

支援法運用に多極化・分権化の兆し

—居住地によって支援に濃淡/都道府県調査から—

被災者支援に関する都道府県・政令市意向調査結果に関する報告

—被災者生活再建支援法2011年度見直しに向けて— 論究 1

山中茂樹

1.はじめに

阪神・淡路大震災の教訓から、1998年に制定された被災者生活再建支援法も2011年度、3度目の見直しを迎える。制定当初の家財支援から、住宅再建に向けた環境整備支援（居住安定支援制度）、そして住宅本体への支援と、被災地から巻き起こった16年前の立法運動の趣旨に近づく形で改正が進んできた。とはいえ、前回改正時の着地点は「見舞金方式による定額渡しきり」による支援で、私有財産に公費投入という問題に法的決着がついたわけではない。さらに、その後の災害支援を通じてさまざまな問題も見えてきた。一つは、首都直下地震や東海・東南海・南海地震のように支給額が巨額にのぼる災害には太刀打ちできないという問題。二つ目には、前回改正時より取り崩し方式を導入したことから、いずれ積み増しが必要になること。三つ目は、支給にあたって年齢・所得要件を撤廃したことから、満額支給が容易になった反面、支援法の対象とならない半壊や一部損壊の世帯との間で不公平感が拡大したことだ。さらに、住宅再建支援に一定のめどがたったことから、生業支援や震災障害者への支援など生活・生業全般にわたっての支援に課題が移りつつある傾向も伺える。このため、「被災者支援は支援法限り。独自支援は極力抑制」という姿勢を見せる自治体から、「被災が一世帯でも支援する」という自治体まで、居住地によって支援の濃淡が強く顕在化、さらに被災者支援の抜本的改革に言及するところも出るなど、被災者支援制度をめぐって自治体は多極化・分権化の様相を見せ始めている。

＜表1：改正された被災者生活再建支援制度の概要＞

1. 制度の対象となる自然災害

- 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又は②の市町村を含む都道府県で、
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）
- ⑤ 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. 制度の対象となる被災世帯

上記の自然災害により

- ① 住宅が「全壊」した世帯
- ② 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 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 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（大規模半壊世帯）

3. 支援金の支給額

支給額は、以下の2つの支援金の合計額となる

（※ 世帯人数が1人の場合は、各該当欄の金額の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）

住宅の被害程度	全壊 (2. ①に該当)	解体 (2. ②に該当)	長期避難 (2. ③に該当)	大規模半壊 (2. ④に該当)
支給額	100万円	100万円	100万円	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）

住宅の再建方法	建設・購入	補修	賃借 (公営住宅以外)
支給額	200万円	100万円	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

4. 支援金の支給申請

（申請窓口） 市町村

（申請時の添付書面） ①基礎支援金： 被災証明書、住民票 等
②加算支援金： 契約書（住宅の購入、賃借等） 等

（申請期間）

- ①基礎支援金： 災害発生日から13月以内
- ②加算支援金： 災害発生日から37月以内

5. 基金と国の補助

- 国の指定を受けた被災者生活再建支援法人（財団法人都道府県会館）が、都道府県が相互扶助の観点から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。

2007年11月09日成立
2007年12月14日施行

2.同一災害同一支援

2010年梅雨期のゲリラ豪雨災害を受け、当時の中井治防災担当相は7月20日の会見で、被災者生活再建支援法の適用要件を拡充する方針を示し、政府は8月31日の閣議で、同年6月から7月にかけて西日本を中心に起きた豪雨災害から適用することを決めた。

拡充のポイントは、甚大な住宅被害が広域的に散在している場合にも対応できるようにした点で、施行令によると拡充要件は次の通りとなる。

全壊10世帯以上などの市町村を含む都道府県が2以上ある場合には、以下の要件に該当する全国の市町村に被災者生活再建支援法を適用する。

- ・「5世帯以上」の住宅全壊被害が発生した市町村（人口10万未満に限る）。ただし、人口5万未満の場合には「2世帯以上」の住宅全壊被害で適用。
- ・合併市町村については、合併により不利になることがないよう、合併特例法と同様の措置（合併の年以降5年間は合併前の区域・人口で判断）をとるものとする。

この改正にほとんど反対はなかったが、鳥取県は「支援対象が拡大されることは賛成だが、全壊2世帯が対象となる一方、人口10万人以上の世帯では全壊9世帯で対象とならないなどの矛盾」がある点には反対であるとした。一方、宮崎県は「特に中山間地において、人口の少ない市町村がある本県においては、小規模災害への支援対象の拡大は大変ありがたいが、地方自治の補完性の原理から、小規模災害まで全て国が支援することが望ましいのかについて検討が必要と考えられる」と判断を留保した。また、千葉市は「被災者生活再建支援法では、現在、人口10万人以上の都市では、10世帯以上の住宅全壊被害が発生した自然災害が対象となっているが、災害弔慰金や災害障害見舞金の対象となる5世帯以上と同様にして、制度間の整合を取り、使う側からわかりやすくして欲しい」と注文をつけた。

