

┃ 首都直下地震の復興施策にかかわる提案 ┃

▽関西学院大学災害復興制度研究所・山中茂樹

復興施策を考えるうえでの前提条件

- 被害は甚大であるが、局地的である。
- 木密地域には大きな被害が出るが、中心地域の被害は軽微である。
- 膨大な避難者をすべて避難所で収容できない可能性がある。また、仮設住宅の建設には一年以上（ほかの試算では2年以上）かかる。
- 帰宅困難者を即、帰宅の途につかせることはできないとみられる。
- 帰宅困難者は業務継続のための応援要員に転用する。
- 東京都はすでに復興グランドデザインを持っている。

■提案1：グランドデザインとバックアップ都市

- ☆ 「21世紀の国土のグランドデザイン」にはリダンダンシーの考え方が導入されているが、地方の脆弱性が顕在化する一方、地方の自立が謳われている今日、早急に新しい全国総合開発計画の策定に着手し、来たる首都直下地震、東海・東南海・南海地震後に備えたバックアップ都市や政治・経済の機能分散なども視野に置いた災害に強い国作りを明確に打ち出すべきだと考える。
- ☆ 直近の事業としては、関西首都機能代替（バックアップ）エリア構想の熟度を高める必要がある。政治面での首都機能は継続が可能と思われるが、金融・経済面での遅滞は一時も許されない。そこで、とくに金融中枢機能を維持するため、大阪証券取引所の容量増強をはじめ、関西での財務省、金融庁、証券監視委員会等の関係機関の体制整備を急ぐべきだと考える。

《理由》

1. 東京都は首都機能の維持を自己完結させる復興グランドデザインを描いているが、被害想定に「倍半分」の言葉があるとおり、確定的ではない。また、万が一を考えておくのが危機管理の要諦である。
2. 30万基近いエレベーターはすべて停止する。超高層ビルでの業務遂行に支障がでると考えられる。ちなみに高さ120メートルを超える超高層は震度3が、60メートルを超える超高層は震度4が設定値（最寄り階に停止し、保守点検後に運転再開）となっており、閉じこめがないにしてもエレベーター会社の保守がなければ運転再開ができない。さらに機能が低いエレベーターは最寄り階停止もできないことを考えると30万基近いエレベーターが一度止まることになる。保守点検会社の社員の負傷、出

社不能という事態も考えられ、ビル街のエレベーターが機能を取り戻すにはかなり時間を要すると思われる（ちなみに阪神大震災では、三宮界隈のエレベーターが運転再開されるのに1カ月超の時間を要した）。エレベーター無しで生活できるのは9階が限度とされており、多くのオフィスビルが機能を停止する恐れがある。

3. 阪神・淡路大震災では、被災地のライフラインの復旧に、電気が6日、水道が42日、JR・地下鉄が2か月、さらに高速道路は7か月を要していることから、多くの機能が長期間機能停止となることも想定される。液状化は羽田空港でも想定されており、東京港の岸壁機能も麻痺すると考えられる。
4. 中心地域での業務継続は可能としても時間帯によっては、社員の確保が十分できない。あるいは安否確認等で手間と時間を取られる可能性がある。

【当面の対策】

- ビル管理会社、マンション管理人にエレベーター保守点検の初歩的研修を実施し、機能上安全と判定されるエレベーターについては運転再開できるようなシステムをつくるべきと考える。

提案2：住宅補修について

- ☆ 応急危険度判定、罹災判定、被害度区分判定を一本化すべきである。
- ☆ 住宅補修の制度を強化・拡充すべきである。
- ☆ 住宅補修は現物支給だけでなく、現金支給、あるいは住宅小切手方式のような選択肢を加えるべきである。→資料2、3参照
- ☆ 全壊判定でも補修費の助成対象とすべきである。→資料1参照
- ☆ 補修制度は、命を守るための補修（応急修理）—生活再建のための補修（再建支援）—災害に強い町をつくるための補修（耐震補強）という3段階支援（連続復興）の考え方を導入すべきである。→資料3参照

《理由》

1. 阪神大震災では、壊さなくてもよい家まで壊されたという指摘がある。できるだけ修理・修繕により既存ストックを活用した方がよい。
 - 災害救助法の応急修理が使いにくい：全壊は対象外
 - 応急危険度判定と赤紙は直せないと思ひこむ人が多い。
 - 罹災判定で全壊判定になり、解体撤去が公費助成となると修理できるものまで壊す方向に走る。
2. 現物支給方式だとNPOを活用した補修などに支障が出る。
3. とりあえずの補修は、コミュニティーの維持や仕事の継続には有効だが、耐震力に不安を残し、2次被害の心配がある。

提案3：疎開と移住について

- ☆ 被災者の疎開・移住の支援システムの研究と制度化を急ぐべきである。
 - 早稲田商店会などの「震災疎開パッケージ制度」と長野県の「田舎暮らし案内人」制度などとのマッチングをはかる。
 - 国交省の「高齢者住み替え支援制度」の災害バージョンを策定する。
- ☆ その際、中小零細企業については事業所ごとの域外移転も視野に入れるべきである。→資料4参照
 - 災害対策用バックアップオフィス・事業所と中山間地との縁組みモデルケースを試行する。(税制面での優遇措置、団塊の世代の優先雇用、職業訓練支援なども視野に入れる)
 - できれば事業所と従業員一体の疎開計画策定を進める
- ☆ 一時的な域外避難と移住を視野に入れた震災疎開を区別した支援の制度設計をすべきである。→資料5参照

(阪神大震災で県外の公営住宅に受け入れてもらった被災者は一年後、住民票を現地に移すよう迫られ、帰れなくなった人たちもいる。Uターン希望者については一年以内に帰れる計画を立てておくべきである。)

 - 被災者申請センターの設置 (NPOを中心に被災者支援制度に精通したボランティア養成を平時から進める→復興ファイナンシャルプランナーの養成)
 - 域外疎開者への被災地情報の支援システムを充実
 - Uターン者への仕事、住まいのあっせん支援

提案4：被災者支援制度全般について

- ☆ 将来的には、被災者生活再建支援法、災害救助法のうち住まい・暮らしに係わる部分、災害弔慰金法を合体し、被災者援護法(仮称)として一本化する。その際、こまごました支援金を援護交付金として一本化、被災者の再起のパターンに応じて概算払いできるように改める。
 - 被災者の再起パターンとして次のようなスタイルに大別する
 - 被災現地において復旧・復興に従事する
 - 同じ行政区域内に引っ越して新生活をスタートさせる
 - 行政区域外に一時移転するが、いずれ戻る
 - 行政区域外に疎開、移住する

※被災直後からのステージごとに支援のメニューを考えるのではなく、大きな再建のスタイルを想定し、そこから帰納的に必要なメニューをそろえていく思考形式に変えるべきと考える。

