

# 被災者生活再建支援制度見直しの方向性について

- 被災者生活再建支援制度に関する検討会中間報告 -

平成19年7月

## はじめに

被災者生活再建支援法が平成16年に改正された際、衆参両院の災害対策特別委員会において「居住安定支援制度等の充実を図るため、本法の施行後4年を目途として、制度の施行状況等を勘案し、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること」などを内容とする附帯決議が採択された。

本検討会は、平成16年の改正から3年を経過し、この間、新潟県中越地震等の大きな自然災害も発生していることから、被災者生活再建支援制度（以下「本制度」という。）につき、有識者により施行状況を分析するとともに、総合的な検討を行うため、設置されたものである。

本検討会は、これまで5回にわたって開催され、被災自治体など関係者からのヒアリングを行うとともに、能登半島地震の被災地に赴き被災の実情等を聴取するなど、精力的に検討を重ねてきた。

本検討会は、中間的な報告として、現状の問題点を整理して、目指すべき制度改正の基本的な方向を示すとともに、考えられる限りの改善方策をその問題点と併せて示すこととした。最終報告に向けて検討を進めるに当たり、各層からの幅広い意見が寄せられることを期待してのものである。

## 目 次

1	現行制度の施行状況の実態と問題点に関する指摘	・ ・ ・ ・ ・ 1
2	制度見直しの基本的考え方	・ ・ ・ ・ ・ 5
3	制度改正の選択肢と課題	・ ・ ・ ・ ・ 8
	まとめ	・ ・ ・ ・ ・ 22
	被災者生活再建支援制度に関する検討会委員名簿	・ ・ ・ ・ ・ 23
	被災者生活再建支援制度に関する検討会開催日時	・ ・ ・ ・ ・ 24

## 1 現行制度の施行状況の実態と問題点に関する指摘

本制度は、平成11年の適用開始以来、29件の災害で被災した12,885世帯に対して130億2千万円の支援金を支給し（平成19年6月末現在）被災者の生活再建に一定の役割を果たしてきている。また、この間、平成16年には居住安定支援制度を創設したほか、概算払い制度の充実や生活関係経費にかかる事務手続きの簡素化等を行い、制度の充実が図られてきている。

今回、本制度について、その見直しを行うなどの総合的検討を実施するに当たり、平成16年法改正以降の制度の施行状況の実態や指摘されている問題点の整理を以下のとおり行った。

### (1) 居住関係経費の支給状況

本制度による支援金は、家財道具等について最高100万円を限度に支援する生活関係経費と被災住宅の解体撤去費、ローン利子等について最高200万円を限度に支給する居住関係経費からなる（実際の支給限度額は被災世帯の年収や世帯人員数、住宅の被災程度等により異なる。）

支給限度額の総額に対する実際の支給額の割合（以下「支給率」という。）については、居住関係経費が制度化された平成16年4月以降、本制度による支援金を受給した世帯（生活関係経費のみを受給し、居住関係経費を受給していない世帯を含む。）における居住関係経費の支給率は約28%である。また、これを居住関係経費を受給した世帯の支給限度額総額に対する割合で見れば支給率は約55%である。なお、対象世帯の約55%は平成16年10月に発生した新潟県中越地震の被災者であり、居住関係経費については原則として3年間の申請期間があって、7回まで申請ができることから、この支給率は中途段階のものである。

#### 【被災者生活再建支援金支給世帯の支給率】

	生活関係経費 支給率	居住関係経費 支給率	うち居住関係経費 支給世帯のみ
全壊世帯	92.5%	20.3%	54.1%
大規模半壊世帯		36.1%	36.1%
半壊解体世帯	94.2%	50.0%	62.5%
合計	92.9%	28.3%	54.6%

- 1 平成16年度以降に発生した災害における支援金支給世帯を対象とする（但し、三宅島噴火災害を除く）
- 2 支給率は、支給限度額の総額に対する実際の支給額の割合

- 3 居住関係経費支給率の「うち居住関係経費支給世帯のみ」は、全国知事会調べによる
- 4 調査時点は、平成18年12月末現在

法律には合計で300万円という上限額が示されており、本制度の適用に当たっても被災者にその旨の説明がなされる。しかし、被災者への説明と支給実態とがこのように乖離することが、被災者に制度への不信感を生じさせ、再建への意欲を阻害する一因となっているとの指摘もある。

## (2) 被災住民の申請事務手続き

ヒアリングや被災地訪問の際に、被災市町からは、予期せぬ災害に襲われた被災住民に説明し、その理解を得るには、本制度は複雑過ぎるとの指摘があった。新潟県中越地震や能登半島地震、今般の新潟県中越沖地震では、70歳代、80歳代の高齢者も多く被災したが、こうした高齢者には制度自体が理解困難であるとの指摘や、窓口で長時間待たされた事例等が報告された。

実際に申請を行うためには、申請書に細かな使途などを記載したり、多くの資料の添付を求められる。

これらの申請に係る事務手続きは、適切な支援を行う上で必要なものとして設けられたものであるが、平時であればともかく、被災後、先の見通しを持ってない状態にある住民に多大な労力を求めることは、非常災害時には適さないとの声が被災地からは上がっている。