ただ、秋田県は「基本的には賛成であるが、地方財政の厳しい状況にあっては、基金への追加拠出等において地方への負担を軽減する配慮も必要である」として、財源への懸念を示した。とはいえ、大勢は2010年7月に全国知事会がまとめた「同一災害同一支援」が自治体の基本方針とみられ、31都府県が「現行制度で対象となる自然災害が発生した場合には、すべての被災区域の被災世帯に適用すべきである」と答えた。

さらに20府県が「支援法が適用されない小規模災害への独自支援」を実施したとしており、中でも特筆されるのは大分県の「災害被災者住宅再建支援制度」だ。被害が1件でも生じれば適用されることになっており、実施要領によると、次のいずれかに該当すれば適用される。

- (1) 被害が発生した市町村を含む地域に対して、大分

地方気象台が気象業務法上の警報(大雨、洪水、暴風、暴風雪、大雪、高潮)を発表したとき（ただし、海上警報を除く）。

- (2) 被害が発生した市町村で、震度4以上の地震を観測し、発表したとき。
- (3) 被害が発生した市町村を含む津波予報区に対して、福岡管区気象台が津波注意報又は津波警報を発表したとき。
- (4) 福岡管区気象台が九重山、鶴見岳・伽藍岳又は由布岳に噴火警報又は火口周辺警報を発表したとき。
- (5) その他知事が特に必要と認めたとき。

朝日新聞はその状況を2011年01月05日付朝刊紙面(大阪本社発行紙面)で次のように伝えている。

【大分県 被害の全世帯に支援金】

「あれがなかったら、いまの暮らしはなかった」――
 溪谷美で知られる大分県中津市耶馬溪町。シイタケ栽培業の梅木芳信さん(82)と妻の清子さん(81)はふり返った。2007年8月2日深夜、台風5号による激しい風雨で裏山が崩れ、築100年以上の自宅に土砂が押し寄せた。被災者生活再建支援法の適用には、同一県内で全壊被害が100世帯以上といったハードルがある。同年の台風5号の大分県内の被害は半壊5世帯、床上浸水103世帯を数えたが、全壊はゼロ。「ムラを出て行くしかないのか」。落胆した老夫婦の支えになったのは、大分県独自の災害被災者住宅再建支援制度だった。災害規模にかかわらず全壊、半壊、床上浸水の全被害世帯に支援金を出す内容。半壊判定の梅木さん方には130万円が支給された。支援金と家屋保険で修復を決めた。梅木さんが暮らす集落はいわゆる限界集落だ。地元の自治委員は「わずか1世帯でもほかに移れば、山林の管理など残った住民の負担が重くなる。県の制度は、集落全体の支えにもなった」という。支給条件の一つは、同じ場所に住み続けることで、過去4年で支援法対象外の半壊6世帯、床上浸水44世帯に適用された。

それだけに、2世帯がよくて、なぜ1世帯ではダメなのか。今回の適用拡大はやや中途半端で、わかりにくい印象を残した。

3.多極化

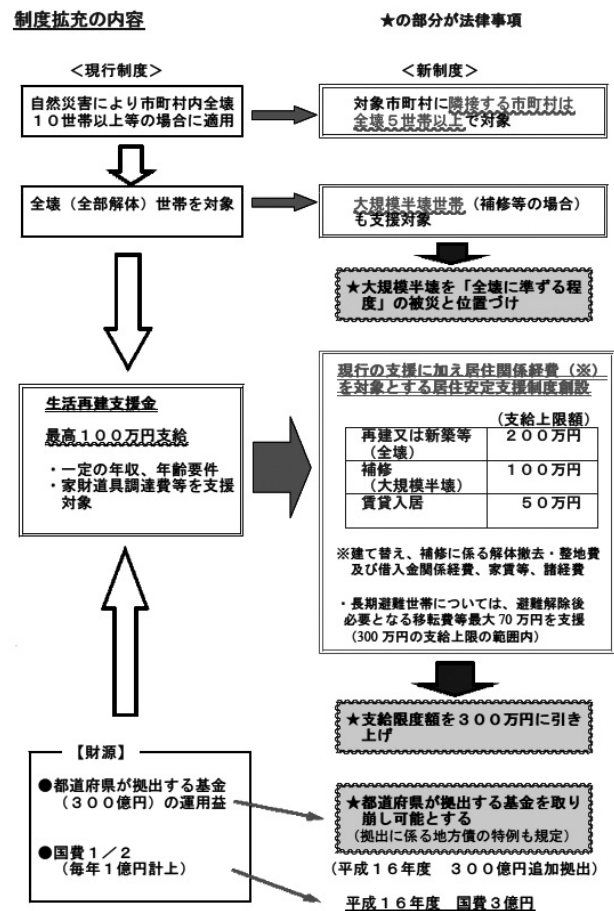
適用範囲の拡大については、ほぼ足並みをそろえた自治体だが、支給基準に関する考え方になるとばらつきが出る。