- ☆ 当面は、被災者生活再建支援法と災害救助法の応急修理を合体させ、住まい再建に多様な支援制度を導入する。住まいの支援ではなく、住むことへの支援に重点を移す。
 - 支給要件を前年度所得ではなく、罹災後所得に変える。
 - 現物支給だけでなく、住宅バウチャー制度なども導入する
 - 災害救助法の住宅関係は厚労省、被災者生活再建支援法は内閣府、復興住宅は国交省といった縦割り行政が末端の基礎自治体では混乱のもととなっている。被災住宅関係は内閣府で窓口一本化するような措置が必要である→別表の自治体支援制度（大分大学・山崎栄一助教授作成、山中改訂：未調整）参照

提案5：その他

☆罹災都市借地借家臨時処理法は法律家の間で評判が悪い。検討チームを立ち上げて、見直しに着手するべきである。

提案6：関連（首都直下地震以外）

- ☆ 地域防災計画と並ぶ地域復興計画、復興グランドデザインの整備を基礎自治体で進める。
- ☆ ことに東海・東南海・南海地震で被害が甚大と思われる地域については集落ごと、基礎自治体ごとの積み上げ方式で事前復興計画をまとめる作業を急ぐ。

実施主体名	制度・綱・領名	災害名	恒久／暫定	発動要件・適用範囲	支援対象				支給内容			支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期(支援法との時期)	支援法施行		居住安定支援導入後	
					被害度	所得	年齢	その他	生活再建	住宅再建	住宅補修					before	after		
島根県	「住宅修繕支援制度」	鳥取県西部地震(00.10.06)	暫定	県内被災世帯	特に制限なし	・高齢者(65歳以上)・障害者でかつ市町村民税が非課税世帯(特定集落の場合要件緩和)	—	・住宅補修	×	×	○	10万円～200万円相当額の修繕工事(現物給付)・特定地域については300万円	長寿社会振興財団が運営	県が全額負担	2000年		○		横出し
岡山県	「鳥取県西部地震被災高齢者世帯等住宅支援事業費補助」	鳥取県西部地震(00.10.06)	暫定	県内被災世帯(県内に法適用市町村なし)	特に制限なし	・被保護者または要援護者・高齢者(65歳以上)・障害者でかつ市町村民税が非課税世帯	—	・住宅補修(応急修理)	×	×	○	53万1000円以内	県が市町村に補助金を出す	県1/2市町村1/2	2000年		○		横出し
新潟県	「住宅応急修理支援」	新潟県中越地震(04.10.23)	暫定	災害救助法が適用された市町村の被災世帯(ほとんどの市町村が適用を受	・半壊の被害を受けた者	所得・年齢制限はなし(当初はあり)	・応急仮設住宅を利用しない者	住宅補修(現物支給)	×	×	○	<限度額>大規模半壊100万円 半壊 50万円(災害救助法上の応急修理60万円に上乘せ)	県の独自事業	県が全額負担	2004年(後)			○	上乘せ
福岡県	「被災住宅応急修理支援事業」	福岡県西方沖地震(05.3.20)	暫定	災害救助法が適用されない県内市町村(福岡市だけが適用を受けた)		支援法と同等	—	住宅応急修理	×	×	○	60万円(救助法では51.9万円だが、特例として60万円が認められていた)	県の独自事業	県1/2市町村1/2	2005年(後)			○	横出し

実施主体名	制度・要綱・要領名	災害名	恒久／暫定	発動要件・適用範囲	支援対象				支給内容			支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期	支援法施行		居住安定支援導入後	災害種別	独自	上乗せ	横出し	留意点		
					被害度	所得	年齢	その他	生活再建	住宅再建	住宅補修					before	after								
徳島県	「徳島県住宅再建特別支援事業」	2004年台風10号・16号・18号・21号・23号	暫定	県内被災世帯	・半壊含む	所得・年齢制限はなし		・被災市町村内の再建等に限る	・住宅建設・補修・解体・撤去・整地等	×	○	○	<限度額>全壊世帯 225万円(対象300万円)半壊世帯 112万5000円(対象150万円)・支援法上の受給額分は差し引き	県が市町村に補助金を出す	県1/2市町村1/4被災者1/4	2004年			○						
新潟県	「被災者生活再建補助金」	新潟県中越地震	暫定	支援法が適用された市町村の被災世帯(全県に支援法が適用されている)	・半壊含む	所得・年齢制限はなし	—	・支援法をベースにして市町村長が認めた場合には建設・補修そのものにも可能		○	実質○	実質○	<限度額>100万円・家屋の損害・所得・年齢により支給額が異なる・被災市町村外移転者は支給額は1/2	県が市町村に補助金を出す	県2/3市町村1/3	2004年			○						
福岡市	「地震被災住宅再建支援金」(福岡市地震被災住宅再建支援事業実施要綱)	福岡県西方沖地震	暫定	全市世帯(特定地域除く)	一部が半壊以上の被害を受けた世帯	支援法と同等		・玄界島及び地震被害農漁村特定地域再生支援金の対象世帯を除く・被災市町村内の再建等に限る	・住宅の建替・補修	×	○	○	<限度額>全壊 300万円(経費の1/3を補助)大規模・半壊 150万円(経費の1/3を補助)	市の独自事業	市が全額負担(被災者負担あり)	2005年			○						
福岡市	「地震被害農漁村特定地域再生支援金」(福岡市地震被害農漁村特定地域再生支援事業)	福岡県西方沖地震	暫定	特定地域の世帯	・住宅が一部損壊以上の被害	所得・年齢制限はなし		・北郷、志賀島、藤島校区・同一校区内の再建等に限る	・住宅の建替・補修	×	○	○	<限度額>建替え 300万円補修 150万円(経費の1/3を補助)	市の独自事業	市が全額負担(補修は被災者負担あり)	2005年			○						
鳥取県	「住宅復興補助金」(鳥取県西部地震被災者向け住宅復興事業費補助金交付要綱)	鳥取県西部地震	限定(独自)	県内被災者		特に制限なし		・居住していた市町村内の建設に限る	・住宅建設・補修・液状化復旧・石垣関連・被災家屋解体	×	○	○	<限度額>住宅建設 300万円住宅補修 150万円液状化復旧150万円石垣関連 150万円・市町村により自己負担あり	県が市町村に補助金を出す(市町村負担はまちまち)	(建設)県1/2(補修)50万円以下・県1/2(50～150万円)県1/3(液状化)50万円以下・県1/2(50～150万円)県1/2(石垣)県1/2	2000年			○						
鳥取県	「鳥取県被災者住宅再建支援基金」(鳥取県被災住宅再建支援条例)	鳥取県西部地震	恒久(独自)	県内で10戸以上の全壊、その他被災地域の崩壊+市町村の財政を著しく圧迫する被害のあった世帯	・一部破損含む	所得・年齢制限はなし		・居住していた市町村内の建設に限る	・住宅建設・補修	×	○	○	<限度額>住宅建設 300万円住宅補修 150万円(33万自己負担)	県・市町村が共同で基金を県に設置	県1/2市町村1/2	2001年			○						
宮城県	「被災住宅再建支援金」(宮城県北部連続地震被災住宅再建支援金交付要綱)	宮城県北部連続地震	限定(独自)	県内被災世帯	特に制限なし	所得・年齢制限はなし		・賃貸住宅は対象外・県内再建に限る	・住宅建設・補修	×	○	○	<限度額>住宅建設 100万円住宅補修 50万円	県が市町村に補助金を出す	県が全額負担市町村はそれに對して上乗せ・横出しをする場合もある	2003年			○						
北海道平取	「平取町被災者住宅再建等支援金交付要綱」	03年台風10号	限定(独自)	災害救助法が適用された自然災害例:2003年台風10号	・半壊・一部損壊含む	所得・年齢制限はなし		・町内再建に限る	・家財道具等・住宅建設・補修	○	○	○	<限度額>生活再建 50万円住宅再建 400万円住宅補修 250万円	町の独自事業	町が全額負担	2003年			○						

