

地震被災者に対する  
住宅再建支援策の調査研究業務報告書

【 概 要 版 】

平成 17 年 3 月

宮 城 県

# はじめに

## 1. 調査の背景

平成 15 年 7 月 26 日に発生した「宮城県北部連続地震」によって、1,276 棟に及ぶ多数の住宅が全壊し、半壊戸数も 3,800 棟を超えた(被害の概要については参考資料 1 参照)。周知のように、我が国では、自然災害による財産の損失に対して、国や地方公共団体が損失補償あるいは損害賠償の責任を負うべきものとは考えられておらず、その損失は財産の管理主体による負担が原則となっている。

では、国や地方公共団体が、こうした居住の喪失に関して全く何の措置も講じておらず放置しているかと言えば、決してそのようなことはなく、実質的には他国(例えば、よく比較の対象とされる米国)と比較しても、見方によっては実質的にかなり手厚いとも言える被災者支援を行っているが、このことはあまり知られていない。これらの住宅被災者に対する支援措置は、専ら社会福祉の視点から行われているが、住宅被災世帯の生活再建・住宅再建に関しては、阪神淡路大震災の際に大きな社会問題となり、実質的に様々な支援の拡充措置が行われたことは記憶に新しい。

しかし、その際に拡充された措置の多くは、正面から住宅の再建を支援するものではなかったり、特別の基金を活用した阪神淡路大震災限りのものであったりして、制度全体として見た場合、体系的とは言いがたく、また、一般にも必ずしも十分なものとは認識されていない。今日、更なる改善がなされてきてはいるものの、自然災害により住居に損害を被った被災者に対してどの程度の支援を行うべきか、などの重要な点において確立した考え方が存在しておらず、そのため公的支援策はパッチワーク的色彩が強いものとなっている。

## 2. 調査の目的

本調査は、自然災害という誰の責めに帰することもできない事象により個人に生じた住居の被災という事態を回復する場合、個人の負担と公的支援のあり方はどうあるべきか、公的支援は国と地方公共団体がどのような考え方に基づいて負担すべきか等について方向性を検討することを目的とする。具体的には、現行の救済・支援制度の運用実態調査および宮城県北部連続地震の被災世帯に対するヒアリング調査等を行ない、これらを通じて、現行の救済・支援策にどのような問題が存在するか、改善を図るとすればどのような方向を目指すべきか等について検討する。

なお、本調査は、平成 16 年度に「地震被災者に対する住宅再建支援策の調査研究業務」として宮城県が財団法人宮城県地域振興センターに委託し実施したものである。調査検討にあたっては、同財団が平成 15 年度に自主調査として実施した「地震被災者に対する住宅再建支援策調査」の成果も含めて行なうものとし、調査報告書においても、同調査結果をあわせて記載する。

## 3. 報告書の構成

第 1 章では、自然災害により住居を破壊された被災者に対する支援制度の概要を示す。次に、第 2 章で被災者実態調査の結果の概要を示し、続く第 3 章では、これらの実態調査の結果を踏まえて現行の支援制度が有している問題点を明らかにする。最後に第 4 章で、総合的な住居の確保

に向けての支援制度のあり方についての提案を行う。

各章の概要は次のとおりである。

### 第1章 現行制度の概要とその運用

自然災害によって住居が被災した世帯に対する支援に関する現行制度としては、おおまかに捉えると、自助の視点から、地震保険制度やJA建物更生共済制度、共助の視点から、被災者生活再建支援金の給付制度、公助の視点から、災害救助法に基づく各種の災害救助(避難所の開設、応急仮設住宅の設置、住宅の応急修理等)、住宅金融公庫等による災害復興住宅に対する特別融資制度、税の減免制度、それに、都道府県・市町村による独自の被災者に対する支援制度等が存在する。本章では、それらの制度の概要とその運用実態について、後述する第3章、第4章に係る主なものの概要を整理する。

### 第2章 被災者実態調査

現行支援制度の実効性と問題点、改善の方向等を検討するための材料を得ることを目的として実施したフィールド調査等を実施する。

具体的には、「宮城県北部連続地震」によって住宅が全半壊した被災世帯を対象に、実態として、どのような公的支援を受けることができたか、自助の一環として講じていた保険・共済加入等の実態はどうか、被災世帯が最も希望する支援措置はどのようなものか等について、ヒアリング調査を実施する。また、応急仮設住宅や公営住宅等に入居した被災世帯を対象に、入居時の状況、理由や居住した感想、退去理由等について、アンケート調査を実施する。

あわせて、他県の状況を調査する。災害によって被災した個人の住宅の再建等に関して、他県の対応を把握するため、資料収集および実地調査を行う。

### 第3章 現行制度の問題点と改善方向

第2章の各調査結果から判明した問題点を中心に、第1章で取りあげた各種制度について、その問題点や改善の可能性を検討する。

### 第4章 現行制度の横断的検討 総合的な住居確保支援制度の提案

前章までの各調査結果および問題点等を踏まえ、総合的な住居確保支援制度の創設について提言を行う。

本書は、上記調査報告書の概要版であり、第3章の内容を中心とするものである。

## 現行制度の問題点と改善方向（第3章）

### 1. 被災住宅再建支援制度等にかかるヒアリング調査（1）からみる現行制度の問題点と改善方向

#### （1）被災前の自助制度…地震保険制度とJA建物更生共済制度に関して

##### 普及率の問題とその改善について

地震保険の普及率が低い理由としては、次のような点が挙げられている。

- ア．日常性のない巨大地震に対する具体的な危険意識の低さ
- イ．遭遇するのは不運であるという諦観が根底にあること
- ウ．商品としての市場性・商品力の低さによる魅力の低さ
- エ．保険料率の割高感

このうち、「エ．保険料率の割高感」については、普及実績からみて、否定的意見がある。「ウ．商品としての魅力の低さ」とも関係しているが、「なぜ割高感が生じているのか」という点についての検討が必要ではないかと考えられる。

一般的に考えられることとしては、「保険の対象となっている建物そのものの耐震性が保険料率に正確に反映していない」という問題がある。新築住宅は一般的に耐震性が高い場合が多く、老朽住宅と比べて同じ保険料率では割高感は否めない。この点については、2001年の法改正で、1981年6月以降に新築された建築物に対して保険料の割引制度が導入されたが、割引率が10%と低く、なお、割高感は解消されているとは思えない。また、同改正による「住宅の品質確保の促進に関する法律」に基づく耐震等級を有している場合等における10～30%の割引制度についても、割高感の解消には距離があると思われる。

割高感の原因としてもう1つ考えられることとしては、地震保険料率の基礎となる、「等区分と現実の地震災害の発生が対応していない印象が一般に強い」ことが挙げられるのではないかと。特に、トラフ上で発生する「プレート型」の巨大地震と「内陸型」の地震とでは、明らかに発生頻度が異なるにもかかわらず、この2つを区分しないで等区分がなされていることに関してきちんとした説明がなされていないという商品説明力の問題が存在すると思われる。

次に、「ア．巨大地震に対する具体的な危険意識の低さ」と「イ．遭遇するのは不運であるという諦観」が根底にあるという点については、意識調査を実施してみないと正確にはわからないが、プレート型巨大地震を生じるトラフに近い地域では危険意識が高まりつつあるのではないかとと思われるので、この要因は次第に解消されていくものと考えられる。

JA建物更生共済制度が地震保険と比べて一般的に加入者に有利な仕組みとなっている背景に、JA共済が、巨大地震が発生した場合に甚大な被害を生じる可能性の高い大都市部を主として対象としていないことが挙げられるが、地震保険制度は、巨大地震によって甚大な被害を生じる大都市を対象としているため、2つの型の地震を区分せず、異なる地震災害のリスクを均分化している結果、プレート型の巨大地震の発生が予想されにくい地域における商品としての魅力に欠けることになり、商品としての曖昧さをもたらしている感がある。

### ・強制加入・強制附帯の問題

普及率の向上を妨げている問題を一挙に解決する方法として、時折、建物所有者に対して加入を義務付ける「強制加入制度」が議論されることがある。最近では、地震保険制度ではなかったが、兵庫県が提唱した「住宅地震災害共済制度」が強制加入制を採用していたことが問題となった。この点については、現実実現可能性が低いと考えられることから、ここで検討する必要性は高くないが、財産権の自由な処分・利用を基本的に保障している憲法下では、そのような制度を認める法規定自体が財産権の侵害を問われる可能性が高いと考えられる。