支援法の「今後の改正点について、考慮すべき点」を尋ねたところ、もっとも多かった「同一災害同一支援」を除くと、考え方の相違がくっきり出たのが半壊・一部損壊・床上浸水世帯への支援だ。3県が「現在で十分」、2県が耐震補強や地震保険への加入など「自助努力を加味」するよう求めたのに対し、3県が半壊などにも支援法の適用を拡充するよう要請。現に20県が半壊などに独自支援をしていた。

金沢大学能登半島地震学術調査部会がまとめた2008年（平成20年）7月の報告『能登半島地震による住民の生活被害の実態と人間と地域の復興への課題—能登半島地震住民への聞き取り調査を踏まえて』によると、「能登のような都市部に比べて地域内の人間関係やつながりが密接な地域においても、今回の震災で地区の人達がお互いどのようなことに困っているのか、それが案外共有されていないという実態をこれまでの聞き取り調査からうかがうことができる。その原因は何か。最も大きな経済的・制度的要因の一つに、被災者生活再建支援法や被災家屋の被災判定が挙げられる。（略）一部損壊であっても、修理するには家一軒再建するほどの金額がかかることが見込まれる世帯も少なくない。全壊世帯の住民が家を再建し、半壊や一部損壊世帯の住民が家を修理・再建できないという状況が生じてくるのである。被災者の中には〈家の再建のめどがなかった人、つかない人、立場がバラバラなので、これからの生活のことや、地域の将来についてまとまって話しにくい〉という人がある」とある。

日本災害復興学会が2008年8月31日に平成20年岩手・宮城内陸地震（2008年6月14日発生）の被災地・宮城県栗原市で開催した「みやぎ車座トーク」では、花山地区住民から「被災者生活再建支援といいながら、住宅被害だけで判定するのはおかしい」との声が上がった。なにしろ、中山間地は「村民ひとり一人が吸っているたばこの銘柄、すべて知っていた」（旧山古志村村長・長島忠美さん）とのエピソードがあるようにコミュニティの人間関係は濃密だ。それが改正支援法になってから支給額が最高300万円となり、自治体の上乗せが100万円もあると、公費支援は全壊400万円に対し、半壊・一

<表2：居住安定支援制度>



部損壊はゼロというように大きな格差が生じる。

全国知事会が、2004年4月から2006年12月にかけて支援法支給の対象となった8000世帯について調査したところ、2007年改正前の居住安定支援制度では、制度対象者のうち、居住安定支援金の受給者はわずか54%、支援金の満額受給者は、さらに少なく対象者の10%(居住安定支援金受給者では19%)にとどまっていた。それまでに支給された支援金も限度額の約55%にとどまり、全壊判定の4000世帯のうち1300世帯（33%）は、補修により住宅再建をしていた。それだけに、半壊判定者との間で格差感は小さかったともいえ、被災地の悲願だった住宅本体への支援という制度の改正が皮肉にも被災者間の支援格差を実感させることになった。

しかし、中山間地で半壊世帯の放置は致命的だ。かつて、鳥取県西部地震（2000年10月6日）の折、当時の鳥取県知事・片山善博氏（現総務大臣）が「人こそインフラだ」として、住宅再建支援に初めて公費を投入したように、行政の何らかの支えがないと過疎集落は一気に限界集落、そして消滅集落へと負のスパイラルに陥る危険性をはらんでいる。

現に毎日新聞の記事（2007年10月23日付）は次のようにレポートしている。

新潟県中越地震で特に被害が大きかった小千谷市、川口町、旧山古志村（現長岡市）の全27地区のうち、被災者生活再建支援法の適用対象となる大規模半壊以上の住宅被害が全世帯の5割を超える10地区では、この3年間に総人口が27%も減少していた。

10地区の地震前3年間の減少率は5・2%で、震災により過疎化が5倍以上の速度で進んだことになる。急激な人口流出で、これらの地区では集落の維持が困難になっている。

そこで、被災自治体はさまざまに知恵を絞ることになる。

いくつかユニークな事例を紹介する。

(1) 輪島方式

能登半島地震で生まれた知恵に輪島方式と呼ばれる仕組みがある。自宅跡地を市に無償提供するのを条件に、市が戸建てを公営賃貸住宅として建てる独自の仕組みだ。月々2万円程度の賃貸料で住み続けられ、10年たてば買い戻しもできる。「私有財産に公金を投入できない」という原則をクリアするため、市が知恵を絞った。

朝日新聞のインタビューに、大下泰宏・輪島市副市長は、住み慣れた土地で暮らしたいという願いの後押しと、人口流出を防いでコミュニティを維持するねらいがある、と答えている。1戸あたりの建設費は1170万～1360万円だ。

(2) 石川県上乘せ方式

能登半島地震ではほかにも思い切った施策がとられた。

被災者生活再建支援金を基礎に石川県と被災自治体の上乗せ支援額、義援金、それに耐震・耐雪・バリアフリー、景観配慮、県産材活用助成金を加え、最高770万円まで支援する破格の仕組みだ。