地震

独自

実施主体名	制度・要綱・要領名	災害名	恒久／暫定	発動要件・適用範囲	支援対象				支給内容			支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期	支援法施行		居住安定支援導入後	災害種別	独自	上乗せ	横出し	留意点
					被害度	所得	年齢	その他	生活再建	住宅再建	住宅補修					before	after						
兵庫県	「居住安定支援制度補完事業」	04年台風24号	独自（補完）	平成16年度中の自然災害で知事が特に定める災害で被災した世帯主（毎年更新）	・全壊・大規模（大規模・半壊でもやむを得ない理由で解体した場合は、全壊扱い）	・前年の年収800万円以下（年収制限の緩和）	特に制限なし	—	・住宅の再建・購入・新築・補修	×	○	○	県が市町村に補助金を出す	支援内容によっては県が全額あるいは県が2/3市町村1/3の場合も	2004年		○		○				
兵庫県	「住宅再建等支援制度」		恒久（期間限定）	平成16年度中の自然災害で知事が特に定める災害で被災した世帯主	・半壊・床上浸水含む	・前年の年収800万円以下	特に制限なし	・被災市町村内の再建等に限る	・住宅の再建・購入・新築・補修	×	○	○	県が市町村に補助金を出す	支援内容によっては県が全額あるいは県が2/3市町村1/3の場合もあり	2004年8月31日以降の災害に適用		○		○				
兵庫県	「兵庫県住宅再建共済制度」	阪神・大震災	恒久	共済加入者であればあらゆる自然災害に適用	・半壊含む	・共済負担金5,000円／年（ただし新規加入年度は500円／月）	—	・住宅の建築・購入・補修	×	○	○	再建等給付金 600万円 補修給付金 全壊200万円 大規模半壊100万円 半壊50万円 居住確保給付金 10万円 ・県外移転者は支給額は1/2	共済負担金により基金を積み立てる	県は基金に対して財政的援助を行う。	2005年9月		○		○				
東京都	「災害被災者帰島生活再建支援金」	三宅島噴火災害	暫定	島内被災世帯	特に制限なし	・平成15年の収入が1000万円以下	特に制限なし	・避難指示解除日から原則6ヶ月以内に帰島 ・以前に支援等を受けていない世帯	・住宅の新築、改築、修繕及び住宅附帯設備の購入等に要するもの	×	○	○	＜限度額＞ 150万円 ・支援法上の対象経費は支給の対象とはならない	都の独自事業	都が全額負担	2005年		○				○	
愛媛県	「愛媛県被災者生活再建緊急支援事業費補助金交付要綱」		恒久	支援法が適用「され」市町村世帯	住家が「全壊」、「大規模半壊」、「半壊」、「一部損壊」又は「床上浸水」の被害を受けた世帯	800万円以下	特に制限なし	—	・住宅の解体・撤去・整地費 ・家財道具等の購入・修理費	×	○	○	＜限度額＞ ・全壊100万円 ・大規模半壊100万円 ・半壊50万円 ・一部損壊30万円 ・土石流等による床上浸水30万円 ・上記以外の床上浸水15万円	県が市町村に対して補助金を出す	県 1/2 市町村 1/4 本人 1/4 （補助事業者が概算払請求書を提出により、県又は全部を概算払で交付）	2004年		○		○			

実施主体名	制度・要綱・要領名	災害名	恒久／暫定	発動要件・適用範囲	支援対象				支給内容			支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期	支援法施行		居住安定支援導入後	災害種別	独自	上乗せ	横出し	留意点	
					被書度	所得	年齢	その他	生活再建	住宅再建	住宅補修					before	after							
広島県	「広島県被災者生活再建支援補助金交付要綱」		恒久	支援法が適用されない市町村の区域に係る自然災害	全壊 (全焼・全流出含)・大規模半壊・半壊(半焼含)	1. 複数世帯 ア. 500万円以下 イ. 500万円以上800万円以下で、世帯主が60歳以上 500万円以上700万円以下で、世帯主が45歳以上60歳未満 2. 単身世帯 ウ. 500万円以下 エ. 500万円以上800万円以下で、世帯主が60歳以上 500万円以上700万円以下で、世帯主が45歳以上60歳未満				×	○	○	所得／年齢に応じて変化 <限度額> 1. ア. 150万円 イ. (+要援護世帯) 75万円 2. ウ. 112万5千円 エ. 56万2500円	県が市町村に対して補助金を出す	県 1/2 市町村 1/2	2000年～		○					○	
大分県	「大分県災害被災者住宅再建支援事業」		恒久	・県内で10以上の世帯の住宅が全壊した自然災害(すべての市町村) ・市町村で5以上の世帯の住宅が全壊した自然災害(当	全壊・半壊・床上浸水	800万円以下	引き続き同一市町村内に居住する者	再建・購入・補修/生活再建		○	全壊・半壊 ○	全壊 300万 半壊 130万 床上浸水 20万(支援法への上乗せは全壊の場合200万円。合計で最高500万円となる)	県 1/2 市町村 1/2	?	×	○	○	全般	○			○		