主たる保険契約に「強制附帯」することについては、かつて強制附帯が行われていた際の経験から、地震保険に対して疑問を持っている者や地震保険への加入の意思に欠ける者に対して、主契約である火災保険等への加入に消極的影響を及ぼすことが考えられるため、保険事業者からの強い反発が予想されるので、この強制附帯については、現段階では現実的とは言えない。

### ・自己責任による損失カバーの範囲の問題

地震保険および JA 共済によって損失を補填されるのは、主契約の対象となる物件の金額の最大 2 分の 1 までとされている。それを利用するか否かは別として、この 2 分の 1 までは、少なくとも自己の責任で事前にカバーしてもらいたいという考えが背後に存在するとも言えるかも知れない。地震保険等を利用しない者は、保険料等に当たる部分を自分で積み立てることもできるし、何もしないでリスクを自分で負うことも自由である。

残りの 2 分の 1 については、公的融資のところでもみたように、制度的には、被災住宅の再建等に当たって、一定額まで特別の低金利による支援措置がなされているが、この低利融資という形の支援は、返済能力がない者として扱われる被災者にとっては、実質的な支援にならない。このことも視野に入れた上で、仮に、さらに公的な支援を講じるとすれば、この残りの 2 分の 1 の再建等に必要な資金に関して、どの様な被災者に対して、どの程度の、あるいはどの様な形での直接的な金銭支援が適切かという視点から検討することになるのではないかと考えられる。

## (2) 被災直後の支援制度としての災害救助制度

### ・避難所の問題点とその改善について

現行災害救助法に基づいて開設される「避難所」には、2 つの大きな問題が存在する。

第 1 は、現在の避難所の多くが長期避難を前提としていないことから生じる問題であり、第 2 は、大規模災害を前提としていないことから生じる問題である。

まず、災害救助法に基づく避難所は、災害に際し応急的に難を避ける施設とされており、その開設期間は原則最大 7 日以内と極めて短く、一時縁故地に避難するまでの暫定避難場所として位置付けられている。

このため、ハード的な面で見ると、学校の体育館や公民館など必ずしも長期避難に適しているとは限らない場所が避難所として指定されている場合があるとともに、これらの施設には、本来、避難生活に必要な不可欠な施設設備が殆ど整備されていない。このため、避難者のうち高齢者、病弱者等のいわゆる弱者は、避難生活が長引くと耐えられないという指摘がある。また、健常者にとっても、他人への気兼ねやプライバシーの確保に大変苦勞することが指摘されており、比較的短期間で済んだ今回の地震についてもそのことが表れている。

大都市の市街地が被災した場合、現在では、かつてと異なり、避難所から追い出されると、自力ではどこにも行けない被災者が大量に生じることが予想され、避難所が長期にわたって存続せざる

を得なくなる。このことは、既に大都市ではないところで発生した比較的小規模の災害でも生じつつあり、現実には、応急仮設住宅の確保ができるまで、避難所で生活を続けなければならない被災者がかなり出ている。

避難所に対しては、それが比較的長期の避難生活を営む場合があることを想定して、必要な改善措置を検討すべきである。

次に、大規模災害によって、大量の避難者が生じた場合、現在指定されている避難所では、十分なスペースが確保されるとは限らない場合がある。十分なスペースが確保されていないと、極めて劣悪な避難状況が生じたり、路上や公園などのスペースに避難者が生活するという事態が生じる（その解消には大変な行政側の努力を必要とする）ことになる。通常の災害の場合と異なり、地震による避難の場合は、住居が崩壊していたり、危険で住めなかったり、被災者の意思とは別に避難を余儀なくされ、また余震に怯えて、避難者が1箇所的大量に生じることが想定される。市町村レベルの検討に止めず、県段階での広域的な事前検討が不可欠である。

### ・ 応急仮設住宅の供与に関する問題点

応急仮設住宅の供与については、既に多くの問題点が指摘されているが、特に、大規模災害の際の仮設住宅の大量供給には、疑問の声が提起されている。

#### (ア) 災害救助法における第二次救助としての応急仮設住宅の供与の問題

現在の応急仮設住宅は、災害救助法に基づいて、災害によって住居を喪失した被災者のうち、「自力では住居を確保できない者」を対象に、「現物給付」の形で、供与されている。その供与は、第二次的救助として位置付けられ、救済的色彩を有している。このため、その対象は、どうしても極めて限定的にならざるを得ず、単に、災害で住家を失い、居住する住家がないという要件では足りず、自らの資力をもってしては、住家を確保することのできない者であることが必要とされている。

このことは、応急仮設住宅に入居することとなる者は、もともと自力で住家の再建や取得・確保することが難しい状態にあるということであり、応急仮設住宅から恒久住宅に転出する上でも、何らかの支援が必要となる場合が多いことを意味している。このため、応急仮設住宅を実質的に解消するためには、入居者へ公営住宅等を提供することが必要になる場合が多い。

#### (イ) 応急仮設住宅の質に関する問題

応急仮設住宅については、どうしても応急建築物であることから生じる居住性の質の低さが避けられない。1 つは、断熱性の悪さから生じる夏の暑さ、冬の寒さに苦しむことである。しかし、これについては、被災者の住宅問題とは別個の生活支援の問題と捉えるべきであろう。もう 1 つは、遮音性の悪さから生じるプライバシーの確保の問題がある。応急仮設住宅居住者が最も気にしている点にこの遮音性の問題が挙げられている。3 つめが、居住面積の問題である。応急仮設住宅の規模については、基準が次第に引き上げられてきており、かつ、多人数世帯に対して弾力的対応がなされるようになりつつある。大量供給の場合に対応できるかどうかの問題はあるが、やはり、基本は、水回り設備等必須のスペースに、居住する世帯の人数と 1 人当たり必要スペースを乗じたものを加えた規模を基準面積とすべきであると思われる。

#### (ウ) 大規模災害の際の仮設住宅の大量供給に伴う問題

仮設住宅の大量供給には、建設時点での問題、入居時および管理運営時点の問題、そ

の解消時の問題、とそれぞれの時点で深刻な問題が指摘されている。

### 建設時点での問題

仮設住宅の大量供給には、当然のことではあるが、かなりの時間がかかるという問題が存在する。

建設時点のもう1つの問題は、建設場所の確保が困難を極めることである。既に述べたとおり、広いスペースさえあればどこでも良いというわけにはいかず、上下水道等のインフラ施設がすぐ近くまで来ていなければならない。そのような条件を満たし、大量の応急仮設住宅の建設ができる場所は、それほど多くはない。

### 入居時および管理運営時点の問題

応急仮設住宅への入居は、従前の地域単位で行われるわけではないので、応急仮設住宅での生活では、従前のコミュニティは完全に失われる。また、大量の被災者が避難所において、それが長期間に及ぶ場合、仮設住宅への入居は、高齢者や病弱者から順に行われる可能性が高いため、自ら、多くの仮設住宅団地は、高齢者や病弱者ばかりの単質社会が生まれることになる。

以上のことは、公的なケアとコミュニティによって支えられていた社会的弱者が、その支えの1つであるコミュニティを失い、公的なケアのみで生活せざるを得ないことを意味している。このため、仮設住宅の大量建設は、行政の側にとって、多くの行政リソースの投入を必要とせざるを得なくなる可能性が高い。

### 解消時の問題

仮設住宅の入居者要件との関係から、仮設住宅の解消には、災害公営住宅の建設を必要とする場合が多く、それにはかなりの時間がかかるということについては、既に述べたところである。このため、大量の仮設住宅の建設は、大量の公営住宅の建設につながり、通常の設定期限である2年を超えても、仮設住宅を解消することができない事態が生じることになる。また、被災地の自治体は、大量の公営住宅の建設後の管理という新たな問題を抱えることになる。