さらに、収入のないお年寄りだと受けられない住宅融資を同居してい

ない遠隔地の子どもが保証すれば受けられる特例措置や、木造2階建て延べ床面積74・53㎡（3DK）で本体価格1250万円（一例）というような低価格の「能登ふるさと住宅」を開発、高齢者でも住宅再建が可能なシステムをつくった。

(3) リバースモーゲージ制度

中越沖地震でも独自の支援制度が生まれた。（財）新潟県中越沖地震復興基金が住宅再建費用を、被災者の自宅と土地を担保に融資する。返済は、相続人が当事者の死亡時に担保を処分して一括返済できる仕組みだ。制度は、自宅再建を望むものの、自己資金が足りず融資も受けられない高齢者向けに考案された。住宅建設費用は上限1200万円。土地と新築住宅を担保にし、借受人が亡くなったら、同基金が不動産を売却して融資資金を回収する。年齢60歳以上で世帯年収が原則180万円以下など条件は厳しいが、資金が限られた被災者には「我が家」に戻る数少ない選択肢の一つとなった。

(4) 仮設住宅移築

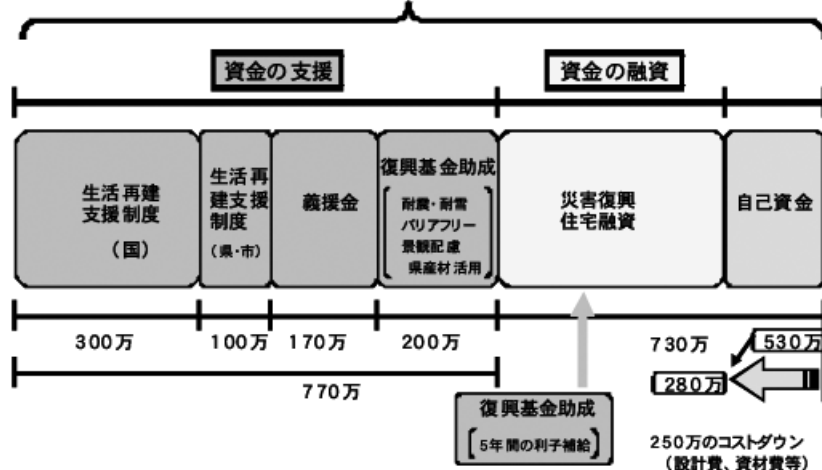
新潟県柏崎市は、2007年7月の新潟県中越沖地震で建設した木造仮設住宅について被災者の土地への移築を認めた。仮設住宅の入居期限を迎えても、自宅再建のめどがたたない被災者が多く、市は「早期の住宅再建を促し、建築材料もリサイクルできる妙案。被災地では初の試み」と踏み切った。仮設住宅の大半は従来型の鉄骨プレハブ造りだが、内部に断熱材を張り、木製パネルを使った新しいタイプの仮設住宅を柏崎市の住宅メーカーが2004年に開発。この年に発生した中越地震の被災地で18戸が建設され、中越沖地震でも21戸導入

<表3：石川方式の住宅再建支援制度>

能登半島地震による住家の再建支援（石川県が提示したプランにもとづく参考例）

■ 住家が全壊したため、住家を新築する場合

建築費用 1,500万円（25坪 × 60万円/坪）



された。室内の結露が少なく、冷暖房効率が良いのも特徴。入居した被災者から「仮住まいの割に快適」との声が寄せられ、市は「もったいない。有効利用できるのではないか」と移築の可能性を探ってきた。移築はリース期間終了後に一度解体し、被災者がメーカーから払い下げを受ける形をとった。費用は500万円前後かかったが、被災者生活再建支援法に基づく支援金や義援金を活用することで、被災者に大きな負担はないという。

支援法だけでは再建の難しい高齢世帯、半壊でも再建に新築並の費用がかかるケースなどに自治体の知恵を絞った制度は効果的だが、これらの試みが過去事例として積み重なっていかず、自治体間で共有されることもないまま、効果や課題などが十分、検証されていないのが現状だ。知事会などで事例を蓄積し、被災自治体に紹介するなどのシステムがあってもいい。

4.生業支援

被災者生活再建支援法に住宅以外の支援を加えることについては、大半の自治体が否定的だった。

むしろ、「現行制度は家屋の被害に対しての支援に限定するものではないが、被災地域の実情に応じた取組を可能とするよう抜本的総合的な支援制度の確立について、国に働きかけていきたい」（香川県）「被災者の生活再建につながる制度を目指すべきである」（高知県）「家屋の被害に対しての支援以外の被災者支援施策については、被災者生活再建支援法とは別の法律の枠組みを検討すべき」（静岡県）として、別の法体系を求める意見が見られた。