実施主体名	制度・要綱・要領名	災害名	恒久／ 暫定	発動要件・適用範囲	支援対象				支給内容			支給金額	支出方式	負担区分	制度 時期 実施	支援法施行		居住 安定 後	独自	上乗せ	横だし		
					被害度	所得	年齢	その他	生活 再建	住宅 再建	住宅 補修					before	after						
福島県	「福島県被災者生活再建支援補助金交付要綱」	1998年8月末豪雨(法公布から法適用間の災害だった)	暫定	支援法適用対象外の世帯(法適用対象市町村は存在していた)	支援法と同等			—	支援法と同等	○	×	×	支援法と同等	県の独自事業	県が全額負担	1998年	○					○	
福島県	「生活再建給付金要綱」		恒久	支援法適用対象外の世帯(県内法適用市町村の存在が前提)	支援法と同等			—	支援法と同等	○	△(改正前×)	△(改正前×)	支援法と同等	財団法人福島県罹災救助基金協議会が運営	県1/2市町村1/2	2001年		○					○
栃木県	「栃木県被災者生活再建支援金支給事業実施要領」	1998年8月末豪雨(法公布から法適用間の災害だった)	暫定	支援法適用対象外の世帯(法適用対象市町村は存在していた)	支援法と同等			—	支援法と同等	○	×	×	支援法と同等	県の独自事業	県が全額負担	1998年	○						
岩手県	「被災者生活再建支援事業費補助金交付要領」	1999年10月末豪雨2002年台風6号	暫定	支援法適用対象外の世帯(法適用対象市町村は存在していた)災害が発生するたびに独自施策を実施するかを判断し、災害ごとに要領を作る	支援法と同等			—	支援法と同等	○	×	×	支援法と同等	県が市町村に補助金を出す	県が全額負担	1999年2002年		○					○
静岡県	「被災者自立生活再建支援補助金交付要綱」		恒久	支援法適用対象外の世帯(県内法適用市町村の有無に関係なく)	支援法と同等			—	支援法と同等	○	△(改正前×)	△(改正前×)	支援法と同等	県が市町村に補助金を出す	県が全額負担	1999年		○					○
山口県	「山口県被災者生活再建支援金支給事業実施要領」	1999年台風18号	暫定	支援法適用対象外の世帯(法適用対象市町村は存在していた)	支援法と同等			—	支援法と同等	○	×	×	支援法と同等	県が市町村に補助金を出す	県1/2市町村1/2	1999年		○					○
岡山県	「岡山県被災者生活再建支援金支給事業実施要領」	鳥取県西部地震	暫定	県内被災世帯(県内に法適用市町村なし)	支援法と同等			—	支援法と同等	○	×	×	支援法と同等	県が市町村に補助金を出す	県1/2市町村1/2	2000年		○					○
広島県	「広島県被災者生活再建支援補助金交付要綱」		恒久	支援法適用対象外の世帯(県内法適用市町村の存在が前提)	支援法と同等			—	支援法と同等	○	△(改正前×)	△(改正前×)	支援法と同等	県が市町村に補助金を出す	県1/2市町村1/2	2000年		○					○
島根県	「島根県被災者生活再建支援交付金要綱」		恒久	支援法適用対象外の世帯(県内法適用市町村の有無に関係なく)	支援法と同等			—	支援法と同等	○	△(改正前×)	△(改正前×)	支援法と同等	県が市町村に補助金を出す	県1/2市町村1/2	2002年		○					○
東京都	「東京都被災者生活再建支援金支給要綱」	三宅島噴火災害	暫定	島内被災世帯	支援法の適用対象とならない世帯で、退避生活により収入の道を失ったもの			—	支援法と同等	○	×	×	複数世帯50万円 単身世帯37万5000円	都の独自事業	都が全額負担	2000年		○		○			
宮崎県	「宮崎県被災者生活緊急支援事業費補助金交付要綱」	2005年台風14号	暫定	県内被災世帯	住家が「全壊」、「大規模半壊」、「半壊」又は「床上浸水」の被害	一世帯年収が800万円以下		事業所や店舗は対象外	使途の限定なし	—	—	—	1世帯あたり上限20万	県が市町村に補助金を出す(概算)	県2/3市町村1/3	2005年			○		○		
高知県	「高知県被災者生活再建緊急支援事業費補助金交付要綱」	2001年9月高知県西南部豪雨災害	暫定	支援法が適用されなかった被災世帯	全壊、半壊	800万円以下		要保護世帯		○	○	○	複数世帯のうち所得が500万円以下=100万円 500万円以上800万円以下=50万円 単身世帯のうち所得が500万円以下=75万円 500万円以上800万円以下=37万5000円	交付決定額の9割を概算払	県が全額	2001年10月26日~2003年3月31日		○					○

実施主体名	制度・綱・要領名	災害名	恒久／暫定	発動要件・適用範囲	支援対象				支給内容			支給金額	支出方式	負担区分	制度実施時期	行政支援			
					被害度	所得	年齢	その他	生活再建	住宅再建	住宅補修					o r e f	e r t	居住安定支援導入後	
東京都	「東京都被災者生活再建支援金支給要綱」	三宅島噴火災害	暫定	島内被災世帯	支援法の適用対象とならない世帯で、退避生活により収入の道を失ったもの				支援法と同等	○	×	×	複数世帯50万円 単身世帯37万5000円	都の独自事業	都が全額負担	2000年		○	
東京都	「三宅村災害保護特別事業」	三宅島噴火災害	暫定	島内被災世帯	特に制限なし	・義援金等を含めて、預貯金(所持金等含む)が500万円以下の世帯 ・収入認定額が基準額以下の世帯	特に制限なし	・被災日に三宅島に住んでいて、帰島のある世帯 ・生活保護世帯に該当していない世帯	・「生活保護の弾力的運用」を実現する内容として、生活保護基準額に準ずる額を支給	生活保護に準じた保障			基準額－収入認定額＝支給額 この金額は、年齢、世帯員の数、障害者、高齢者などの項目から導き出す	三宅村災害保護特別事業交付金基金を創設	都2/3 村1/3	2003年2月～2005年3月		○	
北海道	有珠山噴火災害生活支援事業費補助金(H12.7.1～H13.3.31)	有珠山噴火災害	期間限定	避難指示地区に住所を有し、避難生活をしている世帯のうち収入が判定基準に満たない世帯(実際は虻田町のみに)	規定なし			収入が判定基準に満たない世帯	生活維持			基準額＝世帯人数×3万円+3万円、給付額＝基準額－収入認定額	道の単独事業	道が全額負担	2000年7月1日～01年3月31日		○		
長崎県	雲仙岳噴火災害に係る食事供与事業・特別食事供与事業	雲仙・普賢岳噴火災害	期間限定	警戒区域、避難勧告・指示地域内	計画区域、避難勧告・指示地域内に住所を有していた者のうち、雲仙岳噴火災害を原因として従前の生業による収入が途絶え、かつ二ヶ月以上連続して避難生活を余儀なくされている者及びその扶養家族				生活維持				朝食・昼食・夕食(現物供与)、もしくは一人当たり一日1000円	●旧国土庁の要綱事業(1991年度、92年度、93年度) ●長崎県の単独事業(94年	●国1/2 ●長崎県1/2 ●94年度は長崎県が単独	1991年度～94年度	○		

