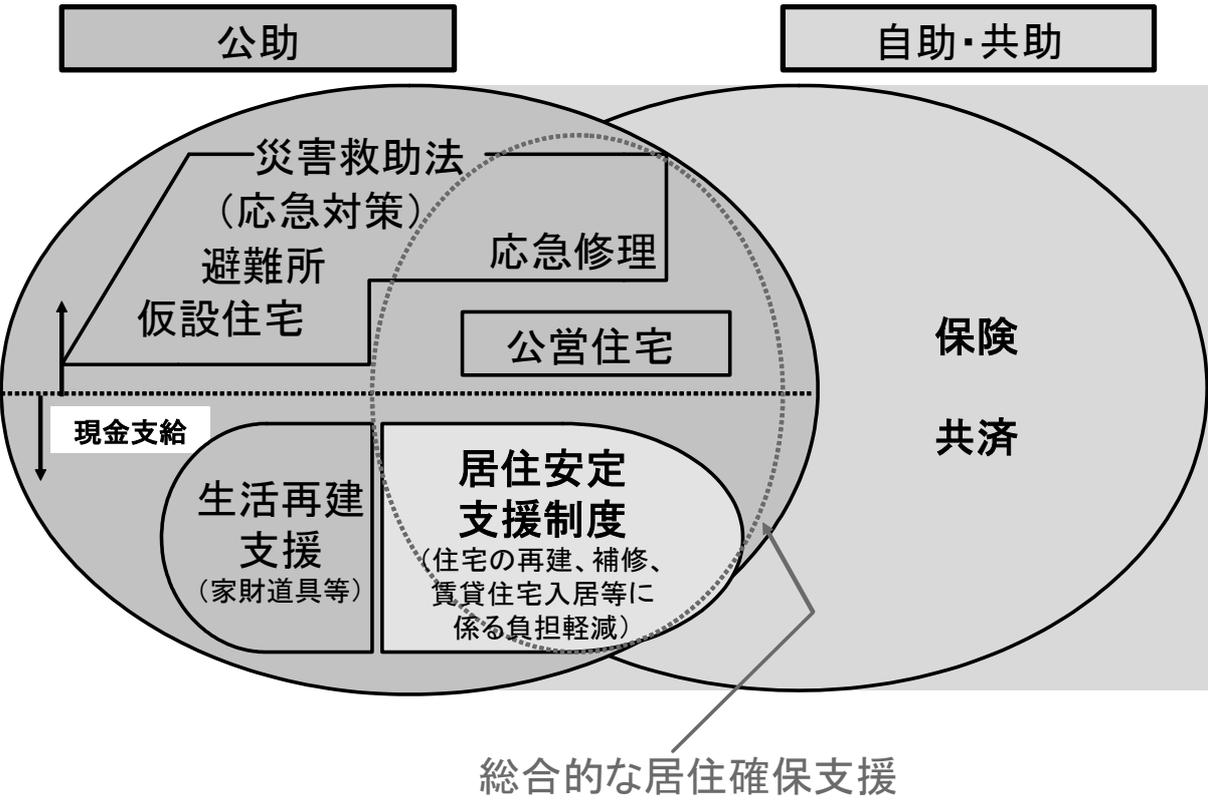
以上、決議する

## ク 居住安定支援制度の創設（平成16年4月）

全国都道府県の拠出を前提とした住宅再建支援制度実現の提案は、内閣府の重く受け止めるところとなり、平成16年度の概算要求にその創設が盛り込まれ、制度実現に向けた本格的な検討が始まった。

しかし、これまでの政府の「個人資産の形成に公費を投入しない」とする基本的立場に抵触する可能性がある議論として、財務当局の抵抗は熾烈を極めたものと推測される。このことは、新しく加わった制度を住宅再建支援制度と呼ばずに居住安定支援制度と呼んでいること、そして、創設されたその制度内容そのものに鮮明に表れている。すなわち、いままでの政府の基本的立場は貫かれ、住宅建築費本体は支援の対象としないこととされたのである。

居住安定支援制度創設(被災者生活再建支援制度の拡充)



## 【居住安定支援制度の概要】

内閣府

### 1 基本的事項

被災者生活再建支援法の枠組みの中で創設するものであり、適用災害、所得、年齢要件その他基本的事項は生活再建支援制度に同じ

### 2 支給上限額

- ・ 自宅が全壊（又は全部解体）した世帯が、自宅再建又は新築等する場合  
200万円
- ・ 自宅が半壊した世帯のうち、損壊等の程度が大規模（大規模半壊）である世帯が、自宅の補修をする場合  
100万円
- ・ 居住する住宅が全壊又は大規模半壊した世帯が、賃貸住宅（公営住宅を除く）に入居する場合  
50万円

注1 他の都道府県へ移転する場合は、対応する限度額の1/2

注2 大規模半壊世帯又は従前賃貸住宅入居世帯が自宅を新築等する場合は100万円とする

注3 生活再建支援制度と同様、収入500万円超の対象世帯は、対応する限度額の1/2、単身世帯は複数世帯の3/4

### 3 支援対象経費

次の居住関係経費について、原則として発災後3年以内（家賃等のみ2年以内）に支出される経費を対象とする

- ① 被災世帯が居住する住宅の建て替え及び補修に係る解体及び整地に要する経費（実際に要する費用の70%を超えない範囲）
- ② 被災世帯が居住する住宅の建て替え及び補修に係る以下の借入金関係経費
  - ・ ローン利子（借り入れ利率のうち、1%を超え3.5%以下の部分の利率に相当する利子）
  - ・ ローン保証料
- ③ 被災世帯が住宅を賃借する場合における当該住宅の家賃等（月額2万円を超える部分を対象とし、発災後2年以内に限る）
- ④ 被災世帯が居住する住宅の建て替え及び補修に係る以下の諸経費
  - ・ 建築確認、完了検査等申請料
  - ・ 表示登記、所有権保存登記、抵当権設定登記にかかる経費
  - ・ 仲介手数料
  - ・ 水道加入分担金

