

田近委員からの資料

# 震災時の生活支援について

一橋大学  
大学院経済学研究科  
国際・公共政策大学院  
田近栄治  
[eiji.tajika@r.hit-u.ac.jp](mailto:eiji.tajika@r.hit-u.ac.jp)  
2012年3月9日

# 構成

1. 災害復興のトリアージ  
高齢化社会、首都直下地震を想定した復興の重点化
2. 被災者生活支援の原則  
生活費支援を原則に
3. 被災者生活再建支援法の変遷  
事故のたびになされた救済の累積
4. 貫かれなかった被災者生活支援原則  
原則はすべて潰えた
5. 被災者生活支援の改革とは  
改革提案:住宅再建支援や仮設住宅にとらわれない生活支援

# 災害復興のトリアージ

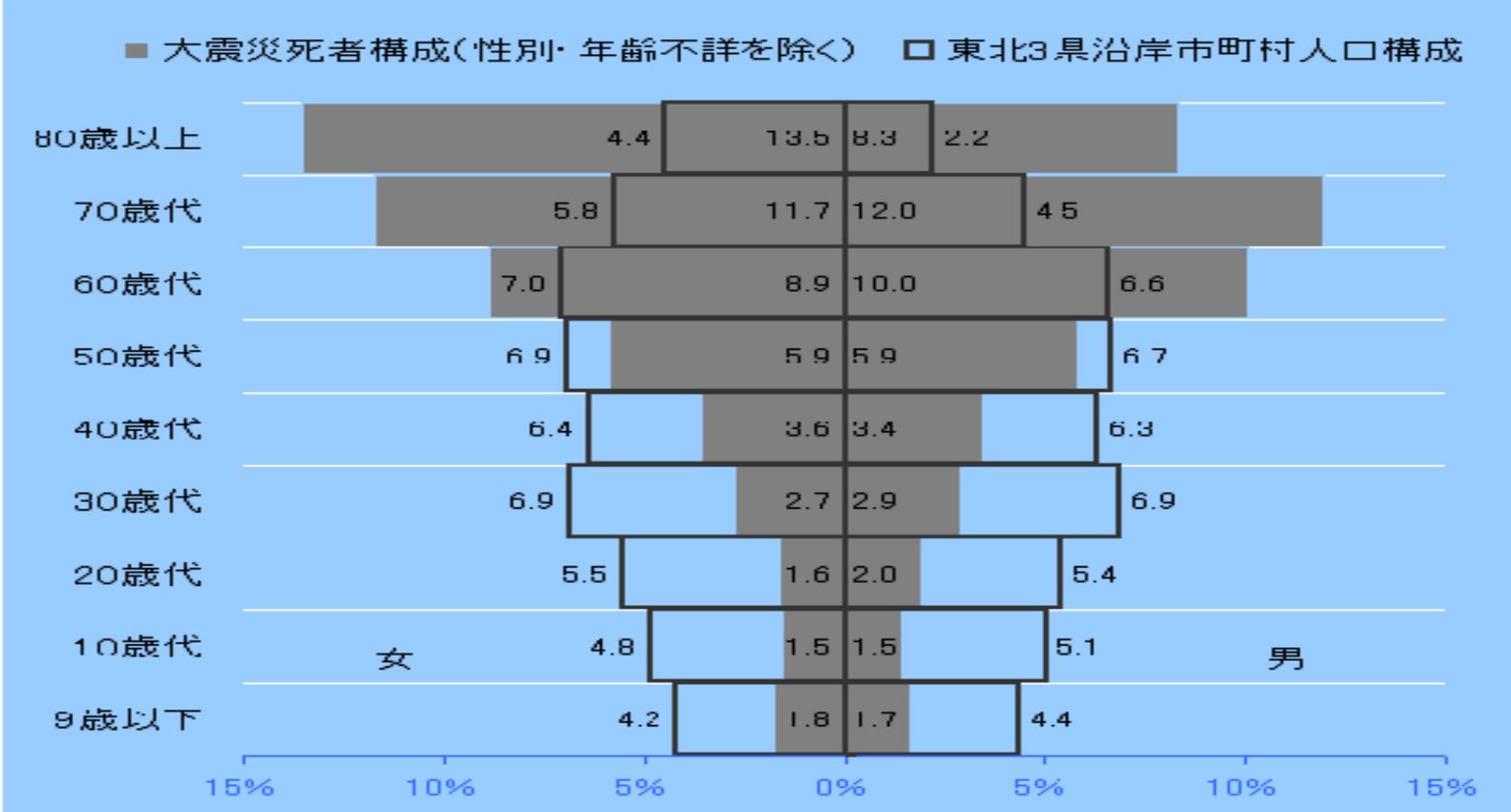
	9歳 以下	10 歳代	20 歳代	30 歳代	40 歳代	50 歳代	60 歳代	70 歳代	80歳 以上
男女 計	0.4	0.3	0.3	0.4	0.6	0.9	1.4	2.3	3.3
男	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.9	1.5	2.6	3.7
女	0.4	0.3	0.3	0.4	0.6	0.9	1.3	2.0	3.0