## (3) 支援対象となる世帯

本制度では、「生活基盤に著しい被害を受けた者」ということで支援対象は現に居住している住居が全壊又は大規模半壊の場合とし、年齢年収要件は「経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な者」を支援対象とするとの趣旨から決められているが、被災地からは疑問の声も上がっている。

具体的には、住宅の被害認定が1点足りないだけで支援がゼロになる、年収要件を1円（年齢要件を1日）超えただけで支援金がゼロとなる、家族の多い世帯は不利（逆に2世帯同居と認められると有利）、借家人には支援があるのに大家にはゼロというのはどうかという声である。

このような声に対しては、他方では、納税者たる一般の国民の理解を得るためには、財源に限りがある中で、真に支援が必要な被災者を優先する必要がある。何らかの基準によって優先順位は付けざるを得ず、一定の線引きは必要である。

#### ( 4 ) 被災市町村の事務

本制度の理解や申請に掛かる被災者の事務手続きは、そのまま被災市町村職員の事務手続きということになる。被災市町村には、ただでさえ多種多様な業務が大量に発生し、被災した職員もいる中で、り災証明の発行や本制度に関する被災者への説明等に多くの時間を取られる実態が紹介された。

現在の制度は、平常時の制度運用の考え方が貫徹されており、災害時の制度のあるべき姿とは乖離があるとの指摘がある。

最近では自治体の独自制度が上乘せされることも多いが、予め準備されていない場合には、早急な制度化に住民説明等の事務が重なり、更に事務量が大きくなっている。

支援の対象となる被害認定区分が全壊・大規模半壊の2つであり、支援金額の差が大きいことから、被災者としてはより大きな被害の認定を求めることとなり、これに対応する自治体の事務もまた膨大なものとなるとの指摘もある。

なお、り災証明の発行事務は、本制度創設以前から住民サービスの一環として行われてきたもので、証明書は義捐金の受取りや税金の減免などに用いられているが、本制度創設によってその重要性が増しており、応急危険度判定などとともに、その効率的な運用について別途検討が行われる必要がある。

#### ( 5 ) 自治体独自の追加的な支援の実施

本制度では住宅本体への支援を対象外としているが、最近では、多くの被災自治体が住宅本体への支援を含む制度や対象となる被害程度を拡大した制度等の独自制度を創設している。先鞭を付けた鳥取県をはじめ、新潟県、福井県、三重県、京都府、兵庫県などの独自制度が知られており、ごく最近でも、竜巻災害のあった北海道佐呂間町、能登半島地震のあった石川県でも独自の上乗せ措置が実施されている。また、石川県の制度では、年齢・年収の要件を設けておらず、支援対象とする被害程度も半壊まで拡大しているが、他県においてもこれと同様な制度が実施されている例がある。

このような制度が多くの自治体で実施されていることについては、本制度が未だ多くの見直すべき点を抱えていることが原因であるという意見がある。

こうした自治体の独自事業はコミュニティ維持のためと説明されたりしているが、被災者の声に押されたものでもある。従って、被災者からは評価されているが、

同時に、本制度と自治体の独自制度が並存することとなり、被災者から見ると制度が更に複雑化し、被災者、自治体職員双方の事務負担を大きくしているとも指摘されている。

#### (6) 全体としての公費負担の問題

被災者が自らの住宅を再建できなければ、その相当数が公営住宅入居を必要とするなど、結果的に財政支出の増大を招くおそれがある。阪神・淡路大震災の際の恒久住宅には1戸当たり約1,500万円の事業費(建築費、設備費、エレベーター工事費の合計、このうち国庫補助は約7割強)を要し、更に別途、用地費等がかかっている。

ヒアリングでは、従前耕作していた農地から離れた公営住宅に入居して、生活保護を受給せざるを得なくなる高齢者の例も紹介された。また、再建が断念され、全壊した被災住宅が撤去されないまま放置されていれば、結局のところ、地域なり市町村なりで何らかの方策を講じなければならなくなる。

本制度の支給上限額である300万円を仮にすべて住宅本体の再建に充てたとしてもそれだけで家は建たないが、被災者の生活再建意欲を促す効果が認められるのであれば、全体としての公費支出を減少させることに繋がる可能性があるとの指摘がある。

ヒアリングでは、鳥取県西部地震の際の鳥取県の独自制度(自宅を再建する者に300万円、自宅を補修する者に100万円程度)が住宅再建の呼び水となったと評価する意見も表明された。

他方、自己資金調達が困難な者には、リバースモーゲージの活用等の施策のほうに适当との意見もある。

#### (7) リスク回避のための自助努力阻害に対する懸念

災害から自分自身の生命と生活を守るためには、事前のリスク回避策を講じる自助努力が非常に重要である。リスク回避策としては、予防策(低湿・軟弱な土地や密集市街地など被災する可能性の高い地域への居住の回避、住宅の防火構造化や耐震化)及び保険等の備え(自然災害保障を含む火災保険や地震保険、共済等)がある。我が国においては、これまで、これらの自助努力によるリスク回避策を軸としつつ、各種の融資制度や本制度による公助をインセンティブとして被災者自身の力による生活再建を目指してきているところである。

