

## 被災者生活再建支援制度に関する論点

## 一 支給対象

## 1. 災害対象の拡大

## (1) 災害規模要件の緩和

## 災害規模要件の撤廃

## 【現状】

- ・市町村単位で全壊10世帯以上、都道府県内で全壊100世帯以上などが適用要件。

## 【趣旨・利点】

- ・被災世帯数を緩和し、同一都道府県内で同じ災害で同程度に被災しても市町村が違えば支援対象にならないといった、被災者間の不均衡が生じないように、全ての被災区域に適用すべきとの考え方。

## 【指摘される問題点】

- ・規模の小さな災害対策は被災自治体において対応することが可能であり、むしろ当該自治体による対応が期待される。
- ・1軒だけ被災した住宅の再建が公費支援の根拠となる公共性を有することとなるかは疑問。
- ・拠出金及び国の予算の増額が必要。

## 半壊2世帯を全壊1世帯とカウント

## 【現状】

- ・市町村単位で全壊10世帯以上、都道府県内で全壊100世帯以上などが適用要件。

## 【趣旨・利点】

- ・全壊は少なくとも、半壊世帯数が多い地域では、一定程度の被害があったとみなし、適用要件とすることが必要ではないかという考え方。

## 【指摘される問題点】

- ・被災者生活再建支援制度は、生活基盤に著しい被害を受けたものの生活再建を支援するものであり、適用基準もそうした趣旨から適切に定められている。
- ・適用対象地域が広がることから、拠出金及び国の予算の増額が必要

## (2) 事故災害への適用拡大

## 【現状】

- ・自然災害に限定されている。

【趣旨・利点】

- ・原子力災害など地域防災計画が定められている災害など、自然災害以外の広域災害の場合も対象にすべきとの考え方。

【指摘される問題点】

- ・支援金の原資は税金であり、事故のようにその原因者が賠償すべきものについてまで税金で支払いをすることは妥当とはいえない。
- ・適用対象地域が広がることから、拠出金及び国の予算の増額が必要

## 2. 支給対象

### (1) 事業者を支給対象化

#### 店舗、作業場、事業所、工場などの再建・補修支援

【現状】

- ・店舗、作業場等は対象外。住居兼用の場合は住居部分に着目して支援。

【趣旨・利点】

- ・生業たる店舗等の再建ができないと生活再建もできない、商店街が復興しないと住民生活も成り立たないとの考え方にもとづき、店舗等への再建補修支援が必要との考え方。

【指摘される問題点】

- ・事業用資産であれば尚更に保険等による備えが基本であり、被災後の支援は融資が原則。
- ・住宅以外の面での被災者の公的支援において、個人商店や中小企業に対する支援は以下のような制度があり、対応可能。

中小企業基盤整備機構による仮設店舗等の施設の整備

日本政策金融公庫等による低利融資制度の活用

中小企業組合等が行う生産・販売施設の復旧・整備に対する助成

#### 賃貸人（大家）への支援

【現状】

- ・住宅の所有・非所有にかかわらず、居住者のみが支援対象となる。

【趣旨・利点】

- ・賃貸人は賃借人以上の被害を受けている。建物の再建を行う賃貸人（大家）に支援金が支払われない一方、賃借人には加算支援金まで支払われる状況は不公平であるの考え方。
- ・民間賃貸住宅が再建されないと賃借人の住まいが確保できず、結果として公的救済が必要な人を増やしたり、人口流失を招いて地域の活力低下をもたらす。

【指摘される問題点】

- ・賃貸用住宅も事業用資産である。事業用資産であれば尚更に保険等による備えが

基本であり、被災後の支援は融資が原則。

## ( 2 ) 半壊世帯を支給対象化

### 【現状】

- ・全壊等と大規模半壊、半壊でやむを得ず解体した場合が対象。

### 【趣旨・利点】

- ・災害救助法の発動要件や応急修理では半壊までを対象としており、半壊でも被災者への支援が必要との考え方。

### 【指摘される問題点】

- ・生活基盤に著しい損害を受けた者を支援するとの本制度の考え方を逸脱（半壊でもやむを得ず解体した場合は現行で対象となっている）。
- ・対象世帯が大幅に拡大し、拠出金及び国の予算の大幅な増額が必要。
- ・対象世帯が増加するため、支給のための自治体の業務量が膨大になり、迅速な支給が不可能となる。