東日本大震災

岩手県、宮城県、福島県の

年齢階級別 死亡者比率/人口比率

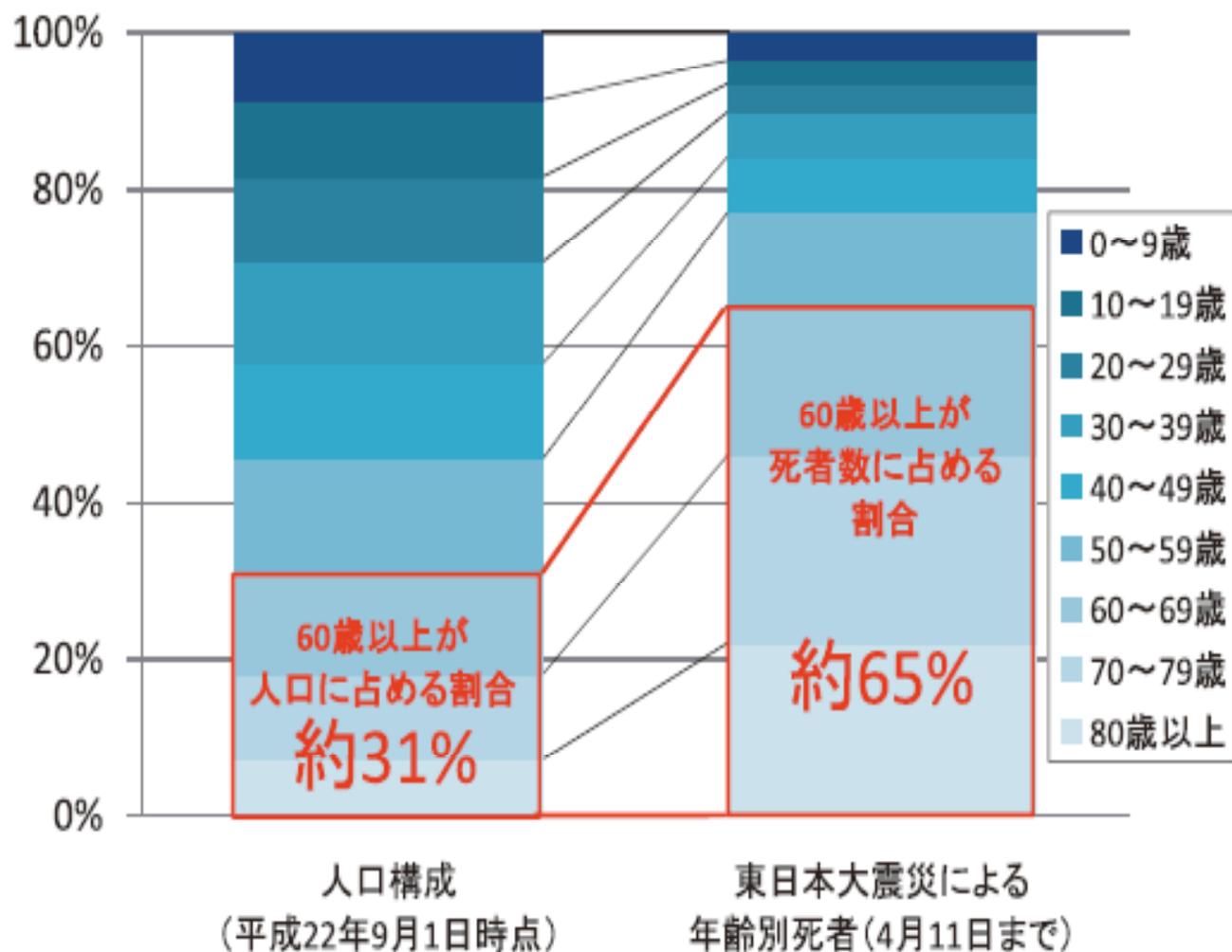
### 東日本大震災犠牲者の男女・年齢構成



(注) 数字は男女計を100とする構成比(%)。東日本大震災死者は東北3県(岩手県・宮城県・福島県)のものであり警察庁資料から内閣府作成。平成23年4月11日現在、検視等を終えている者のデータ(性・年齢不詳は除く)。東北3県沿岸市町村の人口構成は2010年国勢調査による。これらデータにより当図録で作図。

(資料) 平成23年版防災白書、平成22年国勢調査小地域概数集計

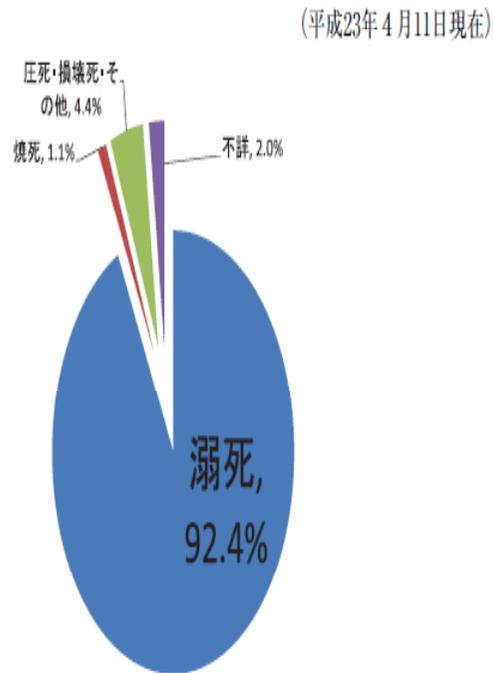
図1-1-5 東日本大震災における死者と地域人口の年齢構成比較（岩手県・宮城県・福島県）



(警察庁資料, 総務省資料より内閣府作成)

# 津波被害だけではない

図1-1-4 東日本大震災における死因（岩手県・宮城県・福島県）



(警察庁資料より内閣府作成)

図表7 最近の災害による犠牲者のうち高齢者の占める割合

	死者・行方不明者(A)	うち高齢者(B)	B/A
平成16年 新潟・福島豪雨	16	13	81.3%
平成16年 福井豪雨	5	4	80.0%
平成16年 新潟県中越地震	68	45	66.2%
平成17年 台風14号	29	20	69.0%
平成18年 豪雪	152	99	65.1%
平成19年 新潟県中越沖地震	14	11	78.6%