資料集（首都直下地震提案関連）

▽関西学院大学災害復興制度研究所・山中茂樹

=住宅補修関係=

■資料1

街並み戻らず（航跡 新世紀へ）

＝1999年11月13日付朝日新聞朝刊

1995年1月17日未明、阪神襲ったM7.2

●公費解体 被災家屋、修繕より撤去

記録的な猛暑というのに、住宅の倒壊で日陰がめっきり減った被災の街を、いいようのない喪失感で見渡した四年前の夏。関西建築家ボランティア事務局長の野崎隆一（五六）は、神戸市の依頼で調査に歩いたあの日を今でも思い出す。

一戸建て住宅の約八割が全半壊した神戸市東灘区魚崎地区。一級建築士の野崎は震災直後、避難所になった魚崎小学校で建物相談にあたった。現地まで足を運んで、損壊程度を診断した建物は二百軒以上。

「素人目にも修繕が無理なら相談には来られません。ほとんどが直せる家だった」

しかし、半年後の一九九五年八月、調査に歩いた街では、やけに更地が目についた。解体・撤去された「直せるはずの家」は四割にものぼるだろうか。見慣れた街並みはなかった。

創業三代目。東灘区住吉本町二丁目で建設会社を営む谷井（やつい）靖宜（五九）は、事務所が被災したものの得意先の補修にかけずり回った。「修繕できる家、ぎょうさんあった。『今は職人が忙しいから、おいとよ。絶対、つぶしたらあかんよ。また、来てあげるからね』いうて帰る。ほいで、しばらくして行ってみたらもうあれへん」

もっとも一般の人にとって、工務店は縁遠い存在になっていた。大挙して被災地に入ったプレハブ住宅メーカーのセールスマンたちは避難所の片隅で「うちだったら、これが速うできます」と、次々に商談を始めた。

野崎に建物相談を頼んだ魚崎小学校避難所リーダー、高砂春美（五四）は「秋田や山口などからやってきた大工ボランティアに期待を寄せた。でも、肝心の材木が届かなかった。大渋滞を起こした幹線道路は厳しい通行規制が敷かれ、県外の業者にとって通行証を取るの容易ではなかったのだ。」

政府は、震災からわずか十二日で、損壊家屋の解体を国庫補助事業としてできるという厚生省環境整備課長通知を出す。いわゆる公費解体である。通常、損壊家屋の解体は所有者の責任だが、個人の自助努力に待っては、復旧の第一歩すら踏み出せない、という判断からだった。

だが、公費解体は期限を切って、被災者たちに決断を迫った。例えば神戸市広報によると、三月十日号には「解体撤去の申し込みは三月十五日まで」。四月十一日号には「工事が完了した人の費用清算の予約受け付けは四月二十八日まで」と、やけに忙しい。

五月までに解体された家屋は七万三千六百棟。解体処理された約十万八千棟のうち、実に七割が、わずか四カ月で姿を消した。

震災直後に行われた災害救助法に基づく罹災（りさい）判定のやり方に、谷井は今でも疑問を感じる。「調査にきた職員が『お宅全壊ですよ、半壊ですよ』というて、ぱっと帰る。地震で混乱しとる身にとっては、もうあかん。ひとこと『だけど、おばちゃんね、工務店とよう相談しいよ。この家、直るからね』と言うて帰りゃ、だいぶちごうとった」と話す。

●罹災判定 実情に合わず不満噴出

震災直後から、家が壊され過ぎていると感じている人がいた。神戸大学都市安全研究センター教授の室崎益輝（五五）だ。「これまでの地震災害だと、全壊の罹災判定のうち、実際に家を解体・撤去してしまうのは二・五割。私が調査したところ、阪神では八割にのぼった」。被災地にとっての不幸は、復旧が行政、市民ともに不慣れな法の運用から始まったことだった。

罹災判定に当たった職員は、神戸市の記録によると他府県からの応援も含め、延べ三千六百六十人。

わずか十日ほどで九万四千二百二十四棟の判定を済ませた。税の減免や義援金配分の基準になることから固定資産税課の職員が中心になり、日常的に火事で損害の判定をしている消防局が応援した。

判定基準も「損害の程度が全壊は五〇%以上、半壊は二〇%以上」という実にあいまいな六八年の内閣総理大臣官房審議室長通達に頼るしかなかった。当然、市民の間で不満は渦巻き、再調査は六万件余りにのぼった。

「災害救助法に基づく罹災判定は財産価値がどの程度目減りしたかをみるもので、実際に受けたダメージを判定するわけではない。そこが理解されていなかった」と、室崎はいう。

専門家による判定がなかったわけではない。阪神大震災で初めて本格運用された「応急危険度判定」には、建設省を中心に三十五都道府県の職員や民間建築士ら延べ五千六十八人が被災地に練り込んだ。「震災復興都市づくり特別委員会」による被災地全域の被災度別建物分布図調査は、関西の大学を中心に建築系の大学生約千人を動員して実施された。

だが、応急危険度判定は当座の危険を知らせて二次災害を防止するため、被災度別建物調査は実態把握が目的だった。被災者は自分の家の本当の破壊度を知ることはなかった。

解体・撤去が相次ぎ、緑の庭と木造の家並みという谷崎潤一郎が描いた『細雪』の世界は、プレハブ住宅と更地を利用した駐車場に変わった。その街並みのある学者は「わびさびが無くなった」と表現した。

九五年度に兵庫県内で販売されたプレハブ住宅は約二万五千棟。前年度に比べ倍増し、シェアは全国一に躍り出た。

●教訓 判定訓練に画像開発

決定内容 住宅応急修理の対象ではない

理由 住宅が半壊または半焼の被害ではない

神戸市須磨区南町二丁目に住む佐藤三郎（六七）は、市長名の通知にがく然とした。震災から二カ月後、市の広報に掲載された災害救助法に基づく応急修理の助成申請をしたところ、却下されたのだ。佐藤宅の罹災判定は全壊。壊れてしまった家を修理することは無意味というのだ。

「震災前にぼくの家、少しさわってくれた人にきてもらって、『どないや』いうたら、床下にもぐったりいろいろ見てくれて、『基礎が大丈夫やから直りますよ』という話やった」と佐藤。異議申し立てをするが、一カ月後、再度却下の通知があった。ボランティアの手助けを得て、自力で修繕した家に佐藤は今も住む。

町内百六十軒のうち、震災前のまま残る家はわずか三十六軒。「修理費いうたって二十九万五千元。それも現物支給や。修理費を特例で三倍にでもしていれば、応急修理する家も増えてたやろな」と憤る。