兵庫県は、政府に対し阪神・淡路大震災の被災者の実態に基づいて、住宅建築費本体を支援対象とするよう、制度案の修正を強硬に訴えたが容れられなかった。しかし、兵庫県の主張は、国会の附帯決議につながり、4年後に見直しを行うことになっている。

## 【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】

参議院災害対策特別委員会(H16.3.29)

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点に留意し、その運用に遺憾なきを期すべきである

一 被災世帯が円滑かつ速やかに支援金の支給を受けられるよう、概算払い制度の活用、書類の簡略化等による申請手続の簡素化を図るなど、運用上十分配慮すること

また、生活再建のためのニーズは被災世帯により多様であることを考慮し、弾力的な運用を図るよう努めること

二 居住安定支援制度の創設の趣旨及び内容について、国民及び地方公共団体等への周知徹底に万全を期すること

また、業務量の増大が見込まれる被災地方公共団体等に対して、適切な支援が行われるよう検討すること

三 大規模地震から国民の生命、財産を守るため、災害時に防災拠点となる公共施設等の耐震化を急ぐとともに、住宅、特に個人住宅の耐震化に関する意識啓発に努め、その耐震化の普及促進を図ること

四 阪神・淡路大震災のような大規模災害が発生した場合は、阪神・淡路大震における支援措置を参考として、必要な措置を検討すること

五 地方公共団体が、被災者の居住の安定と被災地域の復興に係る被災者や被災地域のニーズ、状況を踏まえた支援制度等を実施する場合には、地方公共団体との役割分担を踏まえつつ、適切な配慮を行うものとする

六 居住安定支援制度の充実を図るため、本法の施行後四年を目途として、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

右決議する

※ 衆議院災害対策特別委員会においてもほぼ同様の附帯決議が付されている

### (3) いままでの取り組みの成果

以上述べたように、生活再建支援、住宅再建支援いずれにおいても、政府の伝統的な「個人補償」論を完全に突き崩すまでに至ってはいないが、関係者の努力によって、真に支援の必要な自然災害の被災者に対して公的支援の道を拓いたという点で、画期的な成果であったと言える。

しかし、実現した制度はまだまだ不備な部分も少なくないので、阪神・淡路大震災という大規模災害に遭遇し、復旧・復興過程における被災者の実態をつぶさに見てきた兵庫県としては、今後さらに、被災者の実情に即し、真に有効な制度となるよう引き続き改善を求めていくことが必要である。

《主な取り組みの経過》

| 時 期      | 主 な 動 き                                      |
|----------|--|
| 平成7年 10月 | ・兵庫県が住宅地震災害保険制度を提案                           |
| 平成9年 4月  | ・阪神・淡路大震災復興基金による「生活再建支援金制度」創設                |
| 6月       | ・住宅再建支援、生活再建支援から成る「総合的国民安心システム」の構築を提唱        |
| 12月      | ・自然災害に対する国民的保障制度の創設を求める2千5百万人の署名を内閣総理大臣宛に提出  |
| 平成10年 5月 | ・被災者生活再建支援法成立                                |
| 7月       | ・阪神・淡路大震災復興基金による2支援金制度を統合・拡充し「被災者自立支援金制度」を創設 |
| 平成12年12月 | ・国土庁「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告              |
| 平成14年 7月 | ・中央防災会議「防災基本計画専門調査会」提言                       |
| 平成15年 7月 | ・全国知事会が全国都道府県の拠出する基金を活用した住宅再建支援制度の創設を緊急決議    |
| 12月      | ・政府が居住安定支援制度を含む平成15年度予算案を閣議決定                |
| 平成16年 3月 | ・居住安定支援制度の創設を盛り込んだ「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律」が成立  |

4 残された課題と今後の対応

(1) 生活再建支援

ア 生活再建支援金制度の不備とその改善

次に、残された課題について述べていく。

まず、被災者生活再建支援のほうから行くと、前述の全国知事会の「改善意見」は、現在のところ、ほとんど実現していない。それぞれの課題に対する政府の見解はおおむね次のとおりであるが、阪神・淡路大震災での被災者の実態を参考にして、必要な改善を今後とも働きかける必要がある。

【全国知事会の改善意見と政府の見解】

| 善事項            | 改善意見   | 政府の見解  |
|----------------|--|--|
| 1 支援法適用災害の要件緩和 | ・市町村区域内の被災戸数で法の適用・不適用が決まるため、隣接市町村で同一災害で被災したにも拘わらず適用にならないケースが発生する | ・法適用市町村の隣接市町村（但し10万人未満に限る）について要件緩和<br>10戸以上→5戸以上<br>・公費支弁に求められる「公益性」の観点からの限界 |
| 2 収入額の算定方法の見直し | ・被災を起因とした収入減世帯については、「前年収入」                                       | ・未確定な被災後の事情変化は基準にできない  |

|               |  |  |
|---------------|--|--|
|               | ではなく「被災年収入」で判断すべきである                   |  |
| 3 収入・年齢要件の簡素化 | ・収入と年齢の複合要件を簡素化し、一定収入以下では年齢要件を撤廃すべきである | ・現行基準でも、全世帯の56%をカバーしており、これ以上の拡大はできない<br>・これまでの支給実績では、全壊世帯の78%が支給対象 |
| 4 対象品目の拡大     | ・被災者個々に必要物品が異なるため、大幅に対象品目を拡大すべきである     | ・現行制度の枠内で弾力的な取り扱い（類似品も対象に）を行う                                      |
| 5 手続きの簡素化     | ・複雑難解な申請様式を簡素化するとともに、領収書の添付を不要とすべきである  | ・公金である以上支出を確認する書類は必須。<br>・様式等の簡素化を行う                               |

## (2) 現行制度の限界

支援法は、第1条にその目的として「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なものに対し、(中略)その自立した生活の開始を支援すること」と規定している。この目的を達成するため、支援対象となる「自立した生活を開始するために必要な経費」として、支援法施行令第3条は、