### 仮設住宅の建設等にかかる費用とコストパフォーマンスの悪さ

最後に、仮設住宅のコストパフォーマンスの悪さが挙げられる。都道府県にとって、その費用の大半が国から支出され、自らの費用負担が少なくて済むため、仮設住宅の建設が続けられているが、自治体はその全額を負担しなければならないとしたなら、おそらくはこのようなコストパフォーマンスの悪い手段をとる可能性は低いのではないか。

### 被災者ニーズに対応した多様な支援

避難所生活のあとに続く住居の確保に関する被災者のニーズは、極めて多様であり、それに対し、「応急仮設住宅の供給」と「低利融資による持家の再建支援」という2つの方式で対応しようとするには限界がある。このような復興段階では、被災者の置かれている状況とニーズに合わせて、支援のメニューを多様化する必要性が高くなっている。

### 被災住宅の応急修理の問題点とその改善について

災害救助法に基づく罹災住宅の応急修理は、大変使いづらい制度となっている。その理由としては様々なことが指摘されているが、主な理由として、第1に、応急仮設住宅の入居要件のところのみ

たのと同様、自らの資力では住居の修理ができない被災者に対する救助として位置づけられているところからくる給付要件の厳しさが挙げられる。

第 2 の理由としては、罹災住宅の応急修理が「現物給付」として行われていることが挙げられる。このため、被災者が自分で修理業者と契約して修理を行い、かかった費用を請求するということではできず、救助の実施機関が修理業者を派遣してくるのを待って修理をしてもらうという形になる。これは、第 3 の理由として挙げる限度額の低さと相まって、余程経済的に困っているのではない限り、被災者がこの救助を申請しない大きな理由となっているものと考えられる。

第 3 の理由としては、応急修理の限度額が低いことである。限度額は近年改定されて 53 万 1 千円となったが(2000 年当時は 30 万 8 千円)、それでも応急仮設住宅の建設等の国庫負担の基準である約 250 万円との格差は大きい。53 万円で修理できる範囲には自ずと限界があり、全壊と半壊の差を考えても、その限度額の大幅増加を検討すべきである。

調査の結果をみても、被災した住居の修理には、平均で 435 万円の費用がかかっており、現在の限度額は、現実に必要な修理を想定した場合、少なすぎるのである。

### (3) . 被災住宅の再建のための支援制度

#### ・被災建物の解体費用の負担について

被災後の住宅再建の前提となる被災建物の解体については、解体するか、しないかを含めて所有者の判断にかかっており、それに要する費用は、当然に所有者が負担することにならざるを得ないのが原則である。ただ、市街地の早急な復興の必要性がある場合、あるいは周辺に危険をもたらすおそれがあるような場合には、原則としては所有者が負担するとしても、その促進を図る視点から、政策的にこれに対して支援措置を講じる余地はあるものと考えられる。現実にも、阪神大震災の場合に、解体費用に関して全額国庫負担の措置が講じられたことは前述したとおりである。

この意味で、今回改正された被災者生活再建支援法における「居住安定支援制度」の創設により、被災者に対する支援経費のなかに、全壊または大規模半壊した個人住居の解体・補修に要する経費が認められるようになったことは、住宅の早期再建を促進する観点から、歓迎すべきことと考える。

#### ・被災住宅再建のための公的融資制度

これまで住宅再建に対する公的支援の主力は、住宅金融公庫の「災害復興住宅融資」制度という低利の融資制度であったと言える。20 年～35 年の長期にわたって、市中金利と比較して極めて低利な金利での融資制度の存在は、確かに、住宅再建を目指す被災者にとって重要な機能を果たしてきたと言える。

しかし、調査の結果によれば、定期的収入が比較的少ない家計では、原資の多くを自己資金に求めなければならず、融資における金利の優遇措置だけでは、住家の再建等を果たすことが困難であることが明らかになっている。

すなわち、住家の再建等のために自己資金を主として使わざるを得ない被災者にとって、この公的 low 利融資制度が果たすことのできる効果は自ずから限界があるのであり、自己資金そのものに対する支援(例えば、今回の宮城県住宅再建支援金のように)が必要にならざるを得ないのである。

とはいえ、公的 low 利融資制度は、今後も公的支援措置の中で重要な柱としての機能を発揮していくことが期待されている。その場合、検討を必要とするのは、主として次の 3 点である。

第 1 は、融資限度額の妥当性である。被災者が住家を再建等しようとする場合、どの程度の原資部分を公的 low 利融資制度によってカバーすることが適切なのか、という点である。

第2は、融資条件としての収入要件(月収の4倍)と最長返済期間における年齢制限の問題から公的低利融資を受けられない被災者の問題である。公的低利融資といえども貸付である以上、返済がしばしば不能になるようなことは制度として避けなければならないのは当然であり、返済能力をオーバーする融資は問題であるし、一定の年齢を超えた返済期間を想定することにも問題がある。このため、高齢者や低収入者が被災した住宅の再建等を図る場合、公的低利融資制度に代わる支援措置を整備する必要があると思われる。

第3は、ダブルローン対策である。これは、第2の返済能力(ある意味での低収入者対策でもある)の問題でもある。旧債務の対象となっている住家がなくなっても債務は消滅せず、公庫融資については据置期間の設定と返済期間の延長、それに金利の軽減措置がなされるが、民間金融機関による融資には何の措置も講じられない。公庫融資の場合、新債務について低利融資が行われ、旧債務について金利の軽減措置が行われる(一定の場合に限定)とはいえ、新旧両債務が存在する間、被災者は、ダブルの負担を負うことになるため、それだけの債務についての返済能力に欠ける被災者には、再建等の道が閉ざされる事態が生じる。

このことが、特に、マンションで生じた場合には、マンションそのものの建て替えが困難になることが予想される。両債務が併存している間の旧債務については、その返済に当たって旧債務の金利相当分が無利子となるように、利子補給を行うことを検討する必要がある。

#### (4) 被災者の生活再建のための支援金制度

この制度については、その整備に至る経緯が紆余曲折を経た結果、正面から住宅本体に対する支援を行うことをせず、住居を失った被災者の生活再建に必要な一定の費用について支援する形をとっている。この点については、従来、都道府県をはじめとする自治体側と国、特に財政当局との意見が対立しているが、立法政策としては、どちらの立場も成立しうるものと考えられる。

現行制度は、住宅本体の再建ではなく、被災者の生活の再建に着目しているため、住宅を所有していた者以外の被災者も支援対象となるが、支援金の使途は、生活再建に不可欠な一定のものに限定され、現物支給の代わりに、使途を限定した金銭支給を行う形となっている。この制度には、災害救助法の第二次的救助ほどではないが、受給資格要件をみる限り、やや救済的色彩がみられると言える。この点については、この制度にみられる2つの性格のうち、「公助」の性格が反映していると考えられる。

一方、自治体側の意見は、支援金の使途を住宅の再建等に充てることができるようにすべきであるとするものであるが、現行の支援金制度が有するもうひとつの性格である「共助」という点に着目すれば、それが根源的に地方団体の税収からのものであっても、財政当局が主張する「個人資産の形成に対する公費の投入」が絶対に許されないわけではないと考えられる。既に、都道府県段階では、様々な形で、公共性・公益性を明らかにした上で、独自の住宅再建等のための支援金の支出措置を講じており、それ自体が違法であるという指摘(例えば、実質的に地方自治法第232条の2に違反する可能性があるのではないか)は殆どないと言っていい。少なくとも、被災者生活再建支援基金からの実質的支出分に相当する分(国の補助部分を除く分)については、住宅本体への支援金の使用を限定的に認めることはおそらく可能であろう。

ただし、その場合に大きな問題となるであろうことは2点である。

第1は、住宅再建への支援をどの程度とすべきかである。支援額を大きくすれば、被災者による再建をより容易にするけれども、膨大な費用を必要とする。その費用は、共助の性格上、受益者となりうる者が負担することになるため、支援額の増大には限度がある。最も適切な支援額について、ど

の様に考えればいいのかという点については、さらに具体的な検証を踏まえての検討が必要である。

第2は、住宅を所有していた被災者に対する支援の内容・程度と住宅を所有していない被災者に対する支援の内容・程度とが、バランスを欠いていないかどうかという点である。例えば、住宅の再建を選択した被災者は支援金が使用でき、賃貸住宅への居住を選択した被災者が家賃等の支払いに支援金を使用できないとするのであれば、これは問題だと思われるのである。