## ( 3 ) 地盤被害世帯を支給対象化

### 【現状】

- ・被害認定の対象は住宅被害。地盤被害が住宅に及んでいればその限りで対象となる。
- ・東日本大震災における液状化被害への対応として、四隅の傾斜の平均が 1/60 以上 1/20 未満で大規模半壊、1/100 以上 1/60 未満で半壊、住家の基礎等の地盤面下への潜り込みについて、床上 1 m 以上で全壊、床以上で大規模半壊、基礎の天端下 25 cm 以上で半壊という新たな運用指針を示した。

### 【趣旨・利点】

- ・住宅に直接の被害がなくとも、地盤被害により居住できない場合や隣接地に悪影響を及ぼす場合があり、生活再建のためには地盤被害の関係も支援対象とすべきとの考え方。

### 【指摘される問題点】

- ・地盤は私有の土地そのものであり、住宅以上に個人資産への税金投入の合理性が問題になる。
- ・土地被害について客観的な被害認定基準の作成は困難。

## ( 4 ) 所得制限等の設定

### 【現状】

- ・年齢・年収要件なし。

### 【趣旨・利点】

- ・災害からの生活再建は自己責任が基本であり、公費による支援は自立して生活再建を行うことが困難な場合に限定されるべきであるとの考え方。
- ・見舞い金的なものとして支給する場合であっても、金銭による回復が可能な住居

の喪失について、富裕な国民に対してまで、その喪失を慰める見舞金を支給する必要性は薄い。

- ・支給対象世帯が増加し、拠出金及び国の負担が増額となっているため、過剰な給付がある場合には削減する必要がある。

**【指摘される問題点】**

- ・世帯の年収確認等、市町村の事務が増大し、大規模災害時に迅速な支給ができない。
- ・住宅ローンや子育て世帯等必要な支出の大きい世帯も存在するため、年収のみによっては困窮度を判断できない。
- ・被災前後で大きく所得が変わる世帯が存在する中、どの時点の所得をもとに判断するかといった問題が生じる。

( 5 ) 長期避難世帯の認定要件を避難期間により明確化

**【現状】**

- ・長期避難世帯は「全壊世帯と同様の被害を受けたと認められる世帯」として位置づけられ、避難の継続がある程度の期間予定されているだけでなく、「避難状態が解消する見通しがなく、世帯の生活及び住宅の実情等から新たな生活を開始する必要性が生じている」と認められることが必要。

**【趣旨・利点】**

- ・地方自治体の判断を容易にする観点から、長期避難世帯の認定に当たって形式的に判断できるよう基準を明確にするべきとの考え方。

**【指摘される問題点】**

- ・現行制度では、全壊と同等の支援となるため、避難の継続がある程度の期間予定されているだけではなく、「避難生活が解消する見通しがなく、世帯の生活及び住宅の実状等から新たな生活を開始する必要性が生じている」と認められることが必要。

二 支援金の性格・額

1 . 定額渡し切り方式から実費弁償方式への変更

**【現状】**

- ・住宅の被害の程度、再建方法に応じて定額（渡し切り）方式で支給。

**【趣旨・利点】**

- ・用途が全く自由ということでは生活再建に全く役立たない用途（遊興費など）に用いられ、法の趣旨を逸脱する恐れがあることから、法の趣旨にのっとり、生活（住宅）再建を目的として実際の負担の大きさに応じて支援額を定めるべきとの考え方。
- ・被災者の負担実感に応じた支援が可能となる。

**【指摘される問題点】**

- ・ 現行制度の場合、支出の確定を待たずに支給額が決定でき、速やかな生活再建に資するとともに、被災者の負担が軽減されるが、実費弁償とすると支給額決定に時間を要し、迅速な支給が不可能になる。
- ・ 制度の説明や領収書の審査など被災自治体の事務負担が増加する。

## 2 . 上限額の引き上げ

### 【現状】

- ・ 法定されている上限額は300万円。

### 【趣旨・利点】

- ・ 住宅が全壊した被災者の生活再建には300万円では足りず、金額を引き上げるべきとの考え方。

### 【指摘される問題点】

- ・ 見舞金的な性格を持つ支援金として支給する場合、災害甲意金(上限500万円)や災害障害見舞金(上限250万円)等、同様に見舞金的な性格を持つ他制度と比較し、300万円が少ないとは言えない。
- ・ 拠出金及び国の予算の大幅増額が必要。
- ・ 自助努力による事前対策への取組み意欲を阻害するおそれ。

