

IV

自治体における被災経験と災害復興対応

—アンケート調査に基づく分析—

豊田利久

1. はじめに

わが国では、いずれの地方でも大きな自然災害に襲われる可能性がある。近年、大規模な地震、火山噴火の発生頻度が増加しており、加えて台風等の豪雨による被害が頻発している。ランダムな台風の進路や集中豪雨発生地等を考えれば、どの自治体も防災や災害復興への関心は高く、平時から組織的対応を練り、備えを行っていることは十分に理解できる。しかし、今回のアンケート調査を点検すれば、各自治体の回答に微妙な、質問によっては明確な内容の違いがみられる。この報告の目的は、このような各自治体の回答の違いが「近年の被災経験の有無にあるのではないか」という仮説を、主として図による分析によって大まかな検証をすることである。

まず、分析の前提と方法について述べておこう。

- (1) アンケートは15政令指定都市についても行ったが、ここでは47都道府県のみを対象とする。
- (2) アンケートは、主として質問事項に複数の回答選択肢を提示して選択してもらう方式であったが、自由回答欄も設けて記述してもらった。自由回答欄の内容をみて、いずれかの質問事項の回答選択肢に該当すると判断される場合は、その回答数に加えた。
- (3) すべての質問事項について分析するのではなく、「被災者生活支援法のあり方」について特に回答が多く寄せられた事項、「復興基金」への関心度、に限った分析を行う。
- (4) 各都道府県の最近の大きな災害に対する被災経験の指標としては、今回のアンケートの対象である「被災者生活再建支援制度」に係る支援金を受給した経験があるかどうかで、その自治体の被災経

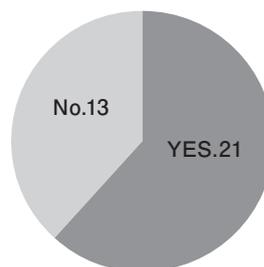
験の有無の主なデータとした(i)。ちなみに、平成11年度に支給が始まって以後、平成22年末までの期間で受給した自治体は29都道府県、受給経験のない県は残りの18県である。復興基金については、地震被害のような長期の復興過程を要するときの制度であることを考慮し、地震保険制度における損害保険料率算出機構が算出している地震危険度をその自治体の被災経験(可能性)の有無のデータとして併用した。

2. 被災者生活再建支援法のあり方に関する自治体の見方

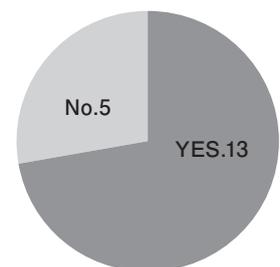
以下に示される質問項目の番号は、アンケート調査票に付された番号である。したがって、例えば「1-③」という番号が出てこないのは、その番号に該当する質問項目に対する回答が皆無だったのでここでの分析対象にしなかったことを意味する。

1-①「すべての被災区域の被災世帯に適用すべき」

これは2択の質問で、Yesと回答した自治体は34都道府県にのぼる。受給経験の有無に関係なくどちらの自治体も約70%がYesと回答し、有意な差は認められないが、明らかに過半数の自治体が対象被災区域の全世帯に支給すべきであると回答している。



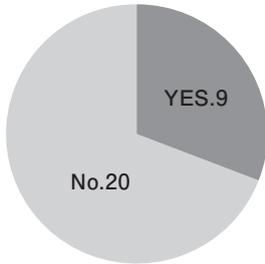
<図1-1>
受給経験あり(29都道府県)



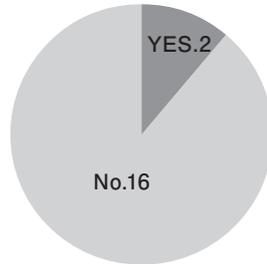
<図1-2>
受給経験なし(18都道府県)

1- ② 「小規模災害にも適用すべき」

この回答には有意な差がみられる。受給経験のある自治体ほど、小規模災害にも適用すべきだという要望が強い。支援法が適用できなかった経験も多かったことを反映していると推察される。