ただ、住民の暮らしと直結している基礎自治体でもある政令指定都市となると「被災に伴う所得減への保障がないので検討すべきである」（新潟市、静岡市、大阪市、堺市、）「長期避難中にある被災者に対する生活支援がない」（さいたま市、横浜市、新潟市、堺市）「事業（中小商工業、農林漁業）に対する生業支援も行うべきである」（堺市）などと、より幅広い支援を求めている。

長期避難者の生活支援については岩手県、栃木県、富山県、三重県、島根県、佐賀県、沖縄県なども必要性を認めている。かつて雲仙・普賢岳噴火災害では「食事供与事業」、北海道・有珠山噴火災害では「生活支援事業」、三宅島噴火災害では「災害保護特別事業」の名目で長期避難中の被災者に対する生活支援が行

われている（文末表5参照）。2008年の岩手・宮城内陸地震でもその必要性が認められ、日本災害復興学会などでも指摘したが実現されなかった。

被災者生活再建支援法は、住宅再建支援法に改め、災害救助法の避難所、仮設住宅、さらには公営住宅法の復興住宅まで含めた息の長い住宅支援に特化し、長期避難、生業支援、生活支援、震災障害者支援などは災害弔慰金法をベースに被災者総合支援法を新たに策定する。高齢化時代の災害多発時代を迎え、こういった抜本的な法体系の整備が必要だと考えられるが、紙数の制限もあるので、この項はあらためて論述したい。

一方、伝統産業や地場産業、中小の商工業に対する生業支援は、もっとも遅れている分野だ。これまでは税の減免や融資と利子補給などの施策が中心だった。しかし、地域を復興させるには、これらの業界が元気になることが基本なだけに、教条的な「私有財産自己責任」の論理にこだわる必要はないだろう。むしろ行政法学者に求められるのは支援を可能にする法理の組み立てと現実的な支援の仕組みを創出することだ。

とはいえ、現実的な仕組みを考える必要もある。もっとも手っ取り早いのは使途が比較的制限されない復興基金と、当研究所が提唱している、自治体が使途をある程度自由にできる復興交付金制度の導入だ（『災害復興研究』Vol.2p119-132参照）。

そういう意味で興味深いのは能登半島地震で創設された「能登半島地震被災中小企業復興支援基金」だ。



<図1: 能登半島地震被災中小企業復興支援基金の仕組み>

国・県の無利子貸付金を原資とし、石川県産業創出支援機構が300億円規模の基金を組成し、5年間運用するというものだ。能登半島地震で甚大な被害を受けた漆器産業、酒造産業、商店街を主とする地場産業の再生・復興を図るのが目的とされた。ユニークなのは、地震で壊れた輪島塗や酒造りの事業用施設の復旧費用にも公費を投入したことだ。

現行では、復興基金を設置しようとすれば知事が総

務省や経産省に働きかけるなどの措置が必要だが、災害規模に応じて一般の復興基金も含め、自動的に立ち上がる法的整備が必要だろう。

5. 支援法見直し

支援法の見直しにあたっては、所得制限の撤廃についてまたぞろ異論が出るかもしれない。これについては、すでに支援法が改正された直後から一部で議論がくすぶっていた。

出版社「ぎょうせい」が刊行していた月刊誌『ガバナンス』の2008年1月号に次のような一文を書いたことがある。

=====

災害復興は依然、学問的にも、社会的にも、「日陰の花」なのだと少々、すねている。というのも内閣府に設けられた「被災者生活再建支援制度に関する検討会」で、ある学者から改正支援法がこっぴどくのしられたからだ。大手航空会社の機内誌に2008年1月、掲載されるはずだった「復興学」がテーマの私の原稿は「表現が不穏当」と修正を迫れ、こちらは私の方から出稿をお断りした。「足を踏まれた者にしか痛みは分からない」という決まり文句は使いたくない。とはいえ、社会的弱者の痛みを共有できない学者や組織の精神構造はどうなっているのだろうと、その存在意義を問わずにはいられない。

(2007年) 11月12日、内閣府の検討会に出席したある代議士からメールをいただいた。この日は9日に成立した被災者生活再建支援法の改正案について説明があり、各委員に中長期的課題についての意見が求められた。改正支援法については、概ね好意的な意見が続く中、ある委員が支給要件から年収要件を外したことに憤慨。住宅を再建する被災者に一律300万円が支給されるならば、「首都直下地震での支給総額は3兆円になり、パニックを引き起こす要因になる」「私なら庭にすぐつぶれるような掘っ立て小屋を建てる」と手厳しい批判を加えたというのだ。

しかし、神戸の仲間達は「3兆円で済むのなら安いものだ」と笑う。第一に人口の流出を食い止められる。各被災地では、災害ごとに働き盛りがいなくなる、あるいは戻らない「中抜け現象」が起きている。首都機能を維持するには官公庁の、企業の、事業所の、商店の人たちが被災地に止まって復興に従事することが大切だ。