## 3 . より細かい被害認定段階に応じた基礎支援金の支給額の設定

### 【現状】

- ・ 被害認定は全壊・大規模半壊、半壊の3段階。
- ・ 基礎支援金として、全壊に100万円、大規模半壊に50万円などを支給。

### 【趣旨・利点】

- ・ わずかな違いで支援に100万円単位の違いが出ることを避けるため、段階を細かくするとの考え方。

### 【指摘される問題点】

- ・ 段階を細かくしても、境目付近では不満が生じることに変わりはなく、むしろ、境目が増加するため、自治体の負担が増すおそれがある。
- ・ 基金からの支出全体を変えないように段階を細かくすると現行より支援金額が減少する層が生じる。逆に現行より支援金額が減少する層が生じないようにすると追加的拠出が不可避となる。
- ・ 自治体負担の増加により、支援金の迅速な支給が困難となる。

## 4 . 加算支援金の廃止

### 【現状】

- ・ 基礎支援金(最大100万円)の支給後、再建の方法に応じて加算支援金(最大200万円)を支給。

### 【趣旨・利点】

- ・ 再建方法の選択は被害程度だけでなく、被災者個人の事情も踏まえ、決定される

ため、同程度の被害を受けた住宅には再建方法に拘わらず定額を支給するべきとの考え方。

- ・住宅を建設・購入した場合の方が日常生活に廻す資金が不足し貧困に陥りやすいとは一般的にいけない。一般国民であっても必ずしも持家を有していない状況下で、住宅を建設・購入する場合に、賃借する場合に比べて多くの税金を投入することは、正当化できず、再建方式に応じた支援は不適當とも考えられる。
- ・住宅の建設・購入場所については被災時に居住していた自治体内に限られておらず、被災地域の速やかな復興のための人口流出抑制策となっていない。また、公営住宅退去後も加算支援金が支払われており、費用の節減になっていないなどの現状制度の問題点を解消。
- ・被災者の負担実感に応じた支援が可能

**【指摘される問題点】**

- ・生活（住宅）再建の実際の負担の大きさに応じて支援額を定めるべきであり、そのためには再建方式に応じた支援が有効とも考えられる。
- ・公営住宅については地方都市で一戸当たり建設費が1,200万円ほどかかると推計され、最高額200万円の加算支援金の支給で代替できるのであれば、より安価に、人口流出が防止でき、速やかな復興に資する、また、地域内の賃借できる既存住宅数が限られているとした場合、住宅建設・購入に賃借以上の強いインセンティブを与えることにも人口流出防止の観点から合理性がある。

## 5. 被災市町村への交付金化

**【現状】**

- ・個人（世帯単位）に対する給付。

**【趣旨・利点】**

- ・必要な金額を一括して被災市町村に交付し、被災者への配分は市町村長権限とする。
- ・真に支援が必要な被災者については住民に最も身近な自治体である市町村が的確に判断できるので、市町村に総額を交付し、支援金の使途と配分は市町村長に委ねるべきとの考え方。

**【指摘される問題点】**

- ・各市町村への交付額の決定方法や市町村内の配分方法次第では、支援が遅れる恐れがある。
- ・財源の性格上、義捐金の配分と異なり、市町村によって全く配分方法が異なるというのでは、被災者間の不公平感の高まりが懸念される。
- ・被災者への現金支給に途を拓いたとの本制度への評価が失われる。

### 三 負担のあり方

#### 1 . 国庫負担率の引き上げ

##### 【現状】

- ・ 都道府県拠出の基金から 1/2、国庫 1/2。ただし、東日本大震災については、特例で国が 4/5 負担。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 現在の基金は取り崩しが続いていることから、国庫負担割合の引き上げを求める考え方。

##### 【指摘される問題点】

- ・ 都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金による支援というのが本制度の根幹であり、国庫負担が 1/2 を超えると、その根幹が変質。
- ・ 国の予算の大幅増額が必要。

#### 2 . 市町村からの拠出の設定

##### 【現状】

- ・ 都道府県と国が拠出。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 被害認定業務を担当する市町村の負担がない現行の制度ではモラルハザードを産みかねないため、市町村からの拠出も必要であるとの考え方。

