



平成19年11月16日  
内閣府（防災担当）

「被災者生活再建支援制度に関する検討会」（第6回）  
議事概要について

1．検討会の概要

日 時：平成19年11月12日（月）15:00～16:40

場 所：虎ノ門パストラル新館 6階 ロゼ

出席者：伊藤座長、石川、田近、福和、松原、室崎 各委員

泉防災担当大臣、赤羽一嘉衆議院議員、加藤内閣府政策統括官、田口内閣府審議官、上田参事官、鳥巢参事官、上杉参事官、篠原参事官、池内参事官 他

2．議事概要

泉防災担当大臣からの挨拶、赤羽議員（公明党災害対策法制検討プロジェクトチーム座長）からの挨拶に続き、11月9日に成立した改正被災者生活再建支援法について事務局より説明を行った後、被災者の生活再建支援に係わる中長期的課題等について各委員にご議論いただいた。また、改正法の成立を受けて、今回の会合をもって検討会の最終回とするとともに、本日の議事概要の公表をもって最終報告のとりまとめに代えることとされた。

<主な意見>

今回の法改正で非常によい形で結論を出していただいて、感謝している。一方で、巨大地震災害のときに制度が有効なのかどうかという問題が、平成10年に本法が制定された当初から、関係者に重くのしかかっている。現在では、何らかの特別な措置が行われないと制度が耐えられないということが暗黙の前提であるが、立法府と行政府とが、ともにこの問題に取り組んでいただき、結論を出していただきたい。

法改正によりシンプルで使い勝手の良い制度になったことは良かった。今後、住宅の被害認定をどうするかが、従来以上に重要性を持ってくるので、しっかり検討する必要がある。応急危険度判定には全国から大量の要員を動員しているが、全壊か半壊かといった被害程度の認定にもこれらの要員を活用できないか。また、大規模な災害の場合はシンプルな認定方法とすべき。被害の規模に応じて被害認定方法を変えていかないと、大量の認定要請に対応しきれなくなる。

今回の法改正によって、大規模半壊の認定を受けるか、ただの半壊の認定を受けるかによって、支援内容に大きな違いが生じることになった。このため、現状に比べて一層厳密な被害認定が求められることとなる。一級建築士などのプロの目で、正確な判定が速やかにでき、説明責任がきちんと果たせるような仕組みを構築することを検討すべきだ。

首都直下地震が起こった場合には、首都機能をどのようにして回復するのか、また、高齢者をどうやって助けるかということが重要な問題になる。そのような状況の中で、被災者全員が一斉に300万円の権利を主張したらどんなことになるか。年収要件が撤廃されたことにより、新制度下では、首都直下地震での支給総額は3兆円級になるが、支援金の

支払いのために準備されている資金は法に基づき都道府県が設置した600億円の基金だけで、国は準備していない。巨大な災害が起こったときに、国がどんなリスクを負っているのかということについて、正面から議論すべきだ。

巨大災害時の支払リスクは、今回の法改正によって顕在化したものではない。今回の改正は、平成16年の法改正時に全会一致で決めた枠組み（最高300万円の支給）を基本として、その金額をいかにして支給しきるかという観点からの改正であり、これによって巨大災害時の支払リスクが大きく変わることはない。年収要件の撤廃は、民主党が限度額最高500万円、半壊世帯への支給追加をあくまでも主張する中での協議過程で合意されたものだが、そこに至る国会審議の過程で議論があったもの（被災前年年収を基準としているために被災後の収入減少が反映されない、大家族の場合は収入が合算されて適用が不利になる等）。もし、この結果に問題があるのであれば、附帯決議に盛り込まれた4年後の見直しで議論されるであろう。

現在の住宅支援制度は、公的住宅の供給による支援が基本になっているが、この整備にかかる費用を個人の住宅再建支援に振り替えれば、相当の公的助成が可能であり、これは平成16年改正の議論にあたって知事会が行った試算で検証されている。国においても検討に取り組んでほしい。国と地方の負担のあり方に関しては、激甚災害制度と同様に、住宅再建支援についても、大規模な災害の場合には国の補助を大きくするということがあって良いのではないか。