資料：各災害に係る内閣府作成の被害報より作成

毎日新聞 2011年4月26日 2時35分 (最終更新 4月26日 9時25分)  
東日本大震災

## 福島第1原発: 苦渋の90人放置 南西4キロの双葉病院



父久吾さんの遺影を手に、「なぜ父の遺体が病院に放置されたのか、真相を知りたい」と話す佐藤和彦さん(左)と家族＝東京都江戸川区で2011年4月23日、茶谷亮撮影

東京電力福島第1原発の南西約4キロにある双葉病院(福島県大熊町)の患者らが、原発事故を受けた避難中や避難後に死亡した問題で、死者は患者ら約440人中約45人に上る見通しであることが分かった。県は病院に一時90人が放置された点などを調査しているが、災害で医療機関や施設の患者ら全員の緊急避難が困難になる事態は国も想定しておらず、今後も同様の問題が起きる恐れがある。避難の経緯で何があったのか。【藤田剛、茶谷亮、蓬田正志】

- 一方、原発近くのオフサイトセンターでは陸自の幹部が焦っていた。救出担当部隊から「双葉病院にはまだお年寄りがいる」と連絡があったのに、行政の職員は「県警から避難は完了したと聞いている」の一点張りだったからだ。15日午前病院に行くと、院内各所に寝たきりの患者がおり、異臭に包まれていた。幹部は「少なくとも患者一人一人の

名前が分かり、カルテがあれば、もっと救える命があったはず」と話す。



● 『このたび3月11日のじしんと  
つなみでたいへんなのに 原発事  
故でちかくの人達がひなんめいれ  
いで 3月18日家のかぞくも群  
馬の方につれてゆかれました 私  
は相馬市の娘○○(名前) いるの  
で3月17日にひなんさせられま  
した たいちようくずし入院させ  
られてけんこうになり2ヶ月位せ  
わになり 5月3日家に帰った  
ひとりで一ヶ月位いた 毎日テレ  
ビで原発のニュースみてるといつ  
よくなるかわからないやうだ ま  
たひなんするやうになったら老人  
はあしでまといになるから 家の  
家ぞくは6月6日に帰ってきまし  
たので私も安心しました 毎日原  
発のことばかりでいきたこちし  
ません こうするよりしかたあり  
ません さようなら 私はお墓に  
ひなんします ごめんなさい。』

(毎日新聞 2011年7月9日)

# 災害復興のトリアージ

## ➤ 高齢者は災害弱者

- 死亡、行方不明の可能性が高い。
- 避難所から仮設住宅を経て災害復興住宅へという住まいの提供が必要となるだけではなく、医療と介護サービスもずっと続く。
- **災害弱者は被災後に生活弱者となり、長期間の公的支援が必要。**
- 高齢化は地方だけの問題ではない。東京都心部など**大都市においても高齢化は進行、多くの独居老人がいる。**



- 高齢化した日本社会においては、災害弱者は高齢者であることは明らかであり、**復興政策の第一の柱に高齢者対策**をあげなくてはならない。
- 平時の取り組みの重要性：高齢者の住居、体調などの情報の管理。

そのための**地域住民のネットワーク、「共通番号」や「(介護保険事業の)地域包括支援センター」の制度横断的な活用**

# 災害復興のトリアージ

- 地震の特性によるトリアージ
  - 一般的には、インフラの復旧・復興。
  - 首都直下型地震であれば、国全体の衰退に関わる首都機能の迅速な復興に高い優先度。
  - その他、都市商業地域、住宅地、平地農業地域、中山間地域などの特性を考えたトリアージのあり方を平時に決定。

## 2. 被災者生活支援の原則

### ➤ 背景

- ・ 1991年6月に発生した雲仙・普賢岳の噴火災害後、砂防ダムや被災者団地の建設により地域再生計画が進んだが、被災者支援のあり方は未解決だという論点。
- ・ 同災害では、義援金から個人住宅再建支援。
- ・ 阪神淡路大震災後、個人住宅への公的支援を求める声が増大。