兵庫県三田市弥生が丘にある県立人と自然の博物館。室温約二八度、湿度四〇%に保たれた収蔵庫に住宅地図三十一枚と三十六枚撮りのネガフィルム九百三十七本が保存されている。神戸・阪神間全域の被災建物を調べた「震災復興都市づくり特別委員会」の被害実態緊急調査の成果だ。

この被災建物を立体的な3D画像にして建造物の構造や被害程度と連動させ、罹災判定の訓練用に使おうとの試みが京都大学防災研究所で進められている。仮想被災地で罹災判定の練度を高めてもらおうとの考えだ。

静岡県公営住宅課主幹の小沢徹（四八）は震災翌年の九六年四月から一年間、兵庫県に応援職員として派遣された。その小沢が事務局を預かり、この三月、東海地震の被災後を想定して策定した「ふじの国住宅復興プラン」には次のような項目がある。

「応急修理の対象外となった住宅に関する支援策を検討する」「住宅復興の基本方針としては、修理・修繕等による継続使用を働きかけ、既存ストックを有効に活用する」

阪神の教訓を紡ぎだす作業が始まっている。（敬称略）

（企画報道室編集委員 山中茂樹）

■資料2

「無料」知らず家修理 台風23号被災者、不公平感募る 【大阪】

(2004/12/08 朝日新聞朝刊34ページ)

10月の台風23号で深刻な浸水被害を受けた兵庫県で、災害救助法に基づいて無料で住宅を修理してもらえる「住宅応急修理制度」の運用が見直されたのに、1カ月近くも被災者に伝えられていなかったことが7日、わかった。台風被害の3日後に起きた新潟県中越地震を受けて所得などの要件が大幅に緩和され、多くの被災者が対象になった。修理は自治体が派遣した業者が施工するのが原則のため、すでに自費で修理をした人は、対象者でも費用を支払ってもらうことはできない。被災者の間には「同じ被害を受けたのに」と、不公平感が募っている。

同制度の対象は、災害で「大規模半壊」「半壊」と認定された住宅。適用されるのは、生活保護世帯や資力の乏しい高齢者、障害者世帯などに限定されていた。

ところが、新潟県中越地震を受けて、厚生労働省は、大幅な要件緩和を決定。前年度の世帯収入が(1)500万円以下(2)500万円超700万円以下で世帯主が45歳以上(3)700万円超800万円以下で世帯主が60歳以上——などのいずれかの条件を満たせばOKになった。

兵庫県は中越地震への国の対応を報道で知り、急きょ同省に制度の適用を要望。正式に認められたのは新潟より2週間遅れの11月16日で、被災地の市町が住民向けの受け付けを始めたのは被災から1カ月余り後の11月下旬以降にずれ込んだ。

この結果、修理済みの被災者は、要件に合致していても適用外となった。

大規模半壊と半壊が計約2900世帯にのぼった豊岡市では、11月29日から受け付けが始まったが、7日現在、市民からの申し込みは22件にとどまる。すでに被災者の大半が避難所を出て自宅に戻っており、自力で修理した世帯も多いとみられる。自宅が半壊し、台所の修理を終えたばかりの主婦(34)は「もう少し早く知っていれば、相談に行ったのに」と不満を募らせる。

約1400世帯が大規模半壊、半壊の認定を受け、1日に受け付けを始めた淡路島の洲本市も、申込件数は48件。「すでに修理を終えたが、費用を負担してもらえないか」といった相談が連日、寄せられているという。

自宅が半壊した無職女性(78)は、50万円かけて壁や風呂などを直した。「制度のことは最近まで知らなかった。年金暮らしの身に50万円の負担はきつい。後からでも利用できるようにしてほしい」と訴えている。

県社会福祉課の担当者は「阪神大震災の経験から、応急修理といえば破損部分にブルーシートをかぶせる程度と思っていた。新潟県への通知内容を見て、初めて支給対象が広がったことを知り、慌てて国に適用を申請した」と打ち明ける。

厚労省社会・援護局保護課の担当者は「被災者による補修を支援するのが制度の趣旨で、金銭を支給するのが目的ではない。自費で実施した工事では、どこまでが応急修理の対象だったのかを判断できない」と話している。

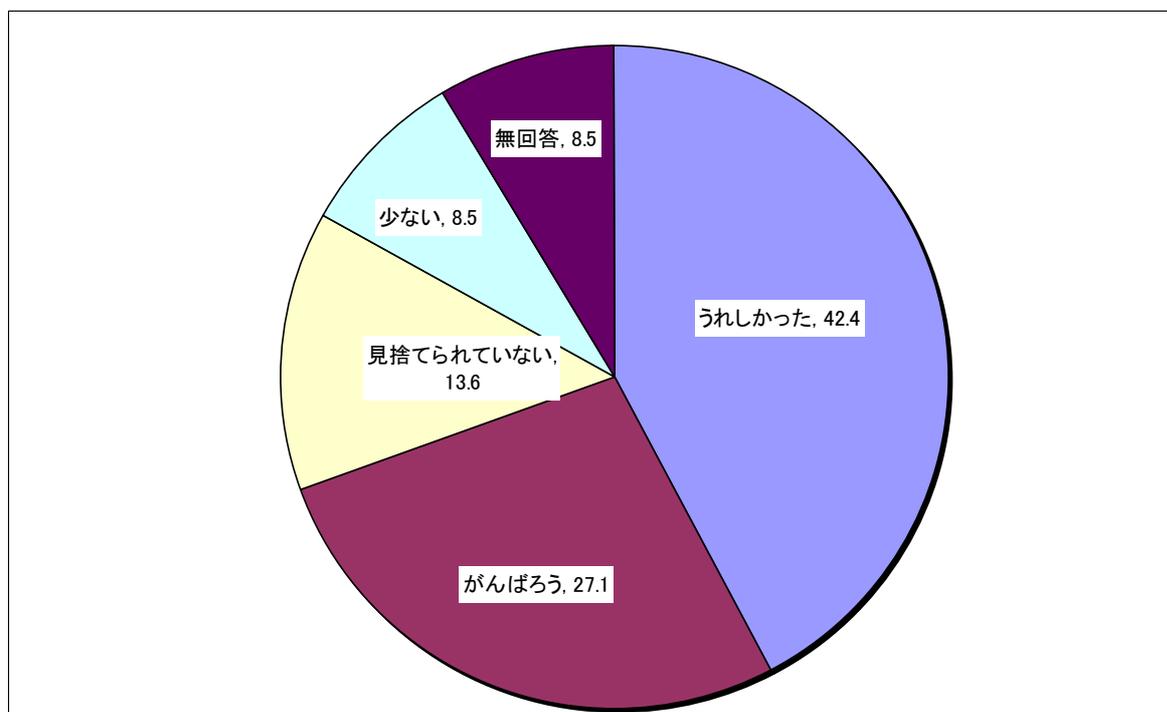
■資料3

300万円の住宅再建支援で話題になった鳥取県の住宅復興補助事業だが、実は補修支援の利用の方が多かった。理由としては、層崩壊が少なかった▽建て直す費用は出せない人が多かった▽高齢者多く、とりあえず生活できる範囲を直した——などが考えられる。金額としては150万円（一部の町では自己負担あり）に過ぎなかったが8割余り（下記円グラフ）が満足している。逆に阪神大震災では下記のように1800万円余りの公費が投入されているにもかかわらず、極めて強い不満が渦巻いた。