##### 【指摘される問題点】

- ・ 市町村の財政状況を鑑みると負担増は困難。

### 四 自助努力との連動

#### 1 . 各人の自助努力の有無に連動された支給額等の決定

##### 【現状】

- ・ 支援金の支給額は、事前対策の有無や自己資金による生活再建への備えの有無とは連動していない。
- ・ 耐震化促進策や保険の加入促進策等は、それぞれに対策を講じている。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 耐震改修等被災を避けるための事前のさまざまな自助努力の促進や保険・共済等の自己資金による生活再建の充実が図れる。
- ・ 国、地方の財政が逼迫している中で、公平・公正の観点から効率的な配分のあり方を考えた場合、地震保険などの事前対策、自助努力との関係が重要。
- ・ 予防的対策の浸透による被害そのものの軽減。また、それによる公的負担の軽減が図れる。

##### 【指摘される問題点】

- ・関連づける事前対策の範囲は複雑多岐に亘り、制度設計が困難。
- ・自助努力への取り組みは、経済的事情その他のさまざまな事情によって、一定の限界が存在する。
- ・社会秩序の安定という観点から、ある程度、悪平等は承知で、災害時には地震保険の加入・非加入などの自助努力とは切り離して一律的な給付を行う現行制度の考え方は肯定できる。
- ・制度が複雑化したり給付水準に差がついたりすることにより、被災者の負担や不公平感が高まり、災害現場での制度運用に重大な支障を来すことが懸念される。
- ・被災後に事前措置の有無を確認することは困難。

## 2. 各自治体の事前対策に連動された自治体の拠出比率の変更

### 【現状】

- ・特になし。(都道府県の基金への拠出割合均等割 + 世帯数割り)

### 【趣旨・利点】

- ・地震保険など事前対応の促進状況によって自治体の拠出比率を軽減するなど、自治体が個人の事前対策の取り組みに関与するインセンティブとなるような仕組みは大切ではないか。
- ・木造戸建て住宅から耐震性の高い住スタイルへの転換を促すといったインセンティブもありえるのではないか。

### 【指摘される問題点】

- ・事前対策の進捗状況は地域によって違い、取組み状況によって支援や拠出率を変えるために現在値によって比較するのか、今後の伸び率によって比較するのか等、統一的な基準を設定することは困難。

## 五 著しく異常かつ激甚な非常災害時の例外措置

### 1. 本制度の不適用

#### 【現状】

- ・大規模災害時にも同一の制度が適用される。

#### 【趣旨・利点】

- ・大規模災害発生時にはインフラの復旧等にも莫大な資金が必要となるが、復興のためにどこに優先的に振り向けるかは、その時点での政治的判断である。

#### 【指摘される問題点】

- ・首都直下地震等が発生した場合こそ被災者支援が必要である。
- ・被災者や被災自治体の反発は必至。

### 2. 支給総額の上限設定

#### 【現状】

- ・大規模災害時にも一世帯あたりの支援金支給上限は同一であり、基礎支援金とし

て全壊もしくは半壊以上でやむを得ず住宅を解体した世帯に100万円、大規模半壊世帯に50万円、加算支援金として、建設・購入の場合200万円、補修100万円、公営住宅以外の賃貸住宅に入居した場合50万円を支給。

【趣旨・利点】

- ・東日本大震災時については、支援金の支給総額が4,400億円にのぼるものと見込まれる。支給総額に上限を設けることで、制度の破綻を避けることが出来るとの考え。

【指摘される問題点】

- ・大規模災害時に支援金の総額が限定され、1被災世帯当たりの支援金額が小さくなることに、特に大都市の住民や大都市部を抱える自治体の納得が得られない。

### 3. 国庫負担率の引き上げ

【現状】

- ・大規模災害でも国庫負担は1/2とされている。平成23年7月29日、東日本大震災に限り国の補助率を80%とする特例措置が設けられた。(公布・施行日は7月29日であるが施行日前に支給した金額についても、遡って特例措置の補助率を適用)

【趣旨・利点】

- ・大規模災害発生時には、都道府県の相互扶助の観点からの拠出金での対応は困難であり、国庫負担率の引き上げを規定しておくことにより支援内容を維持しようとの考え方。

【指摘される問題点】

- ・大規模災害時にはインフラの復旧等にも莫大な国庫負担が生じることから国庫からの追加的な拠出も極めて困難な状況も予想される。