事後の支援策が過度に手厚くなった場合に事前の自助努力への意欲を阻害するこ

とにならないかが一般的に懸念されることから、本制度についても、事前の自助努力によるリスク回避の取り組みを阻害していないかという意見や、より積極的に事前の自助努力によるリスク回避の取り組みを促進するためのインセンティブとなる仕組みに変更すべきとの意見がある。

一方で、最高300万円という現在の本制度の給付水準は、住宅再建費用に比べて小さい額であり、自助努力の阻害要因になるとは考えにくいという意見も多い。また、耐震改修を行っている人の方がそうでない人より地震保険への加入率が高いというデータもあるなど、事前の自助努力は、事後的な給付の有無よりも、災害への意識などによるものが大きいという意見もある。いずれにしても、事前の耐震改修や地震保険等への加入は、個人の財産を守る上で有効な手段であるが、その人の経済的事情によって影響される面もある。また、災害の程度によっては自助努力を重ねても避けられない被災も存在する。自助努力への努力を阻害しないよう（できれば一層推進できるよう）十分な配慮をすべきとの意見は傾聴に値するが、現実問題として、ある程度の事後的な被災者支援は不可欠であり、あまり事前の措置とのリンケージを考えるとますます制度が複雑となるおそれがあるとの意見もある。

## （8）フィージビリティ（実現可能性）への疑問

現行制度は首都直下地震などの大規模な都市災害にも適用される。現在、現行制度運営のために47都道府県から600億円が拠出されているが、現行法の構成は、国費を加えて1,200億円の範囲内に給付を留めるというものではない。

しかしながら、首都直下地震等の大規模な都市災害の場合に、都道府県が相互扶助の観点から拠出した拠出金を基にしている本制度において、現在規定されている支援を行うことが本当に可能なのか、換言すれば、都道府県は膨大な追加拠出の要請に応じられるのか、国は支援金の1/2を負担できるのか、という制度のフィージビリティに関わる問題点については、平成16年改正が論議されていた段階では先送りされていたと言わざるを得ない。今回の見直しにおいてこの点どのように措置するかが大きな課題である。

この問題に関しては、10年以内に耐震化の必要な住宅を10%以内にするなどの減災対策が進めば首都直下地震でも対応できないことはない、膨大な数の仮設住宅や公営住宅を建設することを考えれば補修費を支援した方が経済的、現実的だ、との意見もある。

## 2 制度見直しの基本的考え方

## ( 1 ) 本制度の存在意義

被災者の生活再建を支援するため、我が国では、被災者自身の自助努力の能力に応じて、さまざまな制度が整備されている。自らの資力で生活再建が可能な場合には、災害復興住宅融資等の融資を中心とした支援や、政府による再保険を基盤とする地震保険も整備されている。一方、自らの資力で生活再建を果たすことができない場合には、公営住宅等の公的住宅の提供、災害援護資金の貸付や各種公共料金の減免等も行われる。また、税の減免なども多くの被災者を対象に行われている。

このように多様な支援制度が整備されている状況にも関わらず、阪神・淡路大震災では自宅を再建できない被災者や住み慣れた街から離れた公営住宅にしか住まいを確保できない被災者が多く発生したことから、被災者個人に対する公的な現金支給制度の創設を求める声が高まり、本制度が整備されたものである。

各種の被災者支援のための制度がある中で、本制度は、その中心的というよりは、むしろ下支え的な役割を果たしている。被災直後の茫然自失の状態から立ち直り、自らの生活を再建しようとする意欲はあるが経済的状况から踏み出せないでいる被災者を支援によって後押しし、自助努力や各制度の活用による生活再建への呼び水となることを目的としているのである。

これを法律の条文で見ると、本制度の支援対象は、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なもの」(被災者生活再建支援法第1条)であり、本制度は、住居に大きな被害を受け、真に経済的支援が必要な被災者を支援するという性格を有しているものであることが示されている。

特に居住関係経費については、「被災者自らの努力で居住安定を確保しようとする場合に、その早期立ち上げを後押しする」、「住宅の再建等、居住の確保については、保険、共済等の「自助、共助」が基本であり、「公助」でそれを側面的に支援する」(平成16年内閣府政策統括官(防災担当)通知)と説明されている。「典型的な個人資産である住宅に係る支援について、様々な議論がある中で、可能な限り「公助」としての充実を図るもの」(同)とも説明されている。本制度は、自力のみでは「自助」を果たせない被災者にも、「自助」による生活再建を呼び込むための「公助」であると言える。

個々の被災者の生活のよりどころである住宅の再建が進まないと、街や地域の復興も進まないということが、阪神・淡路大震災の最大の教訓の一つだといわれている。地域社会の中核を担う住民が、その地域に住まいを再建し、自立した生活を始めることで、地域のコミュニティが維持され、地域の経済が正常に機能を始めて、地域の復興が進んでいく。本制度は、自助を呼び込む公助という性格から、法律に