●鳥取県西部地震の記録（2001.10発行） 住宅復興補助事業の内訳（申し込みベース）

再 建	296件 5億9050万円
補 修	6427件 23億277万3千円

●鳥取県住宅復興補助金の満足度（日野町：2005年10月調査）



●阪神・淡路大震災における住宅再建支援策

□ 災害復興公営住宅

・建設費（一戸当たり）	約1500万円
・家賃低減（同上）	平均320万円
計	約1820万円

●山中のガバナンス掲載「鳥取県西部地震5年」の検証記事から

（略）

かたや耕作放棄し、年金暮らしの男性（79）＝同町門谷＝は、地震後、次男宅に身を寄せたが、「窮

屈でなあ。都会は好かん」と2、3日で舞い戻ってきた。生命保険を解約して墓を直し、崩れた石垣と半壊の母屋を補助金をもらって修理した。とはいえ、まだ蔵や作業場にはブルーシートがかかる＝写真。
「いい知事さんです。もし（行政から補助金が）出なかったら、どげんもならなかった」というものの、母屋も完全には直っていない。老人の生活は守られたが、安全は担保されなかったともいえる。

（略）

公的支援に反対する人たちは、盛んに自助努力を主張する。だが、建設費の一部を補助するだけで、被災のショックからこれだけの人が立ち直るのだ。

半面、中途半端な修理ですます家も少なくない。全壊判定を受けた黒坂の酒店は「傾いた家を起こしたが、台所は壊れたまま。壁もめげた（壊れた）ところに新聞紙を詰めてふさいでいる」という。一般的にいわれる再建を機に災害に強い家、災害に強い街にするという防災まちづくりの趣旨からは問題を残した。



＝震災疎開・移住関係＝

資料4

・調査対象：、阪神大震災で災害復興住宅に入居している被災世帯500。

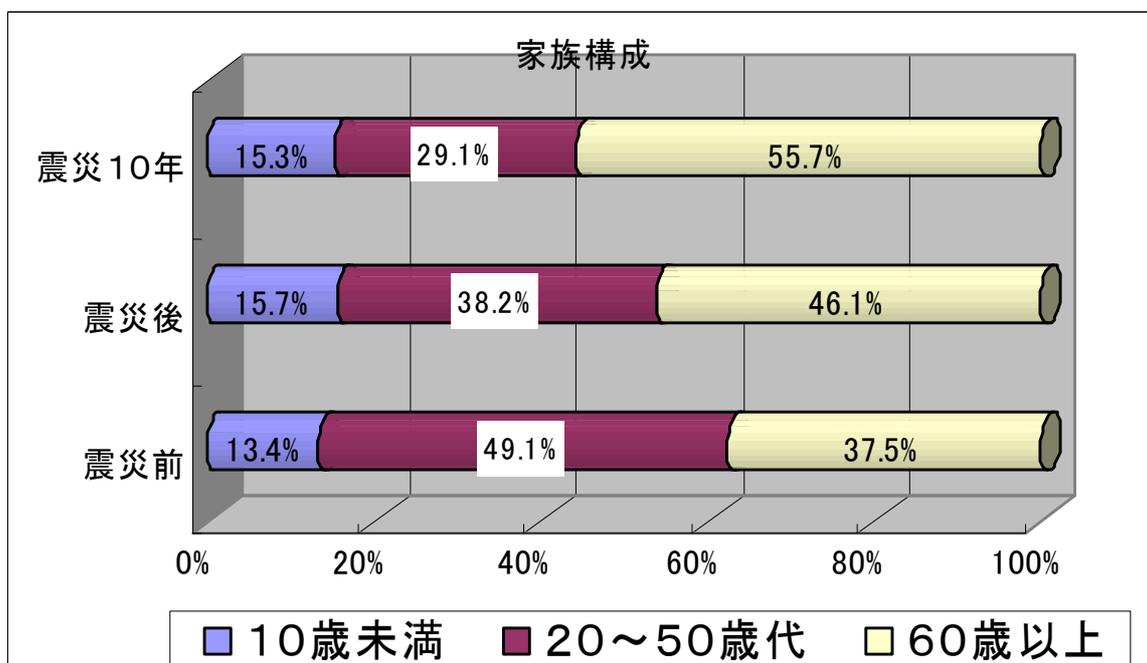
・調査年次：震災10年の2005年1月。

・調査の狙い：各家族が震災前、震災直後、現在でどのように変化したかをみた。

《結果》10歳未満と60歳以上が増加しているのに20～50歳代の壮年層（働き盛り）が減少している。東洋大学・田中淳教授の旧山古志調査では村へ帰らない意向を示したのは40歳代が最も多かった。山中はこれについて「働き盛りの中抜け減少」、山古志については「中抜け先取り現象」と命名している。つまり、神戸では近くに働く場がないので、壮年層が最初、一時的別居を始める。そのうち、家庭崩壊が起これ、片親と子供だけが復興住宅へ戻るという現象とみられる。山古志では、仮設住宅のある長岡市に働く場所があるので、戻りたくないという現象が起きているとみられる。

また、三宅島では若い世帯の戻り率が悪い。これは教育の問題だと言われている。

つまり、疎開・移住には「医（医療・福祉）・職（仕事）・習（教育）・住（住まい）」を一体的に考えなければいけない証とみられる。



資料5

問い直せ、くらし復興 阪神大震災疎開者、兵庫県が実態把握【大阪】

1998年09月19日 朝刊 004 ページ オピニオン 写 3240字

阪神大震災で兵庫県外へ疎開したままになっている被災者の実態を全国の自治体に協力を求めるなどして把握し、県内に戻る意思のある人たちの名簿づくりを、兵庫県が十一月からようやく始める。ボランティア団体「市外・県外避難者ネットワークりんりん」（事務局・大阪市西区）が県に調査を呼びかけてから二年余り。震災から四年近くもたつというのに、いまだに県外避難者の数すらつかめないという事態は、やはり尋常ではない。「あまりに遅すぎる」と被災者が声をとがらせるのも無理はない。東京都は今年一月、震災が起きれば全被災者の実態把握をするという「生活復興マニュアル」を策定した。都市基盤の復旧を急ぐあまり、ともすれば人々の「日々の営み」をわきに追いやってきた近代日本の復興のあり方を問い直す議論の第一歩としてもらいたい。