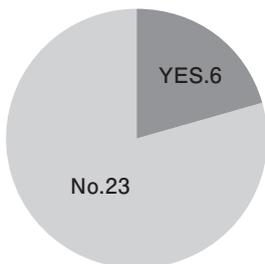
<図1-3> 受給経験あり



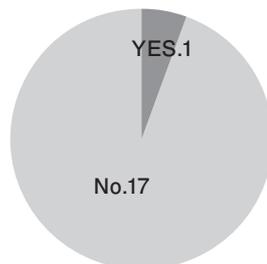
<図1-4> 受給経験なし

1- ④ 「半壊、一部損壊、床上浸水も対象にすべき」

Yesと回答した都道府県は全部で7県であり、多くはないが、受給経験の有無で明らかに相対的な差がみられる。最近の豪雨被害のあった兵庫、岡山や地震被害のあった新潟などが Yes と回答している。



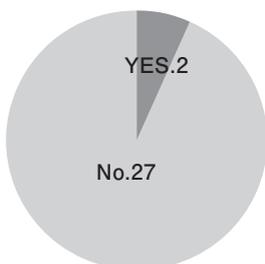
<図1-5> 受給経験あり



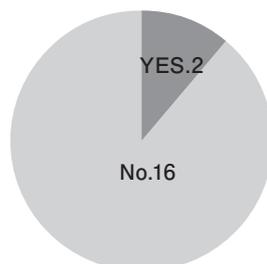
<図1-6> 受給経験なし

1- ⑪ 「現行支援法の内容で十分」

この質問への回答には明らかに有意な差が出ています。現在の内容で十分と回答したのは4県のみで、ほとんどの都道府県は不十分と考えている。しかも、十分と回答した自治体は東北地方の3県(うち受給経験なし1)と受給経験のない関東地方の1県のみである。相対的に、受給経験のない自治体ほど十分と考える傾向にある。



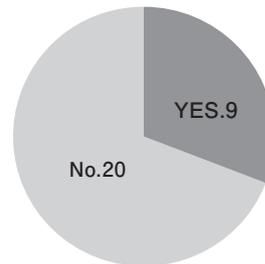
<図1-7> 受給経験あり



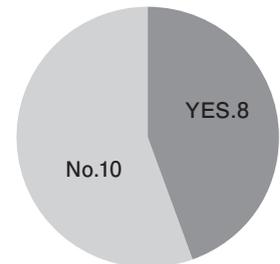
<図1-8> 受給経験なし

2- ④ 「住宅被害への支援だけで良い」

支援対象については、かなりの自治体が住宅被害への支援だけで良いと回答している。この法律が「生活再建支援」と標榜しているが、各自治体はこの法制度の設立経過や立法趣旨をよく理解しているからであろう。それでも、受給経験の有無で回答に違いが出ている。受給経験のない県は44%が住宅支援だけで良いとしているのに対し、受給経験のある都道府県は31%がそれだけで良いと回答し、10%ポイント近くの差がある。受給経験のある自治体ほど、実際の被災者支援で住宅以外への支援のニーズを実感した結果であろう。



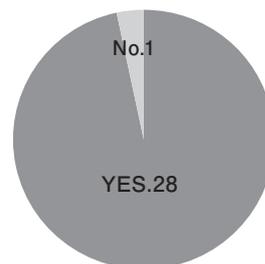
<図1-9> 受給経験あり



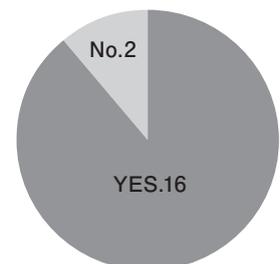
<図1-10> 受給経験なし

4- ② 「巨大災害については国が対応すべき」

受給経験の有無に関係なく、国が対応すべきと回答した自治体が圧倒的に多い。その中でも、受給経験のある自治体の96%(1県を除くすべての都道府県)が国の対応が別途必要としているのに対し、受給経験のない自治体では88%が国の対応が必要としており、微かな差異が認められる。