示された個々の被災者への支援という目的を超え、住民の自主的生活再建を軸とした地域の復興への軌道へと導く制度としての意義を有しているという意見もある。

また、多くの被災者が自立的に生活再建を果たすことができれば、その結果として、公営住宅の建設等を始めとする公費支出の増大を最小限に留めるという効果があるとの意見もあり、この意見による場合には、本制度が効果的に機能したときには、個人への支援という範囲に留まらず、地域社会の維持・復興を通じて国全体の公的負担を低減させる仕組みとしての意義もあることになる。

## (2) 制度見直しで目指すべき方向

本制度の趣旨が基本的には被災者の自立した生活再建を後押しするものであるならば、その趣旨を最大限に活かすためにも、また、被災地の地域コミュニティの維持・再生のためにも、現在の複雑な制度を少なくとも高齢者を含む被災者から見て分りやすく、被災者の自立意識、生活再建意欲を高めるものに見直すことが必要である。ヒアリングでは、被災者に対して支援の気持ちがストレートに伝わるような制度とすべきとの趣旨の提言がなされている。

被災者から見て分りやすい制度であれば、窓口を担当する被災自治体の職員の事務負担は緩和される。本制度は、非常体制となっている被災自治体に過重な事務負担を掛けないものであることが必要である。

平常時と異なる災害時の制度のあるべき姿としては、端的には3つのS（Simple単純明快、Speedy迅速、Sympathetic共感）とまとめることができるであろう。

また、被災自治体には、インフラの復旧、災害廃棄物の処理等を含め、膨大な公費支出を求められ、国からの支援も大きなものとなる。被災地の復興を進めるに当たっての、全体としての公費負担の増大を如何に防ぐかという視点も重要である。

本制度のフィージビリティに関わる、阪神・淡路大震災を超えるような大規模災害時の対応については、現実には想定されていないにも関わらず、今この瞬間に極めて大規模な災害が発生すれば、本制度はこれに対応して支援金を支給しなければならないという問題がある。本制度への信頼を確保するためには、このフィージビリティの問題の整理も同時に行われる必要がある。

もちろん、事前の耐震化等の自助努力が進めば、本制度の安定性も高まることとなり、全体としての公費負担の増大も防げることはいうまでもなく、この方面での更なる努力を期待したい。本制度について言えば、支援内容の充実を図るに当たっても、自助努力の妨げになっていないかということの検証は常に求められるところであろう。

### 3 制度改正の選択肢と課題

検討会では、市町村への事実上の交付金化という抜本的な変更や住宅本体への支援を含む使途の大幅な拡大から、個別品目の生活関係経費の支給対象への追加などまで、非常に多くの改正事項の選択肢について議論した。各選択肢とも被災の体験を踏まえた切実な意見であるが、一方、その中には、被災者の自助努力を阻害する可能性があったり、都道府県の大規模な追加拠出や国庫負担の増額を要することになるものもあり、私有財産への公費投入という問題との関係で慎重な検討を要するものもある。

以下では、考えられる改正事項の選択肢を可能な限り列挙し、併せて、その利点及び問題点を示すこととする。

なお、検討会では、将来に向けての課題ということで、そもそも災害被害の予防や応急段階の救援と復旧・復興の関連付け、自助・共助・公助の関係のあり方など災害対策基本法や災害救助法を含む災害法制の抜本的見直しを提案すべきとの意見も表明された。

#### (1) 居住関係経費の支給要件の緩和

##### 1) 使途拡大

住宅本体（建設費、購入費、補修費）への支援

##### 【現状】

- ・ 居住関係経費の使途は被災住宅の解体・撤去費やローン利子等の関連経費に限定。本体は支援の対象外。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 大きな災害から地域社会が復興するためには被災者の住まいの再建が不可欠であり、この点に住宅再建の公共性を認め、住宅本体への支援を行うべきとの考え方。
- ・ 居住関係経費の支給率が低い水準に留まっていることから、被災者支援の目的達成には住宅本体への支援が必要との主張もある。
- ・ 被災自治体は既に独自に制度化しているところがある。

##### 【指摘される問題点】

- ・ 住宅は典型的な個人財産であり、その保全も自己責任によるべきであって、税金による支援を行うべきではないとの考え方との矛盾。
- ・ 災害発生後の支援措置を過度に充実すると、住宅の耐震化等の自助努力を阻害

し、最も重要な生命・身体の安全が図られなくなるおそれがある。また、住宅所有者の自助努力たる地震保険への加入等に対する意欲を阻害するおそれがある。

- ・ 持てる者たる住宅所有者のみへの資金提供となり、住宅非所有者との間で不公平を生じる。
- ・ 大規模災害発生時には、インフラ等の復旧にも莫大な資金が必要となるが、個々人の住宅本体にまで支援の手当をできるか疑問。

#### 住宅建設・補修の設計費への支援

##### 【現状】

- ・ 設計費は支援の対象外。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 設計費は個人財産たる住宅本体そのものではなく、解体・撤去費など住宅再建に不可欠な関連費用であるので支援対象とするとの考え方。

##### 【指摘される問題点】

- ・ 設計費は関連費用というよりは住宅本体（建築・補修）費用の一部。
- ・ そもそも設計費の決め方は不明確で、支援金額の上限に合うように設定されるおそれがある。