#### 現行被災者生活再建支援金制度の問題：支給要件としての年収と年齢について

現行の被災者生活再建支援金制度が有する救済的性格は、支給要件のところに表れているが、支給要件は、被災世帯の年収と世帯主の年齢の2つの要素によって定められている。

支給要件は、この2つの組み合わせによっているが、詳細にみると、その妥当性には疑問な点がないわけではない。例えば、次のような点である。

ア. まず、年収500万円以下であれば、年齢制限がない点についてであるが、20代や30代の比較的若い層に属する被災者は、一般的には自力での生活再建が可能ではないかと思われ、年収が500万円以下の層に対して一律に支給の対象としていることについては、支援金の趣旨から考えて疑問がある。

イ. 他方、年収が500万円を超え、700万円以下の被災者に対しては、世帯主年齢が45歳以上という制限を課しているが、現実には、年齢45歳未満の層であっても30代後半の世代は、子供の教育費・生活費がかかることから、自力での生活再建には困難が伴うのではないかと考えられ、一律に対象から外すことには疑問がある。

年収額と支給要件との関係については、被災者に対する実態調査を行い、その結果を踏まえて、再検討すべきであると思われる。

また、年収要件については、世帯全員の収入が対象となっているのに対して、年齢要件については、世帯主の年齢で一律に規定されている。通常世帯主が主としてその世帯を支えていることが多いことから、顕在化していないものの、世帯主年齢制限については、少なくとも、世帯の収入の大半を支えている世帯員の年齢制限とすべきである。

なお、収入額の算定は、原則として前年の収入によっているが、現実には、災害によって職を失う者がかなりいることが知られている。このことを考えれば、単に年収把握が困難というだけの理由で、前年収入をもって要件の可否を判断することには問題が残り、現在の収入状況を勘案する方法を検討することも求められる。

#### 現行被災者生活再建支援金制度の問題：支給限度額について

支給限度額は、複数世帯と単数世帯とで異なっている。この点については、単数世帯、複数世帯と2つに区分するのではなく、世帯に属する人数により、支給限度額を増減すべきではないかという意見がある。

しかしながら、支給限度額については、支援金の使途の制限との関係で、別の考え方をする必要はある。支援金の使途として規定されている項目をみる限り、その多くは世帯単位で必要なものであり、世帯員の数が多いからといってその数に比例して数多く必要とするものではない。例えば、洗濯機や冷蔵庫等は1世帯に1つあれば足りると考えられる。世帯員の数に関係すると考えられるものとしては、「寝具、防寒具、学生服、学習机、乳母車等」であろうか。このことを前提とする限り、現在の世帯単位で支給限度額を決める方法も間違っているとは言えない。

### 現行被災者生活再建支援金制度の問題：使途制限について

被災者生活再建支援金の使途については、かなり詳細な制限が行われている。被災者の側に選択の幅が認められているのは、医療器具と福祉用具のみである。この使途制限については、公助の影が見受けられる。言い換えれば、金銭給付の形をとっているにもかかわらず、現物給付の延長上にあるとも考えられるのである。災害直後の支援であればともかくとして、復旧・復興段階においては、被災者のニーズは多様化しており、そのニーズにできる限り応えることが、この使途制限についても言えると思う。ただし、共助の性格であっても、被災者が全く自由に支援金を使えるというのは、無理がある。この制限については、被災者に最も近い市町村が、地域の普及度、生活上の必要度を考慮に入れて、広く、使途を認めることができる制度とすべきであると思われる。

### 現行被災者生活再建支援金制度の問題：制度の周知度について

災害発生後5ヶ月を経て、この制度の存在を知っている被災者が全体の6割しかいないという結果が出ている。また、制度の存在を知っていても、申請するかどうか分からないという状況にある被災者も1割近く存在している。他方、宮城県北部連続地震では、1,000戸以上の全壊世帯が生じたにもかかわらず、調査時点までのところ、126件しか申請がなかった。この原因の1つとして挙げられるのは、やはり周知度の不足である。災害後の本制度の周知方法について、何らかの工夫が必要であると思われる。

## (5) 県・市町村の独自の支援制度

### 県・市町村の独自の被災住宅再建支援策

#### (ア) 支援のための金銭の支給

##### 支援金の性格と公共・公益性

地震によって住宅に被害を被った被災者に対して、被災住宅の再建・補修のための支援措置として、一定の金銭支給が行われている。雲仙普賢岳噴火災害の場合は基金から、鳥取県西部地震の場合には市町村(県が補助)から、住宅罹災者に対して金銭の支給が行われているし、宮城県北部連続地震の場合においても、その再建・補修に対して、宮城県により最大100万円の「住宅再建支援金」の支給が行われている。

しかし、この被災者に対する住宅再建のための支援金については、決して問題がないわけではない。

この支援金の原資は、税金であるのが普通であるが、公共性・公益性がないかぎり、強制的に国民から徴収した税を原資に、個人の利益になるような支出は許されないのは当然のことであると考えられる。これは「国家は贈与をなしえない」とする法理として知られている。この考え方は、地方公共団体においても同じであり、地方自治法第232条の2に「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附または補助をすることができる」と規定されているのも、この趣旨を明らかにしたものと解されている。

雲仙普賢岳噴火災害の場合は、その原資が義援金であることから、この問題を避けて通ることができたに過ぎない。

また、鳥取県西部地震の場合は、片山鳥取県知事の説明にみられるように、この住宅再建に対する支援を行わなければ、被災者が被災地域に留まることが困難になり、そのことが過疎に悩まされている被災地域を崩壊から守るために不可欠であるという公共性の存在を明らかにしている。

翻って、宮城県北部連続地震の住宅再建支援金については、公共性・公益性の根拠をどこに求

めているかが問題となる。仮に、地域社会の復興にそれを求めるとすれば、なぜ、持家である住宅の再建・修理だけが支援の対象となるのか、民間賃貸住宅に新しい住居を求める被災者には支援がないのはなぜか、といった点についての説明が必要となるだろう。

今後予想される災害に関して、このような直接住宅被災者に対して金銭の給付を行う形での支援を行うのであれば、以上のような点についての検討は不可避であると考えられる。この支援金に対しては、基本的に被災者からの支持が得られているにもかかわらず、不公平な点が存在するという厳しい意見がかなりみられるのも事実である。支援に当たっての公共性・公益性を明確にすることによって、どの点が不公平か、そうでないかもまた明らかになるはずである。

## 宮城県住宅再建支援金についての具体的問題点

### 支援対象

その支援の対象については、「住宅の再建・修理ができる被災者はまだ幸せであり、再建の見込みもない被災者には支援がないのか」という趣旨の厳しい意見が存在する。この点については、この制度の行政目的からすれば、住宅の再建をしない者にまで金銭を給付できないというのは当然なのであるが、問題は、再建ができない者が、住居に関して、どういう支援を望み、それに対して、どういう支援を行うことが適切かという検討が行われていない点にある。引き続いての検討が必要である。

### 支援金の額

次に、支援金の額については、「住宅の再建には少額過ぎて役に立たない」という趣旨の意見がかなりみられたところである。被災者にとって、支援額が多い方が良いのは当然であるので、この種の意見はどのような調査でも必ずみられるところである。しかし、支援額を多くすれば、大規模災害の場合の財政的対応が問題となるし、原資が税金であることを考えれば、他の社会保障などとのバランスも問題となる。この支援にどのような効果を期待し、意味を持たせるのかということを確認しない限り、適切な支援額を判断することは難しい。また、国の被災者生活再建支援金制度との関係も問題となる。さらに、この種の支援について、県と市町村との負担分担も視野に入れる必要もある。

支援額については、この調査に続き、住宅再建資金の調達に関する実態調査を実施した上で、その結果を踏まえた検討が必要であると考ええる。

### 支援の時期・方法

支援の時期・方法についても、かなりの不満がみられた。その代表的なものとしては、「再建・修理が終了した後に支払が行われる形は、資金の工面ができない者には苛酷である」という趣旨のものが挙げられる。この点については、残金の支払い時点における支給など、容易に改善できるものであり、行政側の都合よりは、被災者の現実の要望にできる限り応える努力をすべきであると考ええる。これら被災者が指摘している問題については、いずれも対応を検討すべきであろう。

