

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【01】住宅の補修

【教訓情報】

01. 被災建物を補修することで当面使えるか否かの視点が乏しかった。

【教訓情報詳述】

01) 「この家を解体しなければならないのか、修繕するとすればどこをどのようにすればいいのか」という疑問に早期に適切な助言ができることが必要だった。

【参考文献】

[引用] 被災した個人住宅に対する判定支援こそが望まれていたのでは無いだろうか。被災者の型は屋根瓦の落下や、外壁のラスモルタルが大きく割れ、剥落しているのを見て、倒壊するのではないか、この家はもう住めないのではないか、など災害のショックもあり不安をもっておられた。こうした、この家を解体しなければならないのか、修繕するとすればどこをどのようにすればいいのか、という疑問に対して早期に適切な助言ができることが必要であろうと思われる。[兵庫県都市住宅部建築指導課 監修 建築行政協会兵庫県支部 編集「阪神・淡路大震災と建築行政等の記録 被災地において建築技術者は何をしたか」(1997/1),p.246]

> [引用] (明石市)戸建て住宅も震災の危険度判定の必要がありました。このため、支部の事務所を市民からの依頼先にして広報紙に掲載したところ、電話が殺到。6日からは建物の被害調査と修理等の技術指導に切り換え[「兵庫県南部地震 明石市の災害と復興への記録」明石市役所(1996/1),p.53]

> [引用] 「住んでいて安全か」という居住可能性についての情報は、被害程度とは無関係に過半数の被災者によって最初の1週間以内に求められていた。全壊全焼被災者は「修理できるか」「どこに住もうか」についての情報も同時に必