#### 住宅の設備等への支援

##### 【現状】

- ・ 設備等は支援の対象外。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 炊事場、風呂、トイレなどの設備や畳、建具等は、基礎、柱、壁、屋根等と異なり、比較的短時間で交換、修繕が必要となるなど資産性は薄いですが、被災者の生活再建には不可欠なものであるので支援対象とするとの考え方。

##### 【指摘される問題点】

- ・ 設備等は住宅に不可欠であり、被害認定の対象ともされていることから、住宅本体そのもの。

#### 集合住宅の共用部分への支援

##### 【現状】

- ・ 集合住宅の共用部分は支援の対象外。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 優良建築物等整備事業を始め、マンションの共用部分が助成対象となっている制度は多く、自然災害の被災者にも同等以上の支援を行うべきとの考え方。

##### 【指摘される問題点】

- ・ 共用部分であっても私有財産には違いない。

## 2) ローン利子

## ローン利子への支援期間延長（１０年）

### 【現状】

- ・ 発災日から３７ヶ月以内に支払われたローン利子（上限３．５％、うち１％分は控除）が対象。

### 【趣旨・利点】

- ・ 発災後直ちにローン契約を結ぶことはあり得ず、住宅ローン利子を支援するには少なくとも契約から１０年程度は対象とする必要があるとの考え方。
- ・ 自然災害の被災者には、少なくとも耐震改修支援やいわゆる耐震偽装マンション対策で認められたものと同様以上の措置を講ずるべき。

### 【問題点の指摘】

- ・ 生活再建の初期段階を支援するとの本制度の考え方を外れる。
- ・ いたずらに支援期間を延長することは事務負担の観点からも現実的でない。

## ローン利子相当分の前渡

### 【現状】

- ・ 実際に支払われたローン利子が対象。概算払いにより前渡することは可能。

### 【趣旨・利点】

- ・ 仮にローン利子の支援期間を延長した場合、被災者の申請に掛かる負担軽減（＝自治体の事務負担軽減）のためにはローン利子相当分の前渡が有効。機会費用を考慮すれば住宅再建契約の確認のみでローン利子相当分を支援することが公平。
- ・ 自然災害の被災者には、少なくとも耐震改修支援やいわゆる耐震偽装マンション対策で認められたものと同様以上の措置を講ずるべき。

### 【問題点の指摘】

- ・ 支援期間の延長には、生活再建の初期段階を支援するとの本制度の考え方を外れないかとの疑念がある。

## ３）全壊住宅の補修

### 全壊住宅の補修への支援

#### 【現状】

- ・ 全壊と判定された住宅の補修に係る撤去費用やローン利子は対象外。

#### 【趣旨・利点】

- ・ 全壊判定は基本的に経済的価値で行われており、構造的に補修で済む場合は論理的にもあり得る。同じ全壊でも「層破壊」していなければ修繕も可能であり、現に補修されている全壊住宅も多数あり、補修に関連する経費は支援対象とすべきとの考え方。

#### 【指摘される問題点】

- ・ 補修で対応できる住宅を全壊と言うことが適切か疑念を生じる可能性があり、被害認定そのものの在り方に影響する可能性がある。

#### 4) 解体撤去費

住宅を再建しない場合の被災住宅の解体・撤去への支援

##### 【現状】

- ・ 住宅を再建しない場合の被災住宅の解体・撤去費用は対象外。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 住宅再建の有無に関わらず被災住宅は個人の責任で撤去しなければならず、生活再建の第1歩には違いないとの考え方。
- ・ 現実問題として被災住宅が撤去されないと地域の復興に支障が生じる。

##### 【指摘される問題点】

- ・ 解体・撤去費は解体・撤去そのものの支援が目的ではなく、住宅再建に繋がらない場合はその前提を欠くことになる。
- ・ 土地売却の準備である場合には、税金による支援は不適當。

#### 5) 住宅再建場所

住宅再建場所の制限の緩和

##### 【現状】

- ・ 土砂崩れの危険があるなどやむを得ない場合を除き、住宅は元の場所に再建。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 企業雇用者は勤務先の事業所が被災を契機に移転等すれば本人の意思とは関わりなく移住せざるを得ないことなどから、別の場所での生活再建を否定する必要はないとの考え方。
- ・ 接道部分が狭いなど元の土地に再建することが最善ではないケースもあり、弾力化すべきとの考え方。

##### 【指摘される問題点】

- ・ 住まいの再建が地域の復興、コミュニティの維持とは無関係となる。
- ・ 解体撤去の支援が従前の土地売却の準備となる場合には、税金による支援は不適當。

#### 6) 住宅所有者の弾力的判定

親族間の場合の住宅所有者の弾力的判定

##### 【現状】

- ・ 子どもが親名義の家に居住して被災した場合、子どもは非所有者扱いで、居住関係経費の上限額は1/2。
- ・ 被災した親の住宅を被災していない子どもが再建した場合は、子どもは被災者でないので対象外。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 親子関係など一定の親族間では住宅所有の有無、被災の有無を弾力的に考える