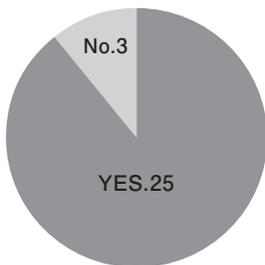
<図1-11> 受給経験あり



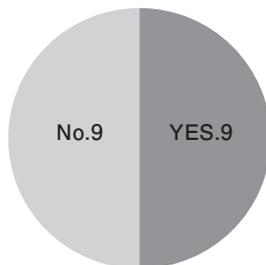
<図1-12> 受給経験なし

5. 「独自施策を設けたことがあるか」

この質問に対する回答には明らかな差が出ている。被災の程度が大きく、支援金の受給経験がある自治体ほど独自施策をしている。すなわち、受給経験のない県では半数の9県が独自施策をしているに過ぎないが、受給経験のある都道府県では実に86%に当たる25自治体が独自施策を行っている。このことは、大きな被害に対しては従来の支援法は住宅再建・生活再建支援策として十分ではなく、各自治体独自の対策が必要であったことを物語る。(ii)



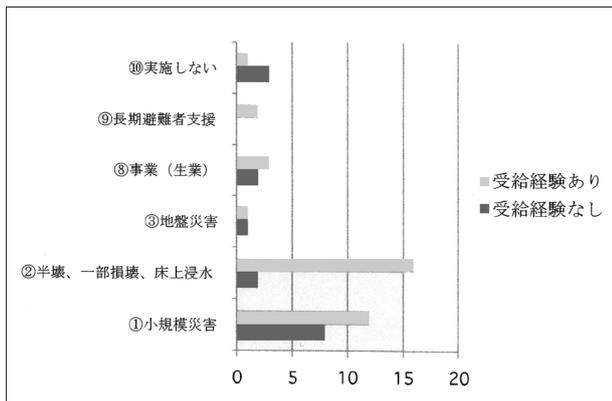
<図1-13> 受給経験あり



<図1-14> 受給経験なし

7. 「どのような独自施策をしたか」

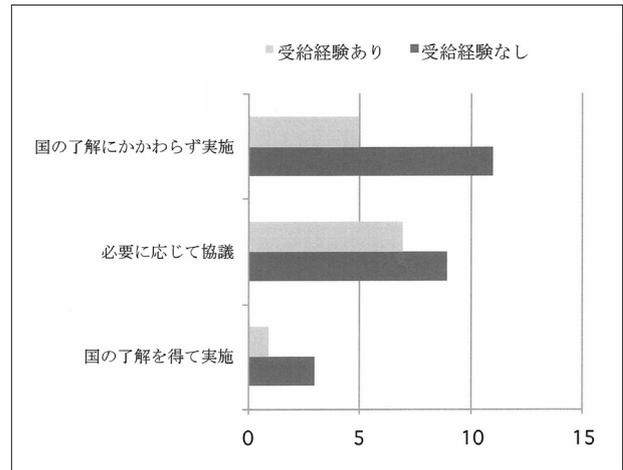
選択肢は全部で10設定されていたが、回答数が極端に少ないものを除いて6つの設問に対する回答を図示したのが図1-15である。特に目立つのは、「半壊・一部損壊・床上浸水に対する支援」で、支援金受給の経験のある自治体では頻度が最も高い。それに対して受給経験のない自治体では、「小規模災害に対する支援」の頻度が最も高い。支援法が小規模災害には適用されないため、必要が生じて独自施策を実施するケースが推察される。長期避難者支援は北海道、新潟、兵庫で大規模災害の際になされた措置である。「独自施策を実施する積もりはない」と回答したのは、支援法の適用をまだ受けていない県がほとんどである点も注目される。



<図1-15> 独自施策 (複数回答)