### ➤ 被災者生活再建支援法の成立

- ・ (阪神淡路大震災を経て)1998年5月に被災者生活再建支援法が議員立法で成立
- ・ 都道府県の共済的制度:都道府県が拠出した基金を活用して、被災者に100万円以下の支援金を支給できるようにした。国も2分の1を補助することになった。
- ・ 失われた資産を補償する住宅支援ではなく、支援対象は生活費に限定。
- ・ 国の関与:制度自身は都道府県の共済であり、その運営は都道府県(全国知事会)が行い、国は支援金の二分之一を補助金として負担。

## 2. 被災者生活支援の原則

### 被災者生活再建支援法

#### ➤ 第1章第1条

自然災害により生活基盤に著しい被害を受けた者で、経済的理由などで自立して生活を再建することが困難な者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給する措置を定め、自立した生活の開始を支援することを目的とする。

#### ➤ 原則

- ①被災時の個人支援は生活費までとすること。
- ②都道府県の共済制度：都道府県の積立金をもとに知事会運営。
- ③世帯の年収合計や世帯主年齢などによる支給要件を設けることを公的支援の条件とすること。

# 3. 被災者生活再建支援法の変遷

## 発足当初

- ・所得(年収)に条件を設け、生活必需品に対して最高100万円まで支給

## 2004年4月1日改正 居住安定支援制度の創設

- ・住宅の再建・補修や賃貸住宅への入居などを支援の対象とする(住宅ローンの利子や住宅の解体撤去費に関連する支出も認める)
- ・生活関連経費と合わせて支給限度額を100万円から300万円に引き上げた

## 2007年12月14日

### 「改正被災者生活再建支援法」

- ・住宅の再建費用に加えて、個人住宅本体にも支給
- ・年齢・年収制限の撤廃
- ・遡及適応:能登半島地震、新潟中越沖地震、2007年に発生した台風11号などの災害

## 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)
  - ⑥ ①若しくは②の市町村を含む都道府県又は③の都道府県が2以上ある場合に、  
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世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村(人口5万人未満に限る)
- ※ ④～⑥の人口要件については、合併前の旧市町村単位でも適用可などの特例措置あり(合併した年と続く5年間の特例措置)

### 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

## 東日本大震災後の対応 全国知事会の要求

### 被災者生活再建支援法改正等への対応について

この度の東日本大震災による被害は、相互扶助の理念に基づく被災者生活再建支援法の想定をはるかに超える巨大なものであり、被災者の生活再建支援は、前例にとらわれずに国全体として取り組むべきである。**本法に基づく支援金の支給については、被災者生活再建支援基金残高500億円強に対応する体制で行っており、今回のような基金残高の10倍にもならんとする支援金の支払いに対応することはこの制度の趣旨及び現実的な対応として、そもそも不可能であり、こうした特例的な災害に対する措置として、下記を基本として法改正等を行うべく地方と協議検討を進めるよう要請する。**

#### 記

- 1 今回の大震災の被災者の救済は国全体で取り組むべきものであることから、地方の負担額は、支援基金の現在高の範囲内とし、このため、地方と国との負担割合を変更し、国の負担率を95%とすること。**
- 2 法改正後の上記負担率は遡り適用することとし、今回の大震災の発生に係る改正法施行までの間に支払われた支援金の支給については、法改正後の制度の一部と見なすこと。
- 3 現在の支援法人(財団法人都道府県会館)の事務体制では、今後、大幅に増大する支払事務に適正に対応していくことに支障を来す恐れがあるため、支払事務体制の維持確保に向けて国が特段の措置を講じること。

平成23年5月26日

内閣官房副長官 仙谷 由人 殿

全国知事会 会長 山田 啓二

## 政策対応

- 東日本大震災に限り、国の補助率を50%から80%に引き上げる特別措置を設ける。
- 都道府県負担分(20%)は、特別交付税で全額負担
- 2011年度第1次および第2次補正予算により、全壊・大規模半壊戸数を20万と想定し、  
国負担分 3,520億円、  
地方負担分 342億円(交付税負担)を手当。

➤ 支払状況(2012年12月19日現在)