ことで、実情に沿った再建支援ができる。

**【指摘される問題点】**

- ・ 個々の事情は千差万別で、現に被災していない者などに例外を認めると不均衡が生じたり、確認作業が更に複雑になり、收拾がつかなくなる。

**7) 住宅以外への支援**

**店舗、作業場等への支援**

**【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。

**【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。

**賃貸人（大家）への支援**

**【現状】**

- ・ 住宅の所有・非所有に関わらず、居住者が支援対象で、賃貸人は対象外。

**【趣旨・利点】**

- ・ 賃貸人は賃借人以上の被害を受けている。
- ・ 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との考え方。

**【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。

**8) 地盤災害**

**地盤被害に対する支援**

**【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。地盤被害の修復に関する経費は対象外。

**【趣旨・利点】**

- ・ 住宅に直接の被害がなくとも、そのままでは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問題が明確になる。
- ・ 土地被害の認定基準の未整備と困難性。

**(2) 生活関係経費の用途拡大**

自動車、パソコン等を用途に追加。

**【現状】**

- ・ 家財道具等の生活に必要な物品の範囲は限定列挙。

**【趣旨・利点】**

- ・ 現在対象外の自動車、パソコンなどを最早通常の生活に必要なものとして用途に追加しても良いのではないかとの考え方。

**【指摘される問題点】**

- ・ 標準的に必要な物品の範囲を超えるもの、自立した生活の再建に繋がらないものにまで用途を拡大することは公費による支援としては不適當。

生活関係経費の用途を生活費等に拡大して自由化。

**【現状】**

- ・ 生活関係経費の対象は、家財道具等の生活に必要な物品、災害による負傷等の医療費、引越費用。

**【趣旨・利点】**

- ・ 被災直後は生活費にも事欠く事態もあり得るので、生活費や日用品まで対象を広げ、自由化するとの考え方。

**【指摘される問題点】**

- ・ 公費を財源とする以上、用途の完全な自由化は困難。

**(3) 生活関係経費と居住関係経費等の区分撤廃**

現行の用途全てにつき、年齢年収、被災区分等に応じた上限額(最大300万円)の範囲で容認し、生活関係経費と居住関係経費の区分を撤廃

**【現状】**

- ・ 最大で、生活関係経費100万円、居住関係経費200万円、家賃50万円(居住関係経費200万円の内数)という枠がある。年齢年収、被災区分等で変わる。

**【趣旨・利点】**

- ・ 法律では全体の上限額(最高300万円)を規定しているのみであり、被災者の選択の余地を拡大すべきとの考え方。

**【指摘される問題点】**

- ・ 生活関係経費の用途を拡大しない前提であれば、生活関係経費の枠を拡大すべき理由に乏しい。

- ・ 賃借人は被災以前から家賃を支払っていたのであり、家賃補助を現行以上に拡大すべき理由に乏しい。
- ・ 居住関係経費は今も大半の被災者が使い切れておらず、居住関係経費の枠を拡大すべき理由に乏しい。

#### (4) 上限額の引き上げ

支援金の上限額を引き上げる（例えば500万円程度）

##### 【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、住宅本体への支援を行うとともに金額も引き上げるべきとの考え方。

##### 【指摘される問題点】

- ・ 住宅本体への支援の問題は(1)1)に同じ。
- ・ 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。

#### (5) 大規模半壊の生活関係経費

大規模半壊世帯にも生活関係経費を容認

##### 【現状】

- ・ 大規模半壊世帯には居住関係経費（最大100万円）のみが適用される。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 家財道具の被害の程度は住居の被害程度とは必ずしも関連はなく、例えば浸水被害の場合に相対的に大きくなっているため、生活関係経費の支援を全壊世帯に限定するべきではないという考え方。

##### 【指摘される問題点】

- ・ 生活関係経費は家財道具の損失補てんではなく、あくまで生活基盤に著しい被害（基本的には住居全壊）を受けた者の新たな生活再建を支援するもの。
- ・ 現行制度の枠外の対応であり、拠出金及び国の予算の増額要因。

#### (6) 申請期間の延長

経費の区分に関わりなく一律に発災日から37月を申請期間とする

##### 【現状】

- ・ 申請期間は、発災日から、生活関係経費：13月、居住関係経費のうち家賃：25月、家賃を除く居住関係経費：37月。

##### 【趣旨・利点】

- ・ 家財道具等は住宅を再建してから購入したいとする被災者の要望に応える。

**【指摘される問題点】**

- ・ 速やかな生活再建を後押しするとの制度の趣旨からは申請期間が長すぎるのは問題がある。

**(7) 住宅の再建方法に着目した支援**

住宅の再建、補修など再建方法に応じた支援

**【現状】**

- ・ 全壊世帯では補修は対象外。大規模半壊世帯では建直しは対象外。

**【趣旨・利点】**

- ・ 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との考え方。
- ・ 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】**

- ・ 生活関係経費の支援対象確定のため、全壊・大規模半壊の判定はなお必要。

**(8) 支援対象世帯の拡大**

**1) 年齢年収**

年齢年収要件の緩和（年齢要件の撤廃）

**【現状】**

- ・ 年間世帯収入合計額 500万円（45歳以上700万円、60歳以上800万円）以下

**【趣旨・利点】**

- ・ 住宅ローンや子育て等の負担を抱える年代層は支出も多いことから、支援を拡大する必要があるとの考え方。
- ・ 個々の生活困窮者への支援という発想から、地域復興のため高額所得者以外は支援対象とするという発想に転換すべきとの考え方。