- i 生活必需品の購入費又は修理費
- ii 特別な事情により必要となる物品の購入費又は修理費
- iii 住居の移転に必要な移転費
- iv 転居のための交通費
- v 賃貸住宅入居時の礼金
- vi 被災による負傷又は疾病の治療のための医療費

と規定している。

この規定を見ると、支援の対象は、住宅に被害を受けた人たちと想定されているようである。しかし、阪神・淡路大震災では、自立生活の再建が困難となった原因は住宅被害に限らなかった。たとえば、勤務先の事業所の被災による失職や、被災による負傷で離職した場合など生業を失ったために、定期的に決まった収入のある年金生活者より厳しい状況に陥り、子供の養育や親の扶養、ローンの返済を抱え、日々の生活資金にすら困窮する働き盛りの年代層がいた。

こうした被災者への支援は現行支援法では難しく、別途の検討（これについては後述する）が必要と考えられる。

## (3) 住宅再建支援

### ア 居住安定支援制度の不備とその改善

今回の被災者生活再建支援法の改正によって創設された居住安定支援制度では、「自立した生活を開始するために必要な経費」は次のとおりとされている。(全壊して再建、購入する場合)

- (ア) 従前住宅の解体、廃棄物の撤去及び整地に要する経費
- (イ) 住宅の建築又は購入のためのローン利子及びローン保証料
- (ウ) 再建、購入するまでの間の一時的な宿泊施設等利用料
- (エ) 建築確認に係る手数料、購入に係る仲介手数料、登記等諸経費

しかし、これらの支援対象経費に、住宅建築費本体が入っていないことは、住宅再建支援として根本的な欠陥があると言わざるを得ない。

阪神・淡路大震災の実態から見ると、被災者によっては、上記の対象経費を積み上げても、居住安定支援金の支給上限額の200万円に至らないケースが生じることは明らかである。たとえば、火災によって壊滅状態となった長田区の全焼家屋では、解体費用は必要なかったし、融資を受ける際に年齢制限の壁がある高齢者には、ローン関係経費がないのが通例である。以下のような兵庫県の試算によると、最低では、約60万円程度にしかならないケースもあるとしている。

**【想定されている居住安定経費のモデルケース】**

－自宅全壊・立て替えの場合－

|              |           |
|--------------|-----------|
| ・解体撤去費・整地費   | 150～210万円 |
| ・ローン関係経費     | 152万円     |
| ・諸経費         | 38万円      |
| ・建て替え期間中の家賃等 | 24万円      |

支援対象経費合計 364～424万円 → 支援金額 200万円

**【予測される最低額】**

－自宅全焼で高齢のためローンが組めない場合－

|              |             |      |
|--------------|-------------|------|
| ・解体撤去費・整地費   | 解体撤去費不要、整地費 | 21万円 |
| ・ローン関係経費     | なし          |      |
| ・諸経費         | 38万円        |      |
| ・建て替え期間中の家賃等 | 仮設住宅入居につき不要 |      |

支援対象経費合計 59万円 → 支援金額 59万円

**(7) 「居住安定支援制度補完事業」 その1**

改正された支援法の不公平を回避するため、兵庫県は、法に基づく支給額と法限度額の差額を支給する居住安定支援制度補完事業を創設し、その差額分を使って建築費本体への支出を可能にした。(平成16年4月)

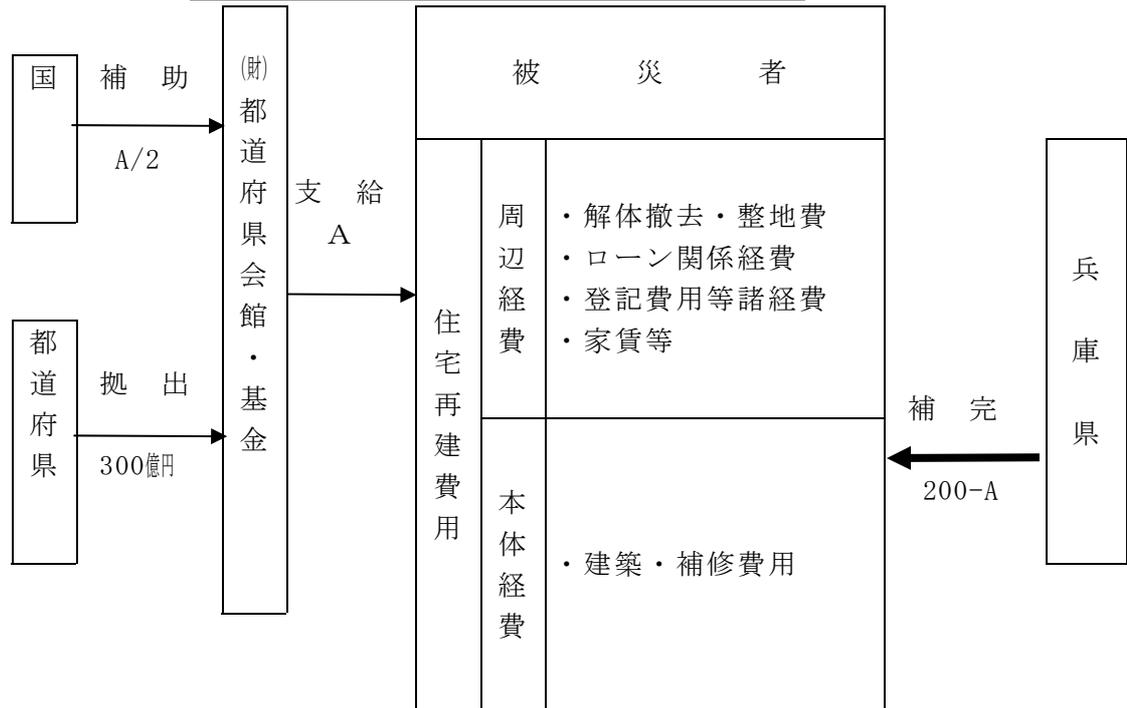
**(4) 「居住安定支援制度補完事業」 その2**

また、居住安定支援制度は、市町村の区域で全壊10世帯未満等の小規模災害には適用されないため、例年のように頻発する風水害で全壊などの被害を受けても、被害戸数が少なければ、支援が受けられないことになる。住宅の再建や補修には特に多額の費用を要するので、被害戸数が少ないからといって、居住安定支援制度を受けることができず、全額負担を強いられる個々の被災者にとっては納得できないであろう。