支給件数 204,000件、 支給額 約1,850億円

➤ 本来の制度が適用された場合

都道府県負担=925億円

積立金=538億円(2009年度末)

→500億円程度の追加負担

→都道府県平均負担額=10.6億円

➤ 国の対応は正しかったか:国が負うべきリスクとは何か

**パニック対応:**都道府県の積立金の増加をもってあたるべきだったのではないか。

**貸出もあったはずだ:** 緊急時の迅速な支給を実現するには、国から都道府県への貸出で対応することができた。

➤ 支給要件をめぐって:問題はさらに起きている

液状化など脆弱地盤への対応をどうするか

賃借人(アパートを借りている人)への支給をどう考える

所得制限なく、渡し切りの支給のあり方……

# 貫かれなかった被災者生活支援原則

## ➤ 原則

①被災時の個人支援は生活費までとすること。

➔ 個人住宅支援に拡大

②都道府県の共済制度：都道府県の積立金をもとに知事会運営。

➔ 完全に破たん

③世帯の年収合計や世帯主年齢などによる支給要件を設けることを公的支援の条件とすること。

➔ 支給要件の完全撤廃

## ➤ 今回に限りは通用するか。

地震	建物被害(想定)
----	----------

東北地方太平洋沖地震	約12万戸
------------	-------

首都直下地震	約85万戸
--------	-------

東海・東南海・南海地震	約94万戸
-------------	-------

# 被災者生活支援の改革とは

## ➤ 支援の範囲

- ・ 被災者の生活費支援を対象として、住宅再建支援は対象外とする

## ➤ 支援の現状1: 現物給付を原則とする災害救助法による仮設住宅の限界

「仮設住宅の建設に必要な費用は、・・・、1戸あたり500万円程度」(宮城県保健福祉部)になる。一方、民間賃貸住宅を県が借り上げて応急仮設住宅として利用する制度もあり、費用はこちらの方が安い。宮城県の制度では家賃と共益費、管理費に加え、敷金に相当する家賃2カ月分を県が負担する。同県は1戸当たりの平均家賃を月6万円と見込んでおり、2年間住む場合の総費用は200万円弱。仮設住宅を建設する場合の半額以下で済む計算になる。岩手、福島両県も同様の制度を設けている。・・・」 日経新聞、2011年5月22日。

## ➤ 支援の現状2: 弔慰金法による現金給付

災害弔慰金(死亡した住民の遺族への見舞金)

災害障害見舞金(災害による精神・身体障害への見舞金)

災害援護資金(世帯主の負傷、家財の損失や住宅の全半壊・滅失などに対して、世帯所得に要件を課したうえで貸出しを通じる支援)

# 被災者生活支援の改革とは

- 改革提案: 住宅再建支援や仮設住宅にとらわれない生活支援
  - ・被災者生活再建支援法は、生活支援を目的とした基礎支援金に限定。住宅再建部分への加算支援金は廃止。
  - ・弔慰金法(現金支給)と合わせた生活支援
  - ・仮設住宅は応急住宅として貸家、アパートと同一に扱う。すなわち、その他住宅と同様に、応分の家賃を徴収。
  - ・仮設住宅に片寄らない応急住宅の選択の拡大を実現。
- ➔ 被災者生活再建支援法を廃止。新たに「被災者生活支援法」を制定。
- 支援の条件の明確化
  - ・世帯の所得など受給要件や支援期間を明確にする。
- 共通番号の活用
  - ・受給要件の確認
  - ・各種支援の受給状況の厳正な把握

# 参考

## 災害救助法

- 災害救助法の考え方

「災害救助法による応急救助は、災害に際し、個人の基本的生活権の保護と全体的社会秩序の保全を目的として、食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、傷病等に悩む被災者に対する応急的、一時的な救助として行われるものである」、現金ではなく、**応急的に必要な現物の支給を目的とする。**