それには家の再建・補修が必須条件となる。

二つ目の効用は、震災ゴミの減量に貢献できるということだ。国の推定によると震災廃棄物の発生量は約9600万トン。東京中の空き地をがれきの山が埋め尽くすことになる。仮設住宅の用地さえ食い潰してだ。再建する場合は300万円、補修する世帯には150万円を県が支給するとした鳥取県西部地震では補修が圧倒的に多かった。300万円の支給があるといっても実際、住宅を新築するには、相当の自己負担がいるからだ。とすれば、首都直下でも補修派が増えるに違いない。結果、震災ゴミの発生量はぐんと減る勘定になる。

第三に当然のことながら、仮設住宅や復興住宅の建設戸数は想定より少なくなるはずだ。

お金の問題を持ち出すなら、これらのプラス面も金銭換算して比較考量する必要があるだろう。

「300万円もらえるなら、掘っ立て小屋のような住まいを建てる」という批判は、非論理的ないいがかりとしかいいようがない。支援金をもらおうとすれば、掘っ立て小屋が主たる住居でなければならない。都内に小屋を建てられるような庭がある「豪邸」に住む人が、暑さ寒さも厳しいあばら屋で生活できるのだろうか。それも、場合によっては命と引き替えることになる、というのに。

「支援法は耐震化への意欲を削ぐ」という批判もあった。04年、支援法の改正にあたって居住安定支援を制度に加えた政府官僚に「人殺しの悪法をつくった」との批判が浴びせられた。家がつぶれたら300万円という支援金がもらえるから耐震補強をしない人が増えるという論法だ。命をかけて、いつ起こるかわからない地震を待つ。そんな酔狂な人がいるのだろうか。とてもまっとうな批判とは思えない。

「掘っ立て小屋をつくる」といった学者。「支援法は悪法」と言った人たち。そこに共通するのは強者の論理ではないか。「耐震補強しないような人は怠惰な愚か者。被災しても自業自得だ」というおごりが垣間見えるといったら言い過ぎだろうか。

阪神・淡路大震災の折、各種の支援策を講じた兵庫県に一部の学者や政治家、官僚から「焼け太りをつくるな」という心ない言葉が投げつけられた。ここにも、「被災者は甘えるな」という陰湿な住民への不信感がある。

「関連死」「孤独死」「震災障害者」。これらの単語を削って欲しい。関西学院大学が広告料を出し、頁を買

い切って連載している「スカイセミナー」というコーナーに、求めに応じて「災害復興学」の紹介を書いたところクレームがついた。機内でも配られる新聞や週刊誌に当然のごとく登場する単語が被災者にフラッシュバックを引き起こす恐れがあるというのだ。臨床心理士の同僚教員から、わざわざ「そんなことはない」というお墨付きももらったが、今度は「これらの単語が楽しく過ごしてもらう機内での読み物にふさわしくない」というのだ。雪もちらつき始めた新潟県中越沖地震や能登半島地震の仮設住宅に今なお住む人たちに、しばし思いを馳せる。あるいは普段、想像すらしない数々の巨大地震での復興のありようを機内のひととき考えることは決して無駄ではないはずだ。

確かに復興の課題は常にローカルである。阪神・淡路大震災でさえ首都圏にとってはローカル災害だった。「言葉狩り」の背後には地方の復興などしょせんよそ事という寒々しい「切り捨ての心理」が働いてはいしないか。

「被災者責任」。被災地のことを言いつのると首都圏の人たちは決していい顔をしない。それでも私たちは被災体験を伝えなければならない。それが被災した者の責任だ、と大震災の地で人々が宣言した。いまさらながら、この言葉の持つ意味の重さをかみしめている。
(連載「災害復興のデザイン10」)

さらに、所得制限の撤廃がお金持ちを利することになるのだろうかという根本的な疑問がある。

雑誌『世界』の2005年12月号に掲載された高坂健次・関西学院大学社会学部教授の「進む階層化社会のなかで「被害の階層性」は克服できるか 総資産5000万円の壁をどう考えるか」(p190-198)から一部引用する。

バブル崩壊や阪神淡路大震災は、外在的要因による出来事であった。庶民にとっては(専門家にとってもそうだったかもしれないが)予見しがたい出来事であった。それらが起こる以前にはまずまずの生活を営んでいた人々は、実態の上でも意識の上でも日本社会の「中流」を支える人々であった。ところが、それらの出来事を契機に、多くの人が一挙に苦境に追い込まれる結果になったのである。具体的に述べよう。