そこで、兵庫県は、平成16年度に頻発した風水害を契機として、法適用とならない小規模災害において、全壊等の被害を受けた世帯が住宅を再建、購入、補修する場合に、法の支給額相当額を県・市町共同して支給することができるよう、補完事業の拡充を行った。(平成16年9月)

【県単独・居住安定支援制度補完事業の概要】

支給限度額 200 万円（全壊・建替の場合）



(ウ) 「居住安定支援制度補完事業」その3

平成 16 年 10 月日本列島を縦断した台風第 23 号は、各地にその爪痕を残したが、なかでも、兵庫県では県域全体に災害救助法が適用されるなど甚大な被害になった。

この災害では、郡部で多くの被害となり、多世代同居が多い地域であることから、世帯で収入を合算して収入要件を適用する現行の支援法では、世帯主が中年層、若年層である場合に、同居する親の年金等を合算すると収入基準を上回り、支援対象とならないケースが多いことが明らかになった。

こうした状況を踏まえ、兵庫県では、「居住安定支援制度補完事業」の第 3 弾として、支援法の上限年収(800 万円)の範囲内で、年齢要件を撤廃した。それとともに、年収による支援金額の格差を廃し、現行上限額(再建・購入 200 万円、補修 100 万円)を支給することとした。(平成 16 年 11 月)

(イ) 「住宅再建等支援金」の創設

さらに、兵庫県では、上記の「居住安定支援」の枠組みでは、大規模半壊に至らない半壊や床上浸水による被害が対象とならないことから、上乘せ措置として次のような「住宅再建等支援金」を支給することとした。

この措置は、被災者の住宅再建等を促進するための支援として、後述する住宅再建共済制度が創設されるまでの間の臨時措置とされた。(平成 16 年 11 月)

### 【住宅再建等支援金】

次の要件を満たす者に対し、住宅の再建、購入、補修に要する経費のうち、支援法及びその補完事業の支給額を上回る実費部分について支給

- ①全壊、大規模半壊、半壊、床上浸水で損害割合が 10%以上 20%未満
- ②被災時と同一市町内で再建、購入、補修
- ③世帯の年収 800 万円以下

全壊：最大 100 万円 大規模半壊：同 75 万円 半壊：同 50 万円  
床上浸水で損害割合 10%以上 20%未満：同 25 万円

近年多くの地方自治体が、上記のような地方単独措置をとっている。

すなわち、改正支援法ができる以前から、2000 年の鳥取県西部地震後の鳥取県の「被災者住宅再建支援制度」、2003 年の宮城県北部地震後の宮城県の「被災住宅再建支援金制度」、十勝沖地震後の北海道平取町の「被災住宅再建支援金制度」などによって住宅再建あるいは補修のための支援金を支給する制度を作っているし、2004 年 4 月の法改正後に発生した一連の水害においても、新潟県、福井県、徳島県、愛媛県、および岡山県において、臨時措置として、住宅再建・補修のための支援金を支出している。また、10 月 23 日に発生した新潟県中越地震でも、新潟県は同様の制度を作った。そして、そのほとんどが住宅の再建、購入、補修に要する経費として使用することが可能になっている。

被災した地方自治体のこれらの措置は、改正された国の制度に不備があることを痛烈に指摘するとともに、国の居住安定支援制度によって住宅本体の再建・補修ができないならば、これを自治体が負担しよう、そのようにして少しでも住宅の再建・補修を促進し、地域を復興しようという、地方からの痛烈なメッセージである。国は、このような地方自治体の対応を真摯に受け止め、制度の改善に努力すべきであろう。

#### イ 現行制度の限界

今回の居住安定支援制度創設に当たっても、「個人資産の形成に公費は投入しない」という所謂「個人補償不可能論」が根底に貫かれた。個人資産である農地等の災害復旧への公費投入の例や個人住宅取得に係る所得税の控除などが存在することなどを考慮すると、この制度が、住宅建築費本体を対象としない理由は、あまり説得的ではない。

「個人補償不可能論」は建て前であって、本音としては、多額を要する住宅本体の建築費を対象にすれば、200 万円という支給上限額が、今後、際限なく増額を求められる事態が発生したときわめて多額の出費を強いられる、という懸念を持ったのではないかと疑いたくもなる。このような国の懸念は、ある程度理解できないこともない。何故なら、大数の法則に乗らない自然災害によって、巨大な被害をもたらす災害が発生した場合、巨額の財政負担が必要となり、国家財政の秩序を乱しかねないと考えられるからである。すなわち、筆者はけっして「個人補償不可能論」に組するものではないが、たとえ「個人補償不可能論」が破綻したとしても、公的支援には、その支給額において一定の限界があることは認めなければならず、他の方策と組み合わせて活用することが必要である。

#### ウ 兵庫県住宅再建共済制度の実現

これまで述べてきたとおり、被災者の自助努力や行政による公的支援には、自ずと限界がある。その限界を克服する一つの有力な方策が、兵庫県がかねて提唱している住宅所有者間の相互扶助の仕組み、つまり「兵庫県住宅再建共済制度」である。