### (イ) 住宅ローンの金利に対する利子補給

被災者の住宅再建等を支援する観点から、都道府県の独自の支援措置として、借入金の利子に対して利子補給が行われている。これには被災後一定期間、住宅の再建のために行われる被災者の借入れを実質無利子とするものが多い。つまり、被災後暫くの間、一定金額を無料で借りること

ができるようにするものである。

理論的には、低利融資と利子補給は同じ効果を有するため、低利融資に対して、さらに利子補給を行うということは、低利融資では十分でないという政策判断が行われたことを意味している。

また、利子補給措置を講じつつ、同時に住宅再建のための支援金の給付措置を講じることは(鳥取県西部地震では同時に行われた)、利子補給が継続的な金銭給付を行っているのと同じことを意味するため、形態こそ異なっているものの、二重に住宅再建支援措置を講じていることになる。それぞれの対象要件が異なっているのであれば格別、同じ要件であるとすれば、この2つの措置を同時に実施する必然性はない。

これに対して、既存ローンに対する利子補給については、既にみたように、住宅が失われた場合といえども既存のローンが消滅するわけではなく、この被災者が住宅を再建するに当たって、新たなローンを借りた場合、いわゆる二重ローンになるが、この場合、被災者の負担は一時的に極めて大きくなり、相当の返済能力を有しないと、住宅の再建が困難になる。このような二重ローンに対処しなければならぬ被災者は、住居を失って債務を支払続けなければならないという事情にあるだけに、一般の被災者より重い負担に喘ぐことになる。このような場合に、災害から立ち直るために必要な一定の期間、既存のローンについて、利子補給を実施することにより、被災者が元本のみの返済をするだけで済むようにすることには、政策的な意味があると思われる。

#### (ウ) . 家賃に対する補助

被災者に対して行われた家賃補助については、

- ・ 応急仮設住宅入居者とのバランスをとる視点からのもの
- ・ 住宅の再建・補修に対して行われる支援とのバランスをとる視点からのもの

の2つが見受けられる。

については、応急仮設住宅が無料で提供されることから、自力で民間賃貸住宅を確保した低所得の被災者に対して、支援のバランスを図るという意味で行われているため、その期間は仮設住宅の設置期間に相当する短いものである。

この性格の家賃補助については、的確に行われれば、問題の多い応急仮設住宅の設置数を減らすことができるという極めて大きな効果をもたらす可能性が高い。

については、持家を失った被災者が住宅再建・補修を行おうとする場合に受けることができる支援金の受給、利子補給、低利融資などの様々な支援と比較して、住宅を再建・補修できずに、民間賃貸住宅への入居を余儀なくされた被災者に対しては、殆ど支援らしい支援が行われておらず、いわば、被災者間の支援のアンバランスが生じているのではないかという指摘がある。実際、公的支援に関する被災者の不満のかなりの部分は、この不公平を指摘するものであった。

これらの被災者に対する支援としては、県が独自の支援措置として行う家賃補助が殆ど唯一のものといって差し支えない。宮城県北部連続地震においては、この種の家賃補助制度は実施されていないが、これは、おそらく民間賃貸住宅そのものが被災地域内に殆ど存在せず、その必要性そのものがないと考えられたのではないか。

#### ・ 基金の造成と基金事業

##### (ア) . 基金のメリット・デメリット

都道府県は独自の被災者支援を行うために、基金を造成したうえ、基金事業として様々な支援事

業を行っている。

基金事業のメリットとして挙げられるのは、

- ・直接県・市町村が行うことが困難あるいは疑問と考えられる事業についても基金事業としてであれば実施できる余地があると考えられること、
- ・被災地域の特別の事情あるいは被災者のニーズに応じた柔軟で機動的な支援が可能であること、
- ・事前に基金を積み立てている場合には、計画的で迅速な支援が可能になること

などであるが、さらに阪神淡路復興基金の場合にみられるように、

- ・その基金の造成に必要な資金の調達のために発行した地方債の元利償還金の一部を地方交付税の対象とする措置が講じられれば、事実上、国による支援が得られること

が都道府県にとって極めて大きいメリットであると考えられる。

一方、デメリットとしては、

- ・自治体による基金への出捐の際に一括する形で地方議会のチェックを受けるとしても、基金が個別に支援事業のために支出する費用については、一々議会のチェックを受ける必要がない(この点が柔軟で機動的な支援対応を可能にしている)ため、民主主義的コントロールから外れる可能性を事実上有する傾向があること
- ・基金事業により、被災者にもたらされる不公平などに対して、被災者がそれを争う手段が限定されること

などが挙げられる。

#### (イ) 果実による基金事業の限界

基金事業には、阪神淡路復興基金のように基金の果実によって事業を行うタイプのもものと基金そのものを取り崩す形で事業を行うタイプがある。

前者の果実によって事業を行うタイプは、今日のように、低金利の状況下では、膨大な基金額を確保することが必要となり(阪神淡路復興基金の場合、基金額は9,000億円に上っている)、原資の調達そのものが困難となっているため、当面、低金利が続く限り、このタイプのものについては活用が難しいと考えられる。

これに対して、後者の取り崩しのタイプは、実施する事業に必要な額が確保されていれば足りるので、果実タイプのような膨大な基金額を確保する必要はない。

自然災害による被災には、どうしても、被災地域の個別の事情が生じるため、国の法制度のみで、被災地域の実情や被災者のニーズにあった十分な支援を行うことは難しい。大規模な災害になるほど、ニーズの多様性が顕在化するので、基金の活用は必要性が高くなると思われる。

特に、近い将来大規模な地震の発生が予測されているような場合は、その必要性は極めて高いと考えられるが、近年の自治体財政の厳しい状況にかんがみると、その可能性は低いと思われるのが残念である。

この点で、鳥取県が試みている基金の造成は高く評価されてしかるべきであると考えられる。特に、県だけが出捐するのではなく、市町村と共同で基金の造成を図る形にしている点は、基金に共助的色彩を持たせるという意味でも、意欲的な試みである。こうした災害に備えた基金の造成についても、鳥取県が要望しているように、地方交付税の対象とすることが検討されて良いと思われる。

## 2. 被災住宅再建支援制度等にかかるヒアリング調査(2)からみる現行制度の問題点と改善方向

### (1). 被災前の個人の事前対策としての「自助」の制度～地震保険、JA 共済について

地震による住宅の被害に対する個人の事前防衛策として普及が期待される「地震保険制度」および「JA 建物更生共済」についての対象地域の普及率は、全体の半数強であった。調査対象地域に農村部が広範に含まれているため、建更への加入率が高いが、地震保険への加入率は、宮城県平均、全国平均よりかなり低いという結果となった。建更の普及率は件数普及率のため、普及率が半数を超えたからといって、対象地域の住居の半数以上が保険金・共済金の支払いによって救われたとは必ずしも言えないのであるが、それでも、全国平均的な地域よりも救済度合いは高いと考えられる。

これら地震保険等の加入者については、入っていて良かったとする割合が半数以上を占め、一部に不満はあるものの良かったとする回答を含めると、大多数が加入に関して積極的評価をしている。

また、事実、住宅の再建・修繕費用の総額をみても、加入者の方が未加入者に比べ、200万円ほど高くなっていることからすると、客観的にみても、被災者にとって地震保険等への加入は、有益であったことがみて取れる。

### 保険等による再建費用のカバー率について

しかし、被災住宅の再建をするに当たって、支払われた保険金や共済金の額で、どの程度の費用をカバーできたかをみると、再建費用の2割程度をカバーできているにすぎない。

地震保険、建更ともに、全壊の場合に支払われる金額は、契約額の2分の1までとされているので、建前としては、再建に当たって再建費用の2分の1までは、事前に自らの自助努力で予め準備をしておくことができる筈であるといえることができるが、実態をみると、行政側の認定では全壊家屋とされ、また実際に被災住宅の再建をしている場合であっても、半壊等の査定をされる場合がかなりあり、トータルでみると、保険等による再建費用のカバー率は、2分の1にほど遠いという結果になっていることに注目すべきである。

費用カバー率がこのように低くなった理由としては、勿論、地震保険等の契約額(平均1,700万円程度)と再建費用(平均2,400万円程度)との間に差があることにも大きな原因があるが、他方、被害の査定にも問題があることを窺わせる結果が出ていると言える。