- 応急仮設住宅:住宅が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないもの
- 住宅の応急修理:災害のため住家が半壊又は半焼し、自らの資力では応急修理をすることができない者
- 災害救助法の責任  
**都道府県知事が国の機関として応急救助を実施し、市町村長がこれを補助する**
- 費用の負担  
救助を実施した都道府県が原則として支弁するものの、その負担能力に応じて最高9割まで国が負担

## 災害弔慰金の支給等に関する法律(弔慰金法)

- **被災者への現金給付を目的として定められた生活資金対策**

死亡の場合(災害弔慰金)、生計維持者が死亡すると500万円、その他の場合は250万円であり、重度障害の場合(災害障害見舞金)は同様に250万円および125万円と定められている。

- **「災害援護資金の貸付け」**

世帯主の負傷、家財の損失や住宅の全半壊・滅失などで、市町村を実施主体とし、世帯所得に関して一定の制限を課した上で(二人世帯の場合で430万円など)、350万円を上限として貸出しを行うものである。通常は3年の据置期間を設け、借入れの時点から10年間で返済することとされている。貸付資金の2/3は国、1/3は都道府県および指定都市とされ、返済は、市町村の責任とされている。

- **問題点**

緊急時の財政支援。しかし、阪神・淡路大震災では、支給後5年とされた据え置き期間を経て、災害援護資金の償還が進むはずであったが、その焦げ付きが問題となっている。

報告書の修正をお願いします（3ページ）

修正をお願いしたい箇所

3ページ

このような予算上の手当や措置が講じられたことにより、被災者生活再建支援金制度が維持され、安定的に支援金が支給できたものと考えられる。

==>

ここは事実関係の叙述に徹すべきで、この段落をカットすることを求めます。地方が負担を増やすという本来の選択肢もあったことが一切触れられていないのは、バランスを欠きます。

また、この部分で評価的なことを書くべきではないと考えます。

もし評価的なことを書くなら、

制度の考え方に基づけば、まずは都道府県が負担すべきであり、もし一時的に資金調達が困難であるというのであれば、国からの借入として、将来にかけて返済すべきである。

そうした選択が今回されなかったことの評価が必要だと私は考えます。

20ページでは、今後さらに大きな被害が予想されていることを指摘していますが、それならなおさらのこと、本来の地方負担のあり方について指摘しておくことが大切です。

20ページ

東日本大震災は、巨大災害時に被災者生活再建支援制度を適用した初めての事例であるが、それに要する費用は前述の通り巨額なものであった。

更に今後発生すると言われている東海・東南海・南海地震や首都直下地震においては、建物等の被害は、東日本大震災の数倍にもものぼると想定されている。

その場合には、被災者生活再建支援制度を支えるのに必要な費用も、数倍にのぼることが予想される。

さらには、復旧・復興に要する費用や被災者支援全般に要する費用も膨大な金額となるろう。

そうした負担は、最終的には、国民の負担となることも十分念頭におかなければならない。

以下は、上記指摘の要約です。

・高齢化と破たんに瀕した国の財政をかかえた日本において、災害復興対策の優先度を定めることはきわめて重要。

・その観点にたった、震災時の生活支援についてのあり方についての見直しが必要。

- ・これが先日来、室崎さん、林さんなどが検討されているとうかがっている制度全体の見直しに関わってくると思います。
- ・被災者生活再建支援法は、名前倒れという研究会の指摘が耳に残っています。
- ・本研究会は、そうした全体的な問題の指摘と認識から論点を明確にすべき。
- ・今次、東日本大震災でとられた支援金の全額国負担については、それで息がつけたというような評価は適切ではない。
- ・事実の叙述に徹すべきである。

#### 上記の考えの重要性

報告書自身指摘しているように、東海・東南海・南海地震や首都直下地震を想定した場合、現行制度は立ち行かなくなることは明らかです。また、最近とくに、首都直下地震の備えが叫ばれています。こうした点を踏まえた、現状認識、今後のあり方の議論が必要と考えます。

田近栄治