兵庫県は、全国制度として住宅再建共済制度の実現をめざしているが、現在、そのモ

デルとして、兵庫県単独の制度実現を試みようとしている。

このような制度が果たして実現可能でありかつ普及するののかについて調べるため、兵庫県では、平成16年6月から7月にかけて、5000人の県民を対象にアンケート調査を実施した。回収率はほぼ5割であったが、結果を簡単にみると、6割の県民が近い将来、自然災害により住宅が被害受けるという不安をもっており、また、地震保険や建物更正共済などに加入している人は4割弱だったが、このような保険などに加入している人の9割弱が保険だけでは不十分と認識していた。そこで、被災住宅を再建するとき、「共助」の仕組みが必要かどうかたずねたところ、8割弱の人が必要と回答し、また「兵庫県住宅再建共済制度（仮称）」が創設された場合、加入の意思を持っている人が7割となっていた。共助の思想や共済制度に共感する人がきわめて多かったのである。また、負担と給付の関係については、年間負担額5500円（月額約460円程度）で、給付額600万円の組み合わせを選択する人が5割弱となっていた。これも、妥当な金額と思われる。

兵庫県のこの制度が実現すれば、地震保険による「自助」、被災者生活再建支援法による「公助」、そして共済制度による「共助」という三位一体の住宅再建支援の仕組みが完成し、阪神・淡路大震災の教訓を生かした総合的の制度になるだろう。まずは、被災県兵庫での制度実現を期待したい。

#### 【兵庫県住宅再建共済制度試案骨子(H16.1)】

##### 兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会

- 1 制度の対象
  - (1) 対象災害  
すべての自然災害
  - (2) 対象の建物  
すべての私有住宅（併用住宅、賃貸住宅、セカンドハウス等を含む）
  - (3) 対象世帯
    - ・全壊（焼）の被害を受け、住宅を再建・購入又は補修する世帯
    - ・半壊（焼）の被害を受け、住宅を補修する世帯
- 2 共済給付金  
対象世帯毎に住宅一戸当たり定額支給（負担金未納者には不支給）
- 3 共済負担金  
住宅一戸当たり定額負担（単年度掛け捨て方式）
- 4 加入の態様  
任意加入
- 5 制度運営  
安定的な運用を図るため、公的にバックアップする

#### (4) 被災者生活再建支援法の基本的課題

支援法第1条は「経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なものに対し、・・・支援することを目的とする。」と定め、主に経済的弱者の自力再建をサポートしようとしている。その上で、年齢と収入の要件を組み合わせた要件を定めている。このような要件に適合する世帯は、次のとおりである。

|                 |   |              |
|-----------------|---|--------------|
| 世帯主の年齢が60歳以上の場合 | ⇒ | 年収800万円以下の世帯 |
| 同 45歳以上59歳以下の場合 | ⇒ | 年収700万円以下の世帯 |
| 同 44歳以下の場合      | ⇒ | 年収500万円以下の世帯 |

上記の年収は、地方税法に規定する総所得金額によって算定する（支援法施行規則第4条）こととされている。従って、「経済的弱者」は、フロー収入によって判断され、ストックは評価されない。このため、フロー収入は比較的多いが、ストックが少ない中年層が対象となりやすく、多くのストックを持っているが、フロー収入が少ない高齢層が主な対象になる。

また、全国消費実態調査（総務省統計局）を用いて年齢階層毎の支援法対象世帯率を見ると、以下のようなになる。この結果を見ると、明らかに高齢者偏重であることがわかる。

|                       |
|-----------------------|
| 世帯主年齢60歳以上の世帯の84.0%   |
| 同 45歳以上59歳以下の世帯の39.2% |
| 同 44歳以下の世帯の44.5%      |

一方、家計調査（総務省統計局）を用いて年齢階層毎の家計の状況を見ると、次のとおりとなっている。

| 区 分                | ～29歳    | 30～39   | 40～49   | 50～59   | 60～69   | 70歳～    |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 世帯人員（人）            | 1.63    | 2.93    | 3.55    | 2.98    | 2.40    | 2.25    |
| A可処分所得             | 271,897 | 389,718 | 473,280 | 453,671 | 331,786 | 326,824 |
| 1人当                | 166,808 | 133,010 | 133,318 | 152,239 | 138,244 | 145,255 |
| B消費支出<br>（円）       | 187,368 | 266,104 | 339,048 | 335,548 | 285,814 | 260,347 |
| 1人当                | 114,950 | 90,820  | 95,506  | 112,600 | 119,089 | 115,710 |
| C教育関係・仕送り          | 2,017   | 11,857  | 53,010  | 52,590  | 8,677   | 1,406   |
| 1人当                | 1,237   | 4,047   | 14,932  | 17,648  | 3,615   | 625     |
| C/A                | 0.7%    | 3.0%    | 11.2%   | 11.6%   | 2.6%    | 0.4%    |
| Dその他               | 185,251 | 254,247 | 286,028 | 282,958 | 277,137 | 258,941 |
| 1人当                | 113,713 | 86,773  | 80,574  | 94,952  | 115,474 | 115,085 |
| D/A                | 68.2%   | 65.2%   | 60.4%   | 62.4%   | 83.5%   | 79.2%   |
| 土地家屋借金返済<br>（実支出外） | 2,852   | 24,372  | 42,318  | 31,129  | 10,175  | 2,860   |

※「Dその他」は、食費、光熱水費、被服費、保健医療費等の消費支出

|          |     |     |       |       |       |
|----------|-----|-----|-------|-------|-------|
| 純貯蓄額(万円) | 87  | 37  | 254   | 1,144 | 2,201 |
| 貯蓄現在高    | 316 | 738 | 1,118 | 1,672 | 2,362 |
| 負債現在高    | 229 | 701 | 864   | 528   | 161   |

以上のとおり、中年層は、名目上の可処分所得は総額として高齢層より多いものの、子供の教育費や親の扶養、ローン返済等厳しい家計のやりくりが推知されるほか、貯蓄においても高齢層にくらべて少なく、ゆとりのない家計実態が垣間見られる。

これらの中年層は、被災地の復興を支え、その推進力となるべき「復興の中心的な担い手」になり得る層であり、この層への支援を充実することが、被災地再生の原動力を確かなものとすると考えられる。このように、中年層に支援の手が行き届かないのは、たんに被災者生活再建支援法だけの問題ではなく、他の各種の支援策においても同様であり、フロー収入は多くとも、ストックが少ない中年層も視野に入れた、真に支援が必要な被災者を見定めるメルクマールの在り方について研究する必要がある。