後者の問題については、行政の認定では全壊とされ、その後の公的支援においては、全壊としての扱いを受けているにもかかわらず、保険会社あるいはJAの査定においては、全壊とされなかったものが相当あることが明らかになっている。

### 査定に関する不満について

宮城県北部連続地震では、町の被災認定は、町の税務課の職員が内閣府の定める「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」に基づき行ったが、地震保険やJA共済においては、被害査定担当者を派遣して査定を行っている。行政が行う被災認定と民間会社が行う被害認定については、主体が異なるため相違が出ることはやむを得ないが、被災者の側からは、その査定の違いについて、釈然としない、という印象がかなり強く出されており、なかには、保険会社等の査定に関して、最初に提示された保険金の額に対し異議を述べたところ、査定が上がったなどという声も多く聞かれた。

調査結果のなかで、地震保険等に加入していた者の不満を聞いた結果をみても、この査定に関する問題に不満が集中していることがみて取れる。「予想と異なり、限度額一杯まで保険金が下りなかった」という不満と、「被災した家屋間で査定基準がばらばらだった」という不満を併せると、全体の7割強を占めている。保険金が予想外に下りなかったという不満の中には、自由記入欄から、町で全壊認定を受けていながら保険会社の査定では半壊認定で半壊分しか下りなかったという、町と保険会社の査定が違うことから生ずる不満が相当存在することがみて取れる。

この問題については、客観的かつ明確な査定仕組み(例えば、第三者による査定体制)の確立などを検討する必要があるのではないかと。

### 保険等による再建費用のカバー率について

この問題とは別に、未加入者の被災後の感想を聞いた結果、全体の約6割が加入していればよかったと後悔しているのは当然としても、なお被災後の現在においても約2割を超える被災者が「滅多にこない地震に対する保険料としては高すぎる」と答えていることにも注意すべきである。

地震保険の保険料が高いのは、プレートの歪みから生じる巨大地震によって被る甚大な被害に対応する巨額の保険金の支払いが予想されることによるものであるが、ある程度の期間を置いて、確実に生じるプレート型の巨大地震による被害とそれ以外の内陸型の中小規模の地震による被害とを区分することも考えられる。JA共済が、地震保険制度と異なり、政府の損害填補なしでも相対的に低い掛金で充実した対応ができるのは、事実上、巨大地震による膨大な被害を地域的に回避できることによるところが大きいと思われるが、保険料と地震の発生確率との関係について、被災者の多くが懐疑的であることは見過ごすことができない。

## (2) 被災後の応急段階における公的支援制度 災害救助法について

### 応急仮設住宅について

住居が全壊し、自力では住居を確保できない被災者に対しては応急仮設住宅の提供がなされることになっているが、この制度は、1戸あたりの建設費用が300万円を超えるにもかかわらず、原則2年の期間の経過後は撤去しなければならず、ストックとして残らないという問題を内在している。また、災害公営住宅制度等を除いて、応急仮設住宅以外の住居確保に関する公的支援は充実しているとは言えず、結果として、地方自治体は国からの大きな支援が期待できる仮設住宅の建設に傾くといった事態が生じており、被災者の住居の確保に関しては、単線的な支援に留まり、被災者の多様なニーズに応え、被災者の自立の意思に応えることのできる総合的な支援が行われているとは言い難い。

さらに、応急仮設住宅は、災害救助法の救助の一環である性格上、入居対象が経済的資力のないものに限定され、かつ設置限度が市町村内の全壊世帯の3割以内となっていることから、仮設住宅に入居できた被災者と入居できなかった被災者が存在することとなり、支援の不公平も指摘されている。

### 応急修理について

災害救助法に基づくもう1つの被災者住居対策として、住居が損壊し、自らの資力では応急修理することができない被災者を対象に行われる応急修理の制度があるが、これは、行政と契約した業者が被災住宅を対象に、50万円強の範囲内で生活に必要不可欠な居室、炊事場、便所等を修繕するものである。本制度の利用については、資力要件がある上、現物給付という使い勝手の悪さや

支援額の低さ、制度の認知度の低さ、申請期間の短さ(災害発生後1ヶ月以内)もあり活用されているとは言えない状況にある。

このような使い勝手の悪さ、支援の非効率性は、災害救助法の趣旨が、被災者の応急的・一時的な救助であることに起因する。被災者の置かれている立場によってニーズが異なるはずである避難所以降の住居に対する支援も、こうした趣旨を持つ救助法に位置づけられることにより、応急的・一時的な範囲で、必要最小限度の現物による支援という非常に限定されたものにならざるを得ない。

### 今後の方向性

そもそも、制定時の災害救助法は、被災直後の混乱状態の中で、被災者に対して日常生活に必要な不可欠なものを平等に支援するとして、資力の有無によらず支援することが前提となっていたのであるが、その後の改正によって後に追加された応急仮設住宅の提供、応急修理といった制度は、第二次救助として位置づけられたため、自力で住居を確保することのできない経済的能力の無いことを要件とする一種の救貧的性格をもつものとされたものである。

本来、復旧・復興段階にある住居の確保に対する支援は、被災者のおかれている多様な状況に対応して、総合的視点から行われるべきものと考えられるが、災害救助法の救助の一環として位置づけられたため、それは、被災者の資力の欠如を要件とする限定的なものとなっている。災害救助法の目的に照らせば、同法における住居に関する支援は、被災者を平等に応急的・一時的に収容する避難所の設置に限定されるべきであり、仮設住宅の提供や被災住宅の修理などは、住宅被災者が置かれている状況に応じて、多様な住居ニーズを反映できるようにすべきであり、恒久的な住宅の確保を視野に入れて、総合的な復旧・復興段階の支援対策の一環として、別の法体系によって行われる方が適切なのではないかと思われる。

## (3) 復旧・復興段階における公的支援制度

### 被災者生活再建支援法について

#### 支援金の周知度について

被災者生活再建支援法に基づく支援金の支給については、利用度が低いことがわかっている。問題はその理由であるが、調査結果をみてわかることは、まず、この制度の周知度が極めて低いことである。

これは、同制度が運用面において問題を有していることを示している。周知度が低いために、本来支援金を受給できた被災者が、支援を受けることができなかった場合、法の無知ということで済まされるかという点については、今回の本制度の周知措置が現実にもどの程度行われていたかにかかっていると思われるが、同制度の周知措置には、宮城県住宅再建支援金制度の周知措置と比較するとかなりの格差があったと考えられ、行政の側の努力不足が指摘されてもやむを得ないと考えられる。

#### 支援金の受給要件について

次に考えられることは、同支援金の受給要件が厳しいため、適用が少なくなっているのではないかという点であるが、受給要件に該当せずに適用されなかったのは、未利用者の約2割であり、なかでも世帯の総所得要件がハードルになっている。

しかし、生活の再建自立が独力では難しい被災者に対する公的支援という、同制度が目的としている観点からは、単純に所得要件を緩和することは適切さを欠くであろう。ただ、現在の所得要件は、

給与所得者等に対して厳しく働くことが考えられることと、世帯の総所得という考え方が適切であるか、前年度所得を基準としていること等については、なお検討の余地がある。

### 支援金の用途要件について

第3に考えられることは、用途要件(用途が限定されているため、利用できなかったというものを)を理由とするものが2割を占めていることである。

この点については、支援金の用途に関する制度の誤解によるものと考えられるものもあり、法制度的な面で用途の限定が必ずしも利用度の低さにつながっているとは考えにくい。一定のものを買う場合にしか使えない、一定の金額を買う場合でないと申請できない、などという誤解が生ずるほど周知措置が不足しているとも言える。

### 居住安定支援制度について

なお、宮城県北部連続地震による被害については、平成16年改正による「居住安定支援制度」が施行されていなかったのであるが、調査では、仮に改正後のメニューが利用できたならば何に利用するか、という点についても聞いている。その結果、半数以上の者が、被災住宅の解体撤去費用に利用すると答えている。次いで借入金の利子に充てるとするのが2割であった。家賃・敷金に利用したいと答えた者が非常に少ないのは、そもそもこの地域に賃貸住宅が非常に少ないことも大きな要因として考えられる。