**【指摘される問題点】**

- ・ 生活再建はあくまで自己責任であり、どうしても困難な場合のみに支援するのが公費による支援のあり方。
- ・ 現在の要件でも、既に国民の6割以上が支援対象となっている。
- ・ 現行制度の枠外の対応であり、拠出金及び国の予算の増額要因。

前年度年収額でなく申請時点での最新の年収額の採用

**【現状】**

- ・ 前年度の年収（5月以前なら前々年）が基準。

**【趣旨・利点】**

- ・ 災害による失業や営業停止などで所得が減少することを可能な限り反映させる

との考え方。

【指摘される問題点】

- ・ 市町村の事務量が增大する。
- ・ 対象世帯の認定が遅れる。
- ・ 収入の一時的な減少との判別が困難。
- ・ 個別事情を考慮するなら預貯金等の資産も考慮すべき。

世帯人数に応じた年収要件の設定

【現状】

- ・ 世帯区分は単数・複数のみ。単数世帯は支援金額の上限が3/4。

【趣旨・利点】

- ・ 大人数世帯は世帯収入も大きくなるので、それに応じた要件とすべきとの考え方。
- ・ 2世帯同居と認定されて支援金の枠が2倍になる場合との著しい不均衡を是正すべきとの考え方。

【指摘される問題点】

- ・ 生活再建に必要な費用は必ずしも世帯人数に比例しない。

## 2) 被害認定

より細かい被害認定とそれに応じた支援

【現状】

- ・ 被害認定は全壊・大規模半壊の2段階。

【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。
- ・ 被害認定も点数で行われているので、単価を決めて点数に掛けて支援金額の上限を決めることは考えられないか。

【指摘される問題点】

- ・ 段階を細かくしても、結局その境目付近では不満が生じる。
- ・ 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・国の予算の増額が不可避となる。

半壊世帯への拡大

【現状】

- ・ 全壊及び大規模半壊が支援対象で、単なる半壊は対象外。

【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。
- ・ 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。

#### 床上浸水世帯への拡大

#### 【現状】

- ・ 浸水により住宅が全壊・大規模半壊の状態となれば支援対象となる。平成16年、浸水の被害認定に当たっての具体的な留意点を示したところ。

#### 【趣旨・利点】

- ・ 床上浸水では家財道具はほぼ全滅し、家が壊れなくとも臭気が残ることがあるので、支援対象とすべきとの考え方。

#### 【指摘される問題点】

- ・ 生活関係経費は家財道具の損失補てんではなく、あくまで生活基盤に著しい被害（基本的には住居全壊）を受けた者の生活再建を支援するものである。
- ・ 浸水した水回り等の衛生設備については既に被害認定での判定対象となっている。
- ・ 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。

### 3) 災害規模

#### 適用要件となっている自然災害の規模の緩和

#### 【現状】

- ・ 市町村内で全壊10世帯以上、都道府県内で全壊100世帯以上、適用自治体などが適用要件。

#### 【趣旨・利点】

- ・ 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】

- ・ 災害対策は市町村の役割であり、規模が大きな場合に、都道府県、国が支援するという基本的な役割分担を崩すこととなる。
- ・ 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。

### (9) 被災者・被災市町村の事務負担の軽減

#### 支援金の定額化

#### 【現状】

- ・ 現実に支出された金額（支援対象によっては一部金額を控除）を積み上げて支

援金の総額を確定している。

【趣旨・利点】

- ・ 個別の支出の記入や支払ったことの証明などが逐一求められ、被災者・被災市町村に事務負担が掛かっている現状を改善するため、年収年齢要件及び住まいの再建方法の確認のみで、被災者が住まい再建のために通常必要となる金額を定額で支給するという考え方。
- ・ 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・被災市町村の負担が軽減される。

【指摘される問題点】

- ・ 標準的な金額算出の困難性。
- ・ 現実に掛かった費用が支援金額を下回った場合などには納税者たる一般国民の理解の上から問題がある。
- ・ 使途が限定されている以上、何らかの使途確認は必要であり、認められていない使途に用いられたことが確認された場合には返還の問題が発生。

支援金の見舞金化

【現状】

- ・ 現実に支出された金額（支援対象によっては一部金額を控除）を積み上げて支援金の総額を確定している。

【趣旨・利点】

- ・ 見舞金という性格上、使途の制限は不要。被災者の立場からは最も使い勝手の良い支援となるとの考え方。

【指摘される問題点】

- ・ 善意の義捐金と税金とでは全く性格が異なり、公費支出の目的としては不適切。
- ・ 使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使途（遊興費など）に用いられるおそれがあり、法の趣旨を逸脱。
- ・ 仮に見舞金としても、障害を負った場合の災害見舞金（生計維持者以外は125万円）に比して適正な額となるべきで、300万円は過大。
- ・ 見舞金であれば、年収要件は馴染まない。