## 5 提言

### (1) 「災害保護」制度の創設

自然災害を原因として収入の途を失い、生活に困窮した世帯に対して一定期間継続して生活支援を行う「災害保護」という考え方がある。このような人たちに対して、生活に困るなら生活保護を受ければよいという論理は、被災者が生活を立て直す真の支援になるのかどうか疑問がある。

生活保護法は、生活に困窮する者がその利用し得る資産、能力その他あらゆるものを生活のために活用することを保護の要件とし、また、民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、全てこの法律による保護に優先して行われなければならないとしている（生活保護法第4条）。このため、徹底した資力調査や親族等の扶養可能性の調査が実施される。こうしたことに対する抵抗感から、収入の途を絶たれてもきわめて少ない収入にも絶え忍ぼうとするのが通例である。しかも、生活保護を受けるためには特例を除いて貯蓄もあってはならないし、生命保険さえ解約しなければならない。そこで、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るようになるため、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る。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してもらい、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「三宅村災害保護特別事業」を創設（平成15年2月～16年3月）した。これにより、住民に帰島後に預託した金額を使ってもらって、自立生活を支援しようとするものである。このような制度は、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。

### (2) 全国版住宅再建共済制度の実現

阪神・淡路大震災の教訓を受け継いで設計された前述の兵庫県による住宅再建共済制度が実現した暁には、その教訓は全国民で共有すべきものであることから、全国的な制度としての創設を検討すべきである。近い将来、東海地震、東南海・南海地震などの発生が危惧され、また毎年のように風水害が頻発している今日、その検討は急務である。

たしかに自然災害は「大数の法則」にのりがたいものであるもので、巨大災害時の財政負

担を懸念するあまり、被災者を救済する多くの制度が実現せず、毎年のように発生する通常災害の被災者が救われなかったことを繰り返してきたのが、これまでの歴史であった。兵庫県単独の共済制度が実施されれば、国や他の地方自治体から、もし十分な共済金集まっていない段階で巨大災害が発生したらどうするのか、という懸念や心配の声が寄せられるであろう。しかし、先に紹介した兵庫県の共済制度に関する県民調査に見られるように、多くの住民はこの種の制度の実現を望んでいるのであり、いままでのような退嬰的な見地から、国民不在の議論を重ねては、およそ国民の負託に応えられないものと考えなければならない。

### (3) 住宅再建バウチャー制度の導入

わが国国民の生活水準は、戦後の荒廃から高度経済成長期を経て、めざましい向上を遂げ、生活様式も多様化の一途をたどってきた。にもかかわらず、災害時における被災者の住宅確保対策は、昭和22年の災害救助法制定時に始まる現物給付原則に沿い、仮設住宅から災害復興公営住宅への移行という画一的な単線型の対策となっている。

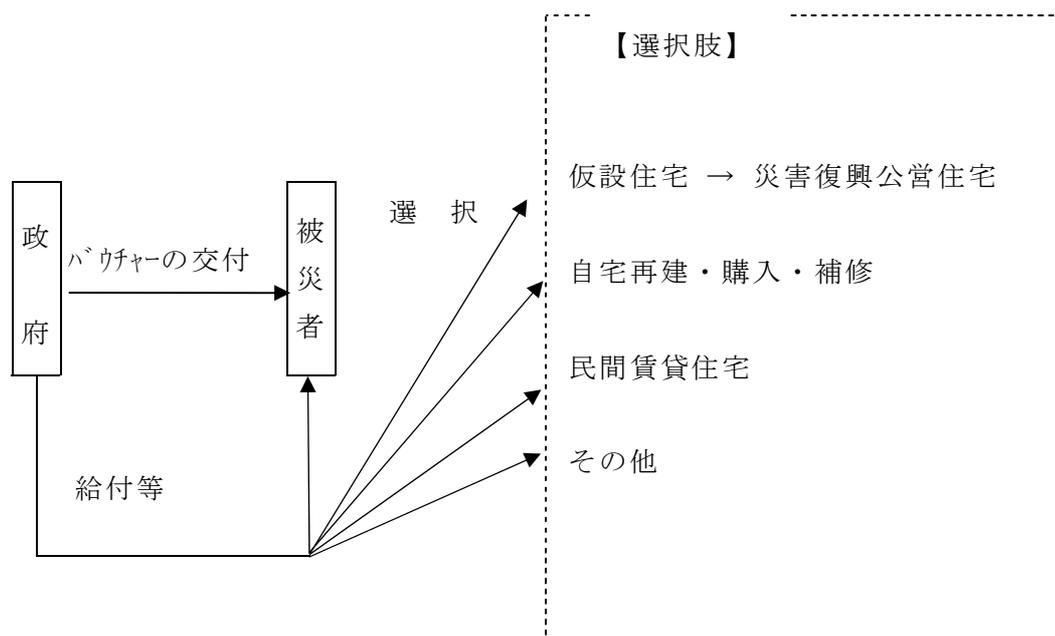
阪神・淡路大震災では、仮設住宅の建設、維持管理、撤去に一戸当たり平均約350万円、災害復興公営住宅の建設に約1500万円（土地代除く）さらに入居者に対する家賃軽減対策として一戸当たり約320万円を要した。

住宅確保の在り方は、仮設住宅に入居して災害復興公営住宅の提供を待たざるを得ない者のほか、自宅を再建・購入する者、民間賃貸住宅に入居する者、あるいは親族との同居を選ぶ者など被災者個々によって異なる。

こうした多様なニーズがある中で、画一・単線型の対策で一世帯当たり2,000万円を超える公費負担をするなら、その何分の一でも現金給付を行い、被災者の「選択」に委ねることが、コストの軽減やニーズへの対応の面からも効果的、効率的と考えられる。