（山中茂樹・企画報道室）

○つかめぬ県外避難者数

震災で住まいを奪われるなどして兵庫県外へ移った人は、どれくらいいるのだろう。震災直後、関係機関の間では一九九五年十月の国勢調査や関西電力の契約戸数などをもとに約五万世帯、十二万人といわれた。

直後の混乱が収まった後も基礎データがないだけに県の推計は揺れ続ける。震災のあった九五年には、一年間で約十七万五千人が県外へ出た。しかし、震災前の九〇—九四年をみると年平均して十二万人が県外へ転出しているから、平時の分を差し引いた五万五千人が震災による県外転出者だろうとした（九六年十二月）。

それが九七年末には、七月時点の水道契約戸数から類推し、六万二千人という数字をはじいた。

最近では、トーンが一変した。九五年一月一日の兵庫県の推計人口五百五十二万七千人から、今年一月一日現在の五百五十一万九千人を差し引くと震災を経た減少数は八千人。「ほとんどの人が県内へ戻ってきたのではないか」というのだ。

しかし、いずれの数字も推測の域を出ない。被災地では阪神間を中心に、復旧が進むにつれて新築されたマンションなどに他府県からの転入者が増え、住民層が入れ替わった地域もある▽住民票を元の住所に残したまま、疎開生活を続ける被災者がいる—など、統計上の数字をにらんでいるだけでは読み解けないケースが多い。

県生活復興推進課の小島寛課長は「震災直後、他府県の公団、公営住宅に一時避難した人の名簿さえ手元にない。被災地に応援にやってきて被災者と直に交渉して住宅を世話してくれた自治体もある。まして県外の民間住宅に入った人となると名乗り出てもらうしかない」と実態把握の難しさを説明する。

○「仮設優先」で戻れず

県外避難者が戻れない一番の理由は住宅問題だ。兵庫県は九六年末、被災市町がつかんでいた県外避難者一万二百十六世帯に広報「ひょうご便り」の郵送を始めた。第一号に添付したのはがきアンケートによると、兵庫県内に「戻るつもり」と「戻りたい」が、合わせて八割にのぼった。しかし、このうち半数は「戻りたいが、戻れない」。理由は「公営住宅に当選しない」「再建資金のめどがたたない」など、住まいの問題が大半を占めた。「りんりん」が、九七年一年間に県外避難者から電話相談を受けた三千三百十二件についても住宅に関するものが四割でトップだった。

県住まい復興推進課によると、募集済みの災害復興公営住宅は八月末現在で約四万余戸。ただ、一部例外を除いて仮設住宅入居者の優先枠が八割前後を占め、県外避難者らの間では「国、自治体は仮設解消策を最優先にしている」と批判する声が強かった。

今年七月、愛知県の疎開先から三年半ぶりに神戸市へ戻り、北区の高齢者用市営住宅に入居した西田公夫さん（七三）は「県の施策は遅きに失した。どうしても帰りたい人は妥協に妥協を重ねてきたのが現実。私の知人も西宮なのに三田の住宅に入った。復興住宅の抽選に落ち続け、疲れてしまった人は移転先に住み着いた。がんばっているのは、なにがなんでも元いた地域に戻りたいという人ぐらいだろう」と冷ややかだ。

○生活の視点不可欠

阪神・淡路まちづくり支援機構代表委員の広原盛明・前京都府立大学長は、復興が都市基盤というハード面を中心に進められてきたところに問題がある、と話す。「日本の近代都市計画は、戦災や震災を奇貨として進められてきた一面が強い。典型的な例は千七百余戸が消失した一九七六年の酒田大火。建設省と山形県の担当職員が乗り込み、三日間で復興計画をつくり、徹底的な再開発をやったのけた。たとえば悪いが、放火を命じて新しい都市を造ったといわれるローマ皇帝のネロではないけれど、焼け野原になれば、平時にはできない理想の都市設計ができる」という。

だが、「都市の生命は、人々の営み。被災地をさら地にして人々を離れたところへ移せば、病院に通えなくなり、勤めも難しくなる。商店や町工場は周りから従業員やお客がいなくなり閉鎖に追い込まれる。そうやって、都市の根が枯れていく」と指摘。その教訓を生かしたのが東京都の生活復興マニュアルだと評価する。

「生活復興マニュアル」は、「東京における直下型地震の被害想定に関する調査」（九七年発表）をもとに策定された都の行動指針。先に作られたハード面の「都市復興マニュアル」と対をなす。被災一週間—一カ月をめどに、被災者を避難所滞在者、応急的住宅入居者、自宅残留者、域外への疎開者に分類。家族、住宅の被災状況、収入、今後の住まい、いま困っていること、これからの生活など、用意してい

る項目に沿って聞き取り調査し、対策を講じるというものだ。

○自己申告を基本に

マニュアルの素案審議にあたった東京都震災復興研究会の委員で京都大防災研究所の林春男教授は「阪神大震災の被災地でも、早くから被災者調査を呼びかけたが実現しなかった」と話す。林教授によると、災害被災者の徹底した台帳づくりを初めてやったのは、危機管理で世界的に有名な米連邦緊急事態管理庁（FEMA）。災害が起きるとすぐに現地で「被災申請センター（DAC）」を開設し、被災者から数時間にわたって徹底した聞き取り調査をする。大切なのは、この時、作成された台帳が以後、すべての対策の基本になるという点だ。

最初は手間がかかるが、その後は無駄なく、事業が進められる。ただ、忘れてならないのは、「自己申告制が基本」ということだ。

調査にあたるのは現地で募集された「非常勤職員」。この中から災害対応のプロが育ち、連邦政府に就職したりしていくので、優秀な人材が集まる。九二年のハリケーン・アンドリューの時に始めたところ、大評判になったという。兵庫県が発表した県内に戻りたい被災者を名簿登録し、情報を提供して各種相談にのるという「ふるさとひょうごカムバックプラン」が、日本版DACになりうるのか。「りんりん」の事務局を引き受ける街づくり支援協会事務局長の中西光子さんは「どこまで広域避難者の希望が政策に反映されるか、期待しながら注目していきたい」と話している。

<ふるさとひょうごカムバックプラン> 10月末にかけ、全都道府県と市町村の広報紙に兵庫県外に住む被災者に名乗り出てもらおうよう呼びかける記事の掲載を依頼するとともに、全国紙の広告やインターネットを活用して、被災者の実態把握を進める。住宅問題については、仮設住宅優先枠を外し、被災者枠のみ設けた公営住宅約3000戸の募集を10月に予定している。また、県外に住民票を移しているうえ、復興公営住宅の応募に必要な家屋の解体証明がない人についても、一般枠で公営住宅に入居申し込みができる特例措置を今後、検討するとしている。該当者は、県外居住被災者専用フリーダイヤル（0120・78・4133）へ。