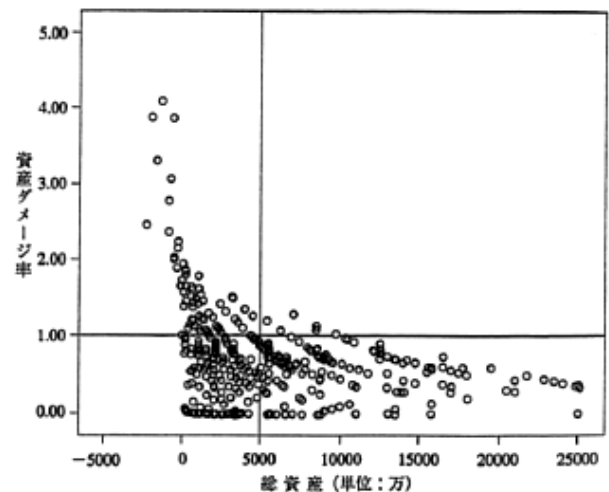
「四年前 [= 98 年] の今頃はまだ会社に勤め

ていて 15 人の部下を指揮していました。家庭的にも円満で毎日が充実していました。経済的にもさしたる不安はなく、自分は典型的な中産階級だと思っていました。それが今では路上生活ですものねえ……。未だにこうしていることが信じられませんよ。」(増田明利、二〇四『不況!! 東京路上サバイバル』(恒友出版)。「震災後、ローンを返すべき家そのものが全壊してしまいました。それにもかかわらずローンは返済しつづけなければなりません。住宅の再建さえままならない、というのに。」(島本慈子、1998 年『倒壊』筑摩書房)。

阪神淡路大震災の被災者のなかで二重ローンに苦しんでいる人、文字どおり家を失い住宅ローンが残ってしまったという人の数は「およそ一万五千人」と島本は推定している。

高坂教授は、多少収入が高くても住宅再建の課題の前にはほとんど役に立たないとする。

1995年SSM (Social Stratification and Social Mobility) 調査(「社会階層と社会移動」調査)によると、総資産が5000万円以下の人々(有配偶者)は70・8%であり、5000万円以上の人々(同)は29・8%である。



<図2: 資産ダメージ率と総資産の散布図>

つまり、おおざっぱにみて全人口の約7割は総資産5000万円以下の世帯である。その世帯が災害によって住宅全壊という被害にあったとき資産にどんなダメージを被るか、数理社会学を使って読み解いてみせるのだ。細かい説明は雑誌『世界』に譲るとして、結論のみを紹介すると、資産ダメージ率が1のとき、住宅再建した場

合、手持ち資産が「すっからかん」になっていることを意味し、1を超えるときは負債が手持ち資産を上回ることを意味する。資産ダメージ率が1を超えるのは5000万円以下の世帯の15.5%となる。また、持ち家世帯の資産ダメージ率は平均0.71で、持ち家無し層の0.19をはるかに上回っている。年代別では40歳代がピークだという。

災害でダメージを受けるのは、何も社会的弱者ではなく、中堅層だということは、阪神・淡路大震災の10年検証報告でも矢守克也担当検証委員が報告しているところだ。

単年度収入という要因に特化すれば高齢層よりも恵まれていると一般に想定される中堅層も、支出面に目を転じると、高齢層よりも苦しい状況にあることが多い。たとえば、住宅ローンやマイカーローンの返済（先述の通り、二重ローンの可能性もある）、子どもに対する教育支出など、高齢者層よりも多くの支出を必要としている可能性が高い。さらに、年度ごとのキャッシュフローでは高齢者層よりも一般に好条件にあると想定される中堅層も、ストック（預貯金）の面では苦しい状況に立たされていることも多い。これらの結果として、生活再建・復興に投入可能な可処分所得という観点にたったとき、高齢層よりもむしろ苦しい条件にあることも多かったであろう中堅層に対する支援が、高齢者層その他よりも不十分であった可能性がある。（検証テーマ『復興推進—施策推進上の共通課題への対応』）

高坂教授は、負のスパイラルに陥った人々を「ヴァレナブル（脆弱）な人々」と名付けた。借家層より持ち家層、それも働き盛りの40歳代がもっとも大きなダメージを受ける。

「300万円もらえるなら、すぐつぶれる掘っ立て小屋を建てる」といった学者は、あまりに現実を知らなすぎるのだ。

とはいえ、巨大災害への備えは必要だ。42都府県が特別法等で国が対応するよう求めている。しかし、財政難時代である。神奈川県などは、「各都道府県が拠出した基金と国の補助を支援金の原資とする現行制度では、大規模災害が発生した際の支援金額が原資を超過し、制度自体の破綻が想定されるため、大規模災害に対する特例措置（国による支援金の全額補助）や「共

助」の観点からの全国的な住宅再建共済制度の創設など、さらに制度の検討を行う必要がある」としている。共済制度は、兵庫県が2006年9月から実施している持ち家の所有者らが積み立てた掛金で助け合う制度。当初は固定資産税の徴収の際、掛け金を集めるシステムが考えられたが、市町村の反対で任意の制度にあらためられた。しかし、財政難の高齢化時代。自己負担も視野に入れたシステムを全国的に実施可能な制度に練り上げる知恵も必要となってくる。現在の被災者生活再建システムに共済制度を加味して、総体としての基金額を増やす仕組みなど官民挙げての災害対策が必要だろう。