自然災害により住宅を失った被災者が、自らの意思により、自ら復興への道筋を描き、自立生活の再建に取り組むことが、被災地復興の原動力になっていくものと考えられる。

たとえば、被災者が避難所から仮設住宅に移行するとき、仮設住宅を選択するか、あるいは仮設住宅の建設・維持・撤去に要する費用を現金あるいはバウチャー(チケット・切符)で受け取るかを、被災者の「選択」に委ねるのが一例であり、このような複数の選択肢を用意して、被災者の選択にゆだねるような、住宅確保対策の導入を検討すべきである。



#### (4) ローン設定時の地震保険加入義務化

住宅建築資金についてローンを組む場合、借入者の死亡や高度障害といった不測の事態に備えて、ローン保証契約の締結や団体信用生命保険（いわゆる団信）への加入が求められ、また、ローンの返済が完了するまでの間、火災保険への加入が融資条件とされる。

これらは、金融機関の債権を担保することが主たる目的である。しかし、現在のところ、災害に遭遇して自宅が崩壊した被災者が、自宅を再建のために二重ローンを抱えたときの保証は想定されていない。二重のローンの返済が借入者の生活再建の障害になることは、阪神・淡路大震災で明らかになったところであり、そうなれば、金融機関にとっても不良債権化の危険があるとも言える。

こうした事態を回避するため、ローン設定時に火災保険と併せて地震保険への加入を義務づけできないであろうか。住宅ローンの利用者にとって、比較的割高な地震保険料の負担を強いることには疑念も残るが、この保険料の一部をローン保証料と同様、居住安定支援制度の支援対象経費として認めれば負担軽減できる。地震保険の加入率を上げることに効果があり、災害時の二重ローンを回避する方策としても有効と考えられる。早急な検討を求めたい。

#### (5) 地震保険金支払準備金等を活用した住宅耐震化の促進

本検証では、事後対策としての生活再建支援、住宅再建支援について論じてきた。しかし、自然災害から国民の命を守ることがもっとも重要なのは言うまでもない。阪神・淡路大震災で犠牲になられた6千4百余名のうち8割以上が家屋の倒壊による圧死だと言われている。逆に言うなら、全ての住宅が耐震化されていたならば、ほとんどの人々が命を失わずに済んだかもしれないのである。

事前対策としての住宅の耐震化が必要であることは誰の目にも明らかである。しかし、阪神・淡路大震災以降、全国の自治体が耐震診断や耐震工事への助成を始めているものの、遅々として進んでいないのが実態である。その理由は、災害はいつ来るかわからないので危機感が低いこと、またたとえ補助金が出たとしても、耐震補強には相当の費用がかかること、すなわち、自分や家族の命に対する危険の切迫感が低いため、家計支出のプライオリティが低いという事実に関わることに異論はないと考えられる。

一部に、事後対策の充実は、国民の自助努力（住宅耐震化等）への意欲を阻害するのではないかとの意見があるが、さまざまな対策を講じて耐震補強はなかなか進まないこと、いかに補強してもその家が地震によってけっして倒壊しない保証はないこと、地震に強くても風水害には弱い家（あるいはその逆）があることなどを考えると、事前対策が重要だとしてもそれをもって、事後対策の充実を忌避する論理にすることには賛成できない。むしろ、事前対策と事後対策の有機的な連携こそ、被害の軽減や被災者の早期復興に寄与し、国民の安全と安心に繋がるものと考えられる。

たとえば、以下のような案はどうだろうか。

わが国の地震保険制度では、巨大災害時の保険金支払いを担保するため、損害保険会社は、日本地震再保険会社（株）にリスクを分散した上で、政府が再々保険を引き受けることになっている。昭和41年にスタートしたこの制度で、三者合わせて約1兆5千億円（平成15年3月末現在）の支払準備金が積み立てられている。この運用益を活用するだけでも相当数の耐震補強にインセンティブを与えることができる。

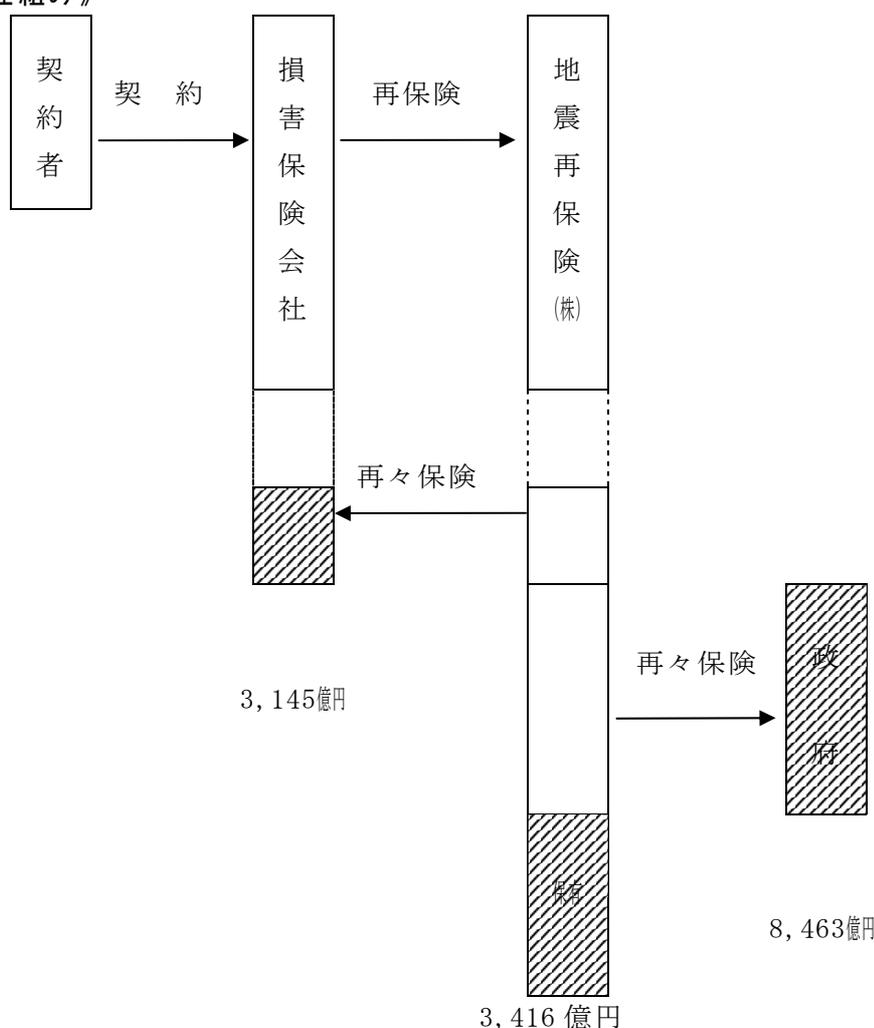
これまで繰り返し述べたとおり公的支援には一定の限界を認めなければならないとするなら、事前対策と事後対策が相互に補完しあう仕組みとして、地震保険金支払準備金を活用した住宅耐震化方策を検討する必要がある。あるいは、兵庫県が検討している住宅再建共済制度が実現し、このシステムが全国的に展開したときには、その積立金を活用して、住宅の耐震補強費用に充当するという案も考えられる。