ところで、調査では、全壊認定を受けているにもかかわらず、資金面等の理由から、再建等を行わずに、補修で済ませている者が多くみられたこと、補修の場合、融資を受ける者が少ないこと等については、既に述べたが、このような被災住宅の再建等が困難な状態にある被災者にとっては、解体撤去費が殆ど発生せず、融資を余り受けていない場合には利子への支援も実際上空振りになることが想定される。「居住安定支援制度」は、住宅の再建等を行う被災者や賃貸住宅に入居する被災者にとっては、かなりの効果が期待されるのであるが、修繕をするなどしてそのまま被災住宅に住み続けている世帯にとっては、今回の改正でも、十分に利用できるメニューが整ったとは言えない面があることが窺える。

### 住宅金融公庫の災害復興住宅融資について

住宅金融公庫の災害復興住宅融資を受けた者は全体の3割にすぎない結果となっている。再建等を行った被災者だけを見ると、利用率は7割近くなるが、修繕を行った者の場合は、利用率は1割程度に低下する。これは、修繕の方が資金需要が低いからとみることも可能であるが、調査結果を全体的にみても、金融公庫の復興住宅融資を利用したくても利用できない被災者が、やむなく再建等を諦めて、修繕を選択したとみることもでき、その方が実態に合っていると考えられる。

金融公庫の災害復興住宅融資を利用した者を職業別にみると、会社員や公務員と比較して、収入が安定していない農林水産業や自営業に従事する者の利用率は低く、年金生活者は融資を利用したくても殆ど利用できない状況がみとれる。金融公庫の災害復興住宅融資も、あくまで金融措置であるから、返済の確実性を担保せねばならないことに変わりがなく、返済能力を持たない被災者にとっては、この途は閉ざされていると言え、住宅被災に対する主要な公的支援策であるこの融資制度が使えない者にとっては、事実上、被災住宅の再建は極めて困難な状況となっている。

こうした住宅被災者の住居の確保に関しては、現行の公的支援制度は、十分に対応しているとは言いがたい。

被災者がある程度の返済能力を有している場合には、返済利子に対する利子補給を行う形での支援制度や自治体による融資支援、立保証制度などを整備する必要があるのではないか。また、返済能力に欠けている被災者に対する住居の確保に関する支援策については、現行法制度では、災害公営住宅の提供等僅かな制度が用意されているが、民間賃貸住宅を選択した被災者に対する家賃の助成をはじめとする多角的な支援制度を用意すべきであろう。

#### (4) 自治体の独自支援 宮城県の独自支援について

調査結果から、宮城県住宅再建支援金制度について総合的には肯定的な評価がなされていないものの、無条件で同制度を評価している人の割合はそれほど多くない。より被災者ニーズに即した制度を考える上では、消極的評価の部分を如何に克服していくかが課題となると言える。

#### ・支援額および時期について

消極的評価を行った被災者のうち約4割は、支援金額が少ないことを問題としている。

支援金の給付額を増額することについては、財政上の問題をはじめとして様々な視点からの検討を必要とし、どの程度の金額が適切であるかを直ちに明示することは困難であるが、調査で判明しているのは、実際の再建費用額に占める宮城県住宅再建支援金の額の割合は非常に小さいものであったことである。

このことから、宮城県の支援金は住宅再建に大きな効果があったとは言い難い。最近の自然災害による住宅の再建に対する支援金額は、増加傾向にあると言え、市町村を含めて最高300万円の支給例がみられること、被災者の消極的評価においても、最も問題とされていることにかんがみれば、金額の増加については、今後も検討を要すると考えられる。

次に多かった消極的評価は、支給時期が遅いというものであり、これも全体の約3割を占めている。今回の支援では、支援金の用途を厳格にコントロールするために、再建・修繕が終わってから支給するという方法がとられたが、調査結果でも、この点は被災者に極めて評判が悪かった。被災者の立場に立てば、業者に代金を支払う時点で手元に現金がほしいという要望はもっともな面がある。この支援金が見舞金ではなく住宅再建支援のための支援金であるため、住宅の再建、修繕に使用されたことの裏付けが必要なことは理解できるが、支給時期については、いくらでも工夫の余地があり得たと考えられる。例えば、建築確認を受けた段階における支給など、被災者の置かれている立場に立った方法をとれば、さらに評価が上がったであろうことは推測に難くない。

#### ・支給要件・支給方法等

支給要件、支給方法等については、被災者の側から殆ど問題が指摘されていない。むしろ、再建・修繕をすれば例外なくもらえること、住宅再建の支援策が少ない中で、現金をもらえたことなどに対しては、積極的評価が多くみられたこと、被災後、比較的早い段階で、この支援策が打ち出されたことを評価する声強い。

なお、支給手続については、煩雑であるとする意見はさほど大きくない。しかし、被災時における被災者の置かれている状況は通常とは異なり、多くの作業が一時に集中しているのが普通であること、高齢者等にとっては、簡単な手続が極めて難しく感じられることもあり、高齢者等に対するアドバイス・カウンセリング体制をとるなど、きめの細かい対応が求められる。

## ・法理論的課題

宮城県によれば、この支援金制度の目的は「『宮城県北部連続地震』より、自ら居住する住宅に被害を受けた被災者の居住の安定を図り、被災地の早期復興に寄与すること」であるとされている。地方公共団体が個人に対して支出する金銭について要請される「公益性」は、ここでは、直接的には「被災者の居住の安定」に求め、さらに最終的には「被災地の早期復興」に求めていることがわかる。

しかし、この支援金が支給される対象は、住宅の再建・修繕者に限られており、なぜ住宅の再建修繕者のみに支援するのかという点について、明確な説明がなされていない。

制度の直接的目的を「被災者の居住の安定」に求めるのであれば、持ち家、借家を区別する必要があるとは言えない。この点、再建修繕未定の被災者から不公平という意見もみられる。同じように、自ら居住する住宅に被害を受けた被災者であっても、支援の対象から外れていることについては、この支援金制度の目的(公益性)からすれば、説明が不十分であると考えられる。

また、「被災者の居住の安定を図り被災地の早期復興に寄与する」という点に公益性を求めるとするならば、持ち家、借家を区別することなく、被災者の置かれている状況に応じて、多様な支援が受けられる形態が追求されるべきではなかったかと思われる。

さらに、この支援金が支給される要件に関して、再建・修繕が行われる場所を宮城県内であればどこでも支給されることになっているが、この点についても、本支援金の支給根拠となる公益性を、最終的目的である「被災地の早期復興」に求めるとするのであれば、被災地域、少なくとも同一市町村内に再建・購入することにしなければその目的を達成し得ないのではないかという疑問が生じる。

そもそも、個人の財産に対する金銭の支給については、どの点に公益性を認めるかに関して、極めて難しい問題があることが指摘されているが、給付行政に関しては恩恵的感覚が存在するため、現実には余り問題となることが少ない。

宮城県の住宅再建支援金制度についても、厳密に考えれば、その公益性については問題がないわけではなく、また、平等の観点からもかなりの問題を包含している。

これらの法的な問題については、現在のように、災害ごとに県の裁量的判断で実施されている限りは、厳しい批判に曝されることは少ないと思われるが、別途、住宅再建のための制度的検討の必要性が指摘されている中で、法制度としての整備を図るとすれば、この問題が顕在化する。いずれ、詳細な検証と理論的検討が避けられないと思われる。

## ・直接金銭支援と基金方式による支援の問題点

宮城県北部連続地震の場合には、予算措置で直接個人が再建修繕する住宅本体への金銭支援が行われたが、既に法理論的課題のところでも触れたように、個人の財産である住宅の再建等に、公的な資金を投入するには明確な「公益性」が必要であり、この点で、直接個人に対して金銭支援を行うことに明確な公益性を見出すことはかなり困難である。

被災者に対して、直接金銭を支給する場合には、公金である以上、公益性や政策目的を明確にして、それらを実現するために金銭支給が効率的効果的な手段なのか等についての検証と十分な説明が不可欠である。

## 自治体による災害復興対策について

直接金銭支援を行うことにはこのような様々な縛りがあることに加えて、法制度に基づく支援策には、柔軟で、機動的な対応が難しいという限界があることから、住宅の再建等に限らず、地域のニー