<表4：兵庫県住宅再建共済制度（フェニックス共済）>

負担金		給付金	
年額5,000円 (初年度は、月500円 (上限5,000円))		住宅が半壊以上の被害を受けた場合、	
給付金	給付対象	給付額	
再建等給付金	再建・購入	600万円	
補修給付金	全壊で補修	200万円	
	大規模半壊で補修	100万円	
居住確保給付金	半壊で補修	50万円	
	再建・購入・補修をしない場合	10万円	

注1) 県外での再建・購入の場合は、給付額は1/2になります。
 注2) 賃貸住宅等については、次の制約があります。
 ① 再建等給付金の給付は、県内での再建・購入に限ります。
 ② 居住確保給付金は給付されません。



<表5: 食事供与・生活支援・災害保護事業>

	雲仙普賢岳噴火災害	有珠山噴火災害	三宅島全島避難
事 象	1991 年 6 月 3 日 大火砕流発生	2000 年 3 月 31 日噴火	2000 年 9 月 2 日 全島避難指示
事 業	平成 3 年(1991 年) 雲仙岳噴火災害に係 わる食事供与事業	平成 12 年度有珠山噴火災害生活支援事 業	三宅村災害保護 特別事業
事 業 の 目 的	雲仙岳噴火災害が長期化し、かつ、多数 の住民が避難の継続を余儀なくされてい る状況にかんがみ、災害の継続により、 本来の生活拠点における収入の途が断た れ、復旧活動への着手等本格的な生活 や事業の再建活動を開始できない者に対 し、食事の供与を行うことにより、自ら の努力による生活の自立を支援する。	有珠山噴火災害の継続により、本来の生 活拠点における収入の途が断たれるなど、 本格的な生活や事業の再建活動が困難な 世帯に対し、生活諸費を支給することによ り、自らの努力による生活の自立を支 援する。	三宅島噴火災害の継続により、長期の避 難生活を余儀なくされた村民に対し、避 難生活が困窮状態に陥らないようにする とともに、帰島してから自らの努力により 生活の再建が可能となるよう支援するこ とを目的とする。
実 施 主 体	長崎県(国 1/2) 旧国土庁の要綱事業	虻田町 (北海道 10/10)	三宅村災害保護特別事業交付金基金 (6000 万円取り崩し (都 2/3、村 1/3))
対 象 者	警戒区域、避難勧告・指示地域内に住所 を有していた者のうち、雲仙岳噴火災害 を原因として従前の生業による収入が途 絶え、かつ二カ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扶養家 族。	平成 12 年 7 月 1 日現在で住所が避難指 示区域内にあるなど、避難生活を余儀な くされている世帯で、かつ世帯の収入が 一定の額に満たない世帯及び避難指示解 除後で家屋損傷等の事情により避難が必 要と認められる世帯	被災日に三宅村に住所を有し、帰島の意 思がある世帯・生活保護に該当しない世 帯・収入が生活保護基準以下の世帯・義 援金を含めて預貯金が 500 万円以下で預 託する世帯(預託先は村社会福祉協議会)
供 与 の 対 象	朝食、昼食及び夕食(現物供与) もしくは 一人当たり一日 1000 円	生活諸費 (世帯人数×3 万円 +3 万円)	生活保護基準を準用する基準額と収入額 の差額を月単位で支給
支 給 世 帯 数		延べ 3,401 世帯	47 世帯 (平成 16 年 8 月末現在)
支 給 人 員 数	延べ 484,092 人	延べ 6,423 人	実人員で 71 人(同)
支 給 額	478,397 千円	234,614 千円	(未定)
備 考	(1) 1991(平成3)年度の事業終了後、収入 要件の導入、自立計画書の提出義務を 加え、6月を限度(三月目に再認定)と した「特別食事供与事業」を実施 (2) 平成5(1993)年5月~6月の警戒区域等 の拡大に伴い、平成5年10月1日を事業 開始日として、事業を再開。 (3) 平成5(1993)年度の事業終了後、長崎 県は、平成6(1994)年4月1日を事業開 始日とする「特別食事供与事業(県単 独事業)」を実施。 (4) 年度ごとの事業実績は以下の通り	「事業実施要項の改正により、事業の実 施機関を当初の 2000 年 12 月末までを 2001 年 3 月 31 日までに延長。	当初は平成 15(2003)年 2 月 17 日から 平成 16(2004)年 3 月 31 日までだった が、平成 16 年 4 月 1 日から平成 17(2005) 年 3 月 31 日まで延長。 ※平成 16(2004)年 2 月末現在の支給実 績は 44 世帯 63 人。

年度	延べ人数日	支給額	国庫補助額
平成3(1991)年度	470,273人日	464,598千円	231,861千円
平成4(1992)年度	13,819人日 138,649人日	13,782千円 135,943千円	6,891千円 67,972千円
平成5(1993)年度	4,914人日	4,914千円	2,457千円
平成6(1994)年度	366人日	366千円	

(平成4年度の下段は「特別食事供与事業」分)(平成6年度は長崎県単独事業)※社会安全研究所・木村拓郎氏作成