8. 「独自施策の実施に当たって国の意向を配慮するか」

アンケートでは、「国の了解を得て実施」「国の了解にかかわらず実施」を質問項目に上げた。しかし、自由回答欄も設けたので、そこに「必要に応じて国と協議する場合もある」という趣旨の回答が多く書かれていたので、それも取り上げて図示したのが図-16である。国の意向にかかわらず実施するという回答は、受給経験のない自治体の方が多いという結果も注目される。



<図1-16> 独自施策実施と国の意向配慮

3. 復興基金に対する自治体の見方

3-1. 復興基金の認知度

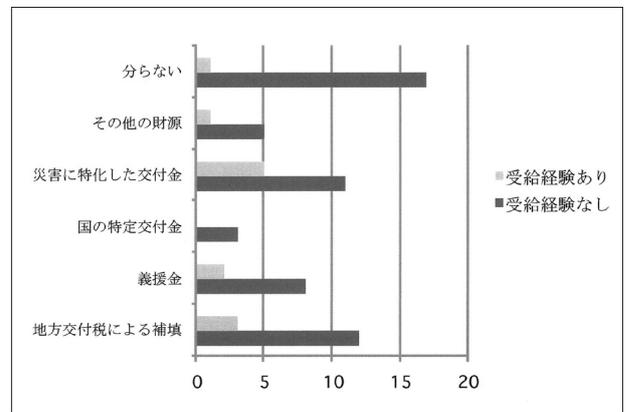
復興基金をよく知っている = 4、ある程度知っている = 3、名前は聞いたことがある = 2、知らない = 1 というスコアを与え、支援金受給回数 (最大は沖縄県の 5 回) とどのような関係にあるかを図示したものが図 2-1 である。

明確な仮説検定ができるほどではないが、受給回数が高い自治体ほど復興基金への認知度も高いことが読み取れる。

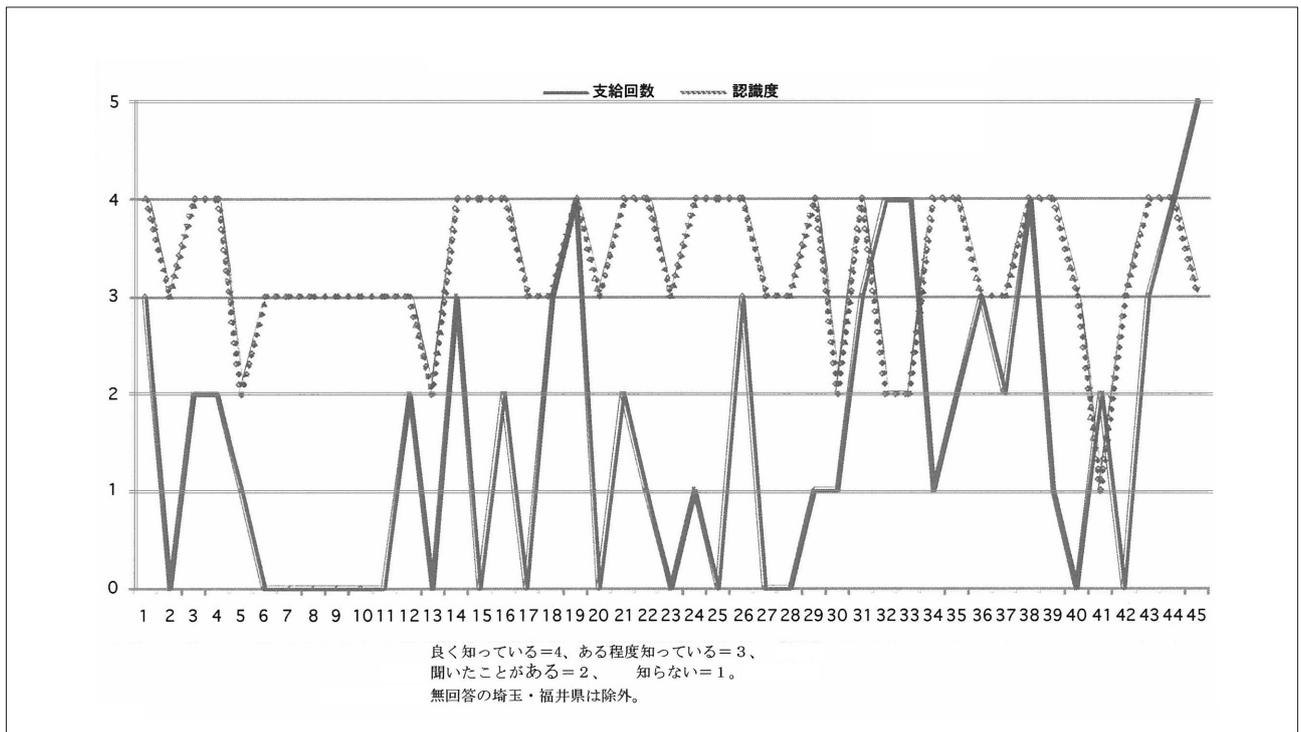
現行支援法の実施は平成 11 年以後であり、その多くが豪雨災害に対して適用されている。復興基金は、通常、地震・火山爆発等の場合のようにその被害が大きく、その復興過程が長期にわたる場合に設置されることが多い。そこで、潜在的な自治体別の被災程度を測る一つの指標 (データ) として、地震保険における最近 (2007 年改定) の都道府県別地震危険度 (iii) を用いて、このアンケートによって得られた復興基金に対する認知度で補足的にみてみよう。その結果が図 2-2 に示されている。若干の例外の自治体も見られるが、地震危険度の高い都道府県ほど復興基金への関心、認知度が高い傾向が観察される。