ズに即した柔軟な対応を目的として、基金を設置して、その果実等によって災害復興対策の実施を行う自治体がある。

阪神大震災、雲仙普賢岳の噴火災害における被災者支援において、行政が、民法上の法人としての基金を設立し、その基金に対して行政が資金を拠出・貸付し、その果実を原資に基金が支援を行うという方式が採られた。また、北海道奥尻の地震津波災害では、地方自治法に基づく基金の設置が行われる方式が採られた。

### 基金による支援の長所

基金による支援については、機動的で柔軟な支援ができること、法制度に基づく支援を補完する形のきめ細かい支援ができること、等の大きな長所が認められるとともに、被災者個人に対して金銭の給付を行うとしても、基金が行政主体ではないため、行政が直接個人に対して金銭支給を行う場合と比較して、表面的・形式的に、上述した問題を回避できるなど、行政が直接行うことが難しいとされているものにも支援を行いうるという長所があるという考え方もある。

### 基金による支援の問題点

基金方式における問題点としては、本来行政が法令に基づいて行う必要のある行為に相当するものであっても、基金への出資等の場合を除き、基金が行う事業については議会の承認等を得ずに行うことができることから、法律による行政の原理に抵触するおそれがあることや、果実によって支援事業を行う基金の場合、低金利下では、極めて多額の原資が必要となり、その確保が困難であること、基金を取り崩して支援事業を行う場合には、実質的に行政の拠出した資金を直接的に支給するのと何ら変わらないのではないかと指摘があることなどが挙げられる。

基金方式は形式的には行政が直接支援を行うものではないが、これまでの基金の原資は、自治体が地方債を発行して調達し無償で貸し出されたものであり、利子部分には多額の国費が投入されており、莫大な公金が投入されていることから、支援を行う際には、支援の目的、必要性、効率的効果的な支援態様か否かの十分な検討、説明が必要であることには変わりがないと考える。

## 3. 応急仮設住宅制度等にかかるアンケート調査からみる現行制度の問題点と改善方向

### (1). 応急仮設住宅の入居期間

#### ・短期での入居者への対策

応急仮設住宅の供与期間は2年以内となっているが、アンケート調査の結果、持ち家を被災して応急仮設住宅に入居した83世帯のうち17世帯が半年未満、31世帯が1年未満に退去している。また、民間賃貸住宅を被災して応急仮設住宅に入居した5世帯のうち1世帯が1年未満に退去しており、半数以上は1年未満で退去している。

また、同83世帯のうち、63世帯は住宅を再建・修繕する間の暫定的な居住場所の確保を目的として入居している。

加えて、避難所等よりもプライバシーが確保されることや、立地・利便性のよさについても回答があったほか、自由記入でも応急仮設住宅の供与について感謝の意を示す意見が複数寄せられて

いる。

これらのことから、応急仮設住宅の供与による一定の成果はあったものと判断できる。ただし、応急仮設住宅の設置に係る費用を考慮すると、当初からより短期間を想定し設置することや、短期間の入居者向けに応急仮設住宅以外の選択肢を供与することなどを検討すべきであると考えられる。

#### ・応急仮設住宅の供与期間内での退去が困難な入居者への対策

一方、持ち家を被災して応急仮設住宅に入居した 83 世帯のうち 28 世帯と、民間賃貸住宅を被災して入居した 5 世帯のうち 4 世帯が、調査日までに退去先を確保できていない状況で、なかには、少数ではあるが今後の見通しが全く立っていないとの回答もみられる。一般的には恒久住宅の確保は 2 年以内に可能であると考えられているものの、期間内に自力で退去先を確保するが困難な世帯に対しては、退去先の確保について何らかの支援が必要であると考えられる。

また、応急仮設住宅からの退去先として災害公営住宅への入居を予定しているとの回答が複数みられ、公営住宅の供給には大きな意義があると言える。ただし、これらの世帯は被災前から公営住宅への入居要件を満たしていた可能性も考えられることから、日ごろからの公営住宅施策の充実が望まれる。

#### (2)．戸建住宅の耐震化の促進

応急仮設住宅への入居者の大半が持ち家を被災していることから、日ごろから戸建住宅の耐震改善を促進しておくことで、今後は被災者数を減らすことができると考えられる。

民間の戸建住宅の耐震改善については、所有者の対応が原則ではあるものの、今回の地震による応急仮設住宅の供与には、建設費や職員の人件費その他相当の費用がかかっており、また、個々の所有者も再建・修繕に係る相当の費用を負担しており、仮に、地震発生以前に耐震改善がより進んでいれば、それらの費用を低減できた可能性がある。したがって、行政による耐震改善の支援策のいっそうの充実を図ることが重要である。

#### (3)．民間賃貸住宅の活用

応急仮設住宅等への入居要件や入居手続き等についての不満は全体としては比較的少数であり、全体としては特に大きな問題は無かったと判断できるものの、自分が入居できるかどうかのわかりにくかった、といった意見も少数ではあるが存在している。また、従来から指摘されているとおり、遮音性・断熱性が悪いことや応急仮設住宅の面積が狭いことなど、住宅の質に関する不満がみられる。

応急仮設住宅の供与には相当の費用がかかっていることや、応急仮設住宅を建設できる立地上の制約があることを踏まえると、これらの点を改善する方策として民間賃貸住宅を活用することが考えられる。具体的には、災害時にスムーズに対応できるよう、情報の把握をするなど日常的な対応が望まれる。民間賃貸住宅の活用により、立地や間取りなどについて被災者の要望により柔軟に対応でき、より早い時期に入居できる可能性があり、応急仮設住宅と比較して費用についても低減できる可能性もあることから、可能なケースについて行政による積極的な対応が望まれる。

#### (4)．公営住宅特定入居

公営住宅特定入居は、「家屋の再建予定がない」ことが入居要件となっており、再建・修繕の間の暫定的な入居は基本的に対象とならないことに加え、広域的な対応としては有効ではあるものの、

限定された地域内では必ずしも空き室を確保できるとは限らないことから、活用されるケースは少ない。

また、公営住宅の空き室へ入居することとなるが、災害時を想定してあらかじめ一定数の空き室を確保しておくことは困難であり、公営住宅特定入居での対応には限界があることは止むを得ないと考えられる。

自力での再建が困難な世帯の退去後の居住方針については、地域の事情を熟知した市町村職員が柔軟に対応している現状はあり、市町村合併が進む中で、今後も行政によるきめ細やかな対応が望まれる。

## 現行制度の横断的検討（第4章）

### 支援制度改善の方向性

第3章で指摘したように、被災者の住居の確保に関する支援に関して、現行の支援制度は、個別の制度が、それぞれ独立した考えの下で実施されている形となっており、全体として体系的な支援とはなっているとは言い難い状況にあると考えられる。

このため、被災住居の確保に対する支援に関しては、被災者の置かれている状況や住居形態によって受けることのできる支援に偏りが存在し、必ずしも被災者のニーズに即した、多様で、複線的な支援がなされているとは言えない。

実際、調査結果から、全壊であるにもかかわらず、融資を受けられず十分な資金を工面できないため、再建・修繕が未定若しくは軽微な修繕にとどまり、実質的には住居に関し復興を成し遂げたとは言えない被災者が多く存在していることが判明している。このような状況に置かれている被災者は、真に安全で恒久的な住居の確保・回復が達成されているとは言えない。

個人にとって住居が生活の基盤として最も重要なものであり、災害対策としてその住居の再確保の必要性が強いのであれば、現在のような及び腰、それぞれがバラバラ、かつ不十分な法制度は、整合性のとれた総合的、統一的、かつ被災者の復興力をサポートでき、それぞれの居住形態に応じて受けられる支援を選択できる仕組みを備えた支援制度に体系化すべきである。

報告書(本編)においては、その考え方について、以下の項目の検討結果を記載している。

- ・ 住居の確保という観点から見た災害時の支援制度
- ・ 被災者のニーズに即した支援
- ・ 被災住宅再建以外の選択への支援
- ・ 住居の確保支援の制度的な枠組
- ・ 公益性に関する考察
- ・ 総合的住居確保支援制度の運営主体（国・自治体の負担区分のあり方について）