阪神・淡路大震災では、被災地の復興対策全体で10兆円から16兆円の資金が投じられた。住宅関係も、仮設住宅に始まり、公営住宅の建設、家賃補助等で1兆円から2兆円近く支出されている。住宅再建のトータルコストの中で、どうやれば最も効率的に進むかということをしっかりと考えなければならない。災害救助法の応急修理には、今年収の制限があるが、今後両制度の関係にも踏み込んで検討してもらいたい。また、今回の改正の結果、モラルハザードが起きるかどうかという議論とも関係するが、住宅が全壊すると、300万円もらえるようになる一方で、その人は死んでしまうかもしれない。予防的な対策を実行して被害を少なくすることの重要性は変わらない。予防から復興までの全体を見た危機管理の体系を、保険制度も含めて、構築することが必要。耐震補強、さらにはそれ以前のメンテナンスが重要であり、ゆくゆくは、施工者に責任があれば施工者が、所有者の管理に問題があれば所有者が住宅の再建に責任を持つという仕組みとしていくことも考えられる。被災者生活再建支援制度は、決してオールマイティな制度ではなく、あくまでも応急的な、今困っている問題の解決のための法律であって、中長期的に全体の体系を根本から見直すべきではないか。

居住に関する権利が、生存権という形で示されているものを除いて、憲法には明確に出していない。住まいに関する権利の考え方は未成熟と言わざるを得ないだろう。そのため、現在の住宅再建対策は、モザイク的、弥縫策的なものでしかない。大災害に備えた対策の体系、考え方を住まいの問題についてどのように考えていくのか。財政論や従来の制度の組み合わせではない、社会防衛という観点からの新しい体系が必要ではないか。

一度に100万軒が壊れるような災害が起これば、財政もそうだが、それ以前にそれを再建するための人の数も、物資の量も、何もかもが足りない。我々がいま持っている災害対応力を超えてしまうような規模の災害を特定して、その被害を減らすために、大都市圏

で耐震化を重点的に行うべき地域については徹底的に行って、対処しないといけない。事後対応より、事前対応に資金を使うべきである。事後対応に使われる資金の調達は借入れによらざるを得ないので、これは次の世代に借金を渡すことになるだけだ。次の世代に迷惑を掛けてはいけない。出せる資金の上限を考えて、地震保険、公営住宅、本制度等々さまざまな制度があるが、その上限内で如何にバランスよく使っていくか、国民の合意形成を促して行くために、シミュレーションを行うべきではないか。

東京23区分の不燃化率は、現在、延べ床面積に対して約70%である。これが、毎年1%程度ずつ増加しているから、30年後には90%を超える状況になっている。また、地球温暖化対策の観点から、将来は住宅の開口部が減少する方向に進むだろう。これも不燃化の観点から効果がある。首都直下地震の被害は大部分火災によるものだが、このような状況を考えれば、将来の被害予想はかなり小さくできるのではないか。一方で、高齢化がものすごく進むから、住宅は無事でも、そこにいる人々の救出をどうするかということが大きな問題になる。4年後に制度の見直しを再び議論することになるが、その時点では今考えるものとは違った議論になっているかもしれない。

新たな法律が決まったことで、論点は、これをどうやって事前の措置の促進に活かしていくかということに移ってきているといえるだろう。どんな無防備な家が被災しても支援金を支払うという点を、今後見直していけるかどうかというのが一つの鍵ではないか。即ち、耐震化の取り組みと支援との兼ね合いの問題であり、自治体が自分たちの問題という意識を持って耐震化に取り組むことを促す制度に見直せるかということ。

災害時のあらゆる制度を全部俯瞰して、整合の取れたものに見直していくべきである。そうする上で、これらの制度が巨大災害に耐えうるものかどうか議論する必要があるが、東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震等により日本全体が受けるダメージがどの程度か、シミュレーションを示すことが、皆が問題意識を持って制度を議論するために必要であろう。これまで、量的な被害想定は行われているが、例えば、経済的被害によって日本経済が傾いてしまわないかというような視点から十分に掘り下げた分析は、まだ行われていないのではないか。

本日は、制度のフィジビリティやモラルハザードの問題が議論されたが、日本人の考え方が変わっていく中で、これらのことについてどのように考えていくのかが問題である。大災害の影響による日本の国家機能の崩壊という事態も考えなくてはならないであろう。世界は日本の復興を待ってくれない。日本が歴史から消えてなくならないように、大都市圏のあり方、国土のあり方を、災害という観点から考えなければならない。諸機能が、あまりにも集中しすぎていることを改めなくてはならないのではないかという思いを強くした。

連絡先・問い合わせ先

内閣府 災害復旧・復興担当

参事官補佐 塩 本

参事官付 仲 島

TEL 03-3501-5191 (直通)