3-2. 復興基金の財源

各自治体が今までに実施した復興基金の設立は多様であり、画一的な設立形態があるわけではない。特にその財源が大きな設立制約となっている。各自治体へのアンケートで、今回初めて各自治体の対応や意識が判明したが、ここでは、支援金受給経験があるか否かで復興基金の財源に対する考えに差があるかどうかを分析した。図 2-3 によれば、大きな差がみられる。全体として、受給経験のない都道府県の回答数が圧倒的に多い。「分らない」という回答も受給経験なしのグループから多く寄せられているが、財源の各項目に対する回答数も多い。逆に、受給経験ありのグループからの回答数が少なく、「分らない」としたのも 29 都道府県中 2 県に過ぎない。このことは、実際に大きな被害が



<図2-3>復興基金の望ましい財源 (複数回答)



<図2-1>支援金支給回数と認知度 (都道府県)

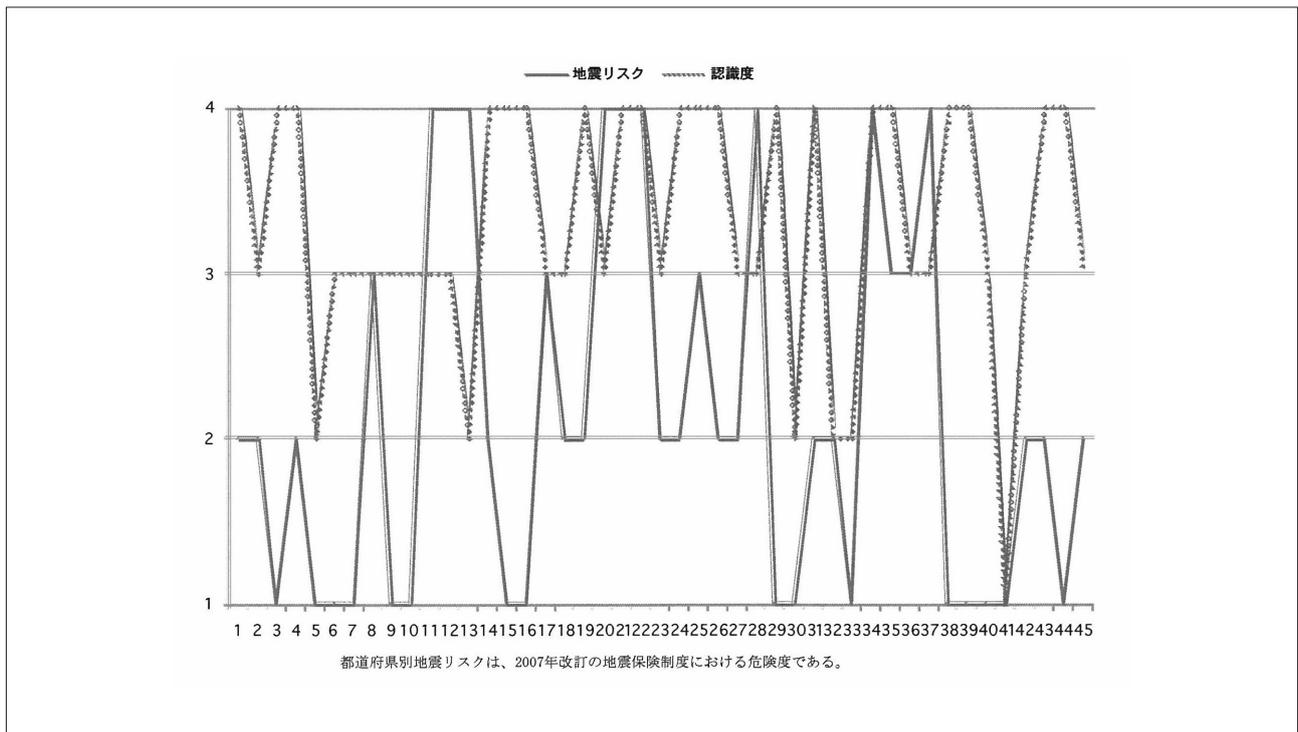
発生し、復興基金を設立しようとした時の困難さを経験しているか否かの違いが示されていると推察される。実際に基金を設立するとき、財源は大きな制約要因なのである。

4. むすび

以上、平成11年4月—22年12月の間において実際に支援金の受給を受けた自治体(29都道府県)と受けた経験のない自治体(18県)との間で、今回のアンケートの回答に差があるかどうかの分析をした。多くの項目で、仮説通りの差が認められた。