《損害保険会社及び日本地震再保険（株）の危険準備金並びに政府責任準備金》

－平成15年3月末現在－

|              |                 |
|--------------|-----------------|
| ・ 損害保険会社     | 3, 145 億円       |
| ・ 日本地震再保険（株） | 3, 416 億円       |
| ・ 政府         | 8, 463 億円       |
| 合 計          | 1 兆 5, 0 2 4 億円 |

《再保険の仕組み》



(6) 阪神・淡路大震災における特例措置の制度化

今回の被災者生活再建支援法の改正では、阪神・淡路大震災級の大規模災害は想定されていない。同法は、通常災害を想定しており、大規模災害時には、別途、その時点の諸状況を勘案して検討するというのが政府の説明である。しかし、東海地震や東南海・南海地震の発生が確実視されており、また首都圏直下地震発生危険も指摘されている。これらの地震では、阪神・淡路大震災以上の被害が予想されており、このような地震が発生した後、その時点の諸状況を勘案して対策を検討するというのでは、対応が遅れたり場当たり的になったりするのは必至であり、それは、すでに阪神・淡路大震災で如実に示されたことである。

このため、阪神・淡路大震災で採られた特例措置を、そのような事態が発生したときどのように活用するのかあらかじめ制度化しておく必要がある。

ア 公費による解体・撤去

阪神・淡路大震災では、倒壊したビルが道路を遮断したり、瓦礫が歩道に溢れ救援・復旧活動の支障になったり、余震によって倒壊の危険がある家屋が多く二次災害が危惧されたりしたことなどから、自衛隊による被災家屋の解体・撤去を含め公費による解体・撤去が実施された。

今回の被災者生活再建支援法では、「居住安定経費」として、個人による解体・撤去費用を支援対象にしているが、個人の対応を待っているのは、大規模災害時には救援や復旧活動に支障を来すことは明らかである。迅速を旨とすべき初動対応期にとるべき対策として、大規模災害時における被災家屋の公費解体・撤去を制度化しておく必要がある。

#### イ 税制上の特例措置

阪神・淡路大震災では、被災者の税負担の軽減を図るため、税制上の各種特例措置が講じられた。その内容（住宅取得に関するもの）は、おおむね次のとおりである。

- (ア) 代替住宅取得に係る登録免許税の免除
- (イ) 住宅取得に係る借入金残高に応じた所得税控除の特例
- (ウ) 代替住宅取得時の不動産取得税の軽減
- (エ) 代替住宅に係る固定資産税、都市計画税の軽減
- (オ) 滅失住宅の敷地に係る固定資産税、都市計画税の特例
- (カ) 滅失住宅の敷地を譲渡する場合の譲渡所得に係る所得税の特例
- (キ) 被災に伴う損失額の所得税における雑損控除の特例

これらの「特例措置」は住宅再建支援と同様、被災者の生活基盤の回復と被災地の早期復興に資する措置であり、これらもあらかじめ制度化しておく必要がある。

## 6 おわりに

以上、災害の被災者に対する公的支援制度と、国民の共助に依存する共済制度を車の両輪とする「総合的国民安心システム」の構築に向けた取り組みは、現在のところ、一定の成果は得たものの、完璧といえるまでには、未だ道半ばと言わざるを得ない。災害列島日本と言われるわが国では、その完成は急務である。また、阪神・淡路大震災の痛ましい経験から出てきた上記の諸提言は、必ずや次なる災害での被害の軽減や被災者、被災地の復旧・復興に寄与するであろうと信じている。

なお、本報告では、個々の施策についてやや細かく書いてきたが、災害直後の救助・救済から避難所→仮設住宅→恒久住宅という一連の復旧・復興プロセス全体を見通し、被災者にとって真に役に立ち、かつ地域の迅速な立ち直りを促進するような、復旧・復興に関する総合的な法体系、たとえば「復興基本法」のような体系を構築する必要も強く感じている。

総合的な観点から、このような法体系を構築するのも、現在を生きる国民だけでなく次代を生きる孫子からの重要な負託であることを認識し、その実現に向けて真摯に取り組むべきである。それが、阪神・淡路大震災によって、多くの犠牲者を出し、かつその後も復旧・復興の過程でさまざまな辛酸を経験した兵庫県が、二度とこのような悲劇を繰り返さないように率先して努力すべき大きな課題と考えている。

阪神・淡路大震災  
復興10年総括検証・提言報告（6/9）  
（平成17年3月発行）

企 画 兵 庫 県

〔兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部復興企画課  
神戸市中央区下山手通5-10-1 電話078-341-7711(代)〕

編集・発行 復興10年委員会

〔事務局：（財）阪神・淡路大震災記念協会  
神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 電話078-262-5580〕