(10) 被災市町村への交付金化

必要な金額を一括して被災市町村に交付。被災者への配分は市町村長権限。

【現状】

- ・ 個人（世帯単位）に対する給付。

【趣旨・利点】

- ・ 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】

- ・ 災害の都度市町村が配分方法を決めるため、配分方法を巡る混乱が生ずるおそれや配分方法の決定が遅れるおそれがある。
- ・ 交付金総額を被災程度だけで決めるのであれば、実際の配分には国の指針や市町村の計画などが必要となる。
- ・ 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開いたとの本制度への評価が失われる。

#### (11) 国庫負担割合の引上げ

国庫負担割合を2/3とする。

##### 【現状】

- ・ 都道府県拠出の基金から1/2、国庫1/2。

##### 【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。

#### (12) 事前対策や保険制度の充実と併せた総合的な対応

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策や保険・共済等の自己資金による生活再建策の充実との連携・連動（支援対象の事前措置を講じていた者への限定、事前措置を講じていた者への支援上乘せ等）

##### 【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】

- ・ 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。
- ・ 速やかな生活再建の実現。また、それによる公的負担の軽減。

##### 【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。
- ・ 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。

### (13) 大規模災害発生時の対応（制度のフィージビリティ）

首都直下地震等の大規模災害時には支援金総額に上限設定。

#### 【現状】

- ・ 大規模災害にも同じ対応。支援金総額に上限なし。

#### 【趣旨・利点】

- ・ 大規模災害発生時には支援金総額に上限を設けて対象者に按分給付を行うことで、制度の破綻を避けるとの考え方。
- ・ 支援金総額のレベルとしては、地震保険が国の再保険と民間対応とで対応する総額5兆円という金額の考え方を参照しつつ、都道府県の相互扶助の観点からの拠出で対応することが可能な金額の範囲を検討。

#### 【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るか。

首都直下地震等の大規模災害時には本制度を不適用（別に特例法を定める）

#### 【現状】

- ・ 大規模災害にも同じ対応。

#### 【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が骨格となっている本制度での対応は不可能であり、その時点で別途の対応を行うということを予め規定しておくという考え方。
- ・ 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、限られたものとなるであろう復興のための財源をどこに優先的に振り向けるかは、その時点での政治判断に委ねる。

#### 【指摘される問題点】

- ・ 特例の内容が明らかでないため、支援内容が縮小されるとの趣旨と受け取られ、大都市の住民や大都市を抱える自治体の反発が予想される。
- ・ 現実に支援内容が縮小された場合には、被災者・被災自治体の反発は必至。

首都直下地震等の大規模災害時の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。

#### 【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、国庫負担増額（2/3、3/4、4/5）で対応することにより支援内容を維持しようとの考え方。

- ・ 巨大災害の場合は国家の一大事であり、公共土木施設等の災害復旧制度のように、原則国が2/3ないし8割を負担すべきとの考え方。

**【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が予想される。

## まとめ

本検討会は、なお最終報告提出まで検討を継続することとしている。

本検討会が、この時点で中間報告をとりまとめ、制度改善の選択肢を示したのは、自然災害の被災者に対する支援がどうあるべきかという問題について、国民の関心を高めることを1つの目的としている。

選択肢の中には、検討に長期間を要すると見込まれるものもある。しかし、本制度の理念や趣旨に沿うものであり、かつ財政等に著しい負担をかけないなど現実性のある提案であれば、各項目全てについての結論を待つまでもなく、実施に移すべきことは言うまでもない。

自然災害による被災は、全ての国民にとって「明日はわが身」である。他方、「公助」に属する被災者支援のための費用は、結局のところ、納税者たる国民によって負担される。多くの国民が、受給と負担の関係まで含めて、この問題について考え、議論し、本検討会に幅広い意見が寄せられることを期待したい。

## 被災者生活再建支援制度に関する検討会委員名簿

石川 嘉延	静岡県知事
(座長)伊藤 滋	早稲田大学特命教授
小幡 純子	上智大学大学院法学研究科教授
重川 希志依	富士常葉大学大学院環境防災研究科教授
田近 栄治	一橋大学国際・公共政策大学院教授
福和 伸夫	名古屋大学大学院環境学研究科教授
松原 一郎	関西大学社会学部教授
室崎 益輝	総務省消防庁消防研究センター所長

## 被災者生活再建支援制度に関する検討会開催日時

### 第1回検討会

平成19年 3月 1日(木) 10:00~12:00  
制度の位置づけと概要、施行状況等

### 第2回検討会

平成19年 5月14日(月) 14:00~17:00  
関係者意見聴取、制度に関する改善要望  
意見聴取対象者：泉田裕彦 氏  
森 民夫 氏  
小林郁雄 氏  
山崎 登 氏

### 能登半島地震被災地視察

平成19年 5月26日(土)~27日(日)

### 第3回検討会

平成19年 5月28日(月) 14:00~17:00  
関係者意見聴取、住宅本体、論点整理  
意見聴取対象者：浅見泰司氏  
永松伸吾氏  
吉田浩二氏  
大川畑文昭氏

### 第4回検討会

平成19年 6月29日(金) 14:00~16:00  
制度見直しの方向性について

### 第5回検討会

平成19年 7月30日(月) 10:00~12:00  
中間報告について