特に、支援金を実際に受給した自治体は大きな災害を経験したわけであるが、「生活再建支援法」の内容充実、運用に関する要望が強く、支援法とは別の独自施策を実施する傾向が強いことが判明した。「復興基金」についても、設立経験のある自治体ほど認知度は高いが、その財源等の制約も認知しているのに対し、経験のない自治体ではかなり楽観的な基金設立への見方も観察された。

<文末脚注>

- (i) 内閣府防災ホームページ「被災者生活支援制度に係る支援金の支給について」による。
<http://www.bousai.go.jp/hou/pdf/sienkin-sikyujoukyou.pdf> 参照。平成22年12月31日までの受給回数別の集計をすれば、次のようになる。5回—1県(沖縄)、4回—5県(岐阜、広島、山口、福岡、鹿児島)、3回—7道県(北海道、新潟、長野、兵庫、岡山、愛媛、宮崎)、2回—8都県(岩手、宮城、東京、石川、愛知、香川、高知、熊本)、1回—7府県(秋田、福井、三重、京都、鳥取、島根、徳島、佐賀)。したがって、受給経験のある都道府県は29、経験のない県は18である。
- (ii) 「支援金受給経験がある」という事象と「独自施策をした」という事象の間の相関係数は0.444であり(n=47)、これは有意水準1%で有意である。ほかの諸点についてはこのような形式的な仮説検定は難しく、図による解釈に留めた。
- (iii) データについては、損害保険料率算出機構『日本の地震保険』(2010年)、p.55、参照。



<図2-2>地震リスクと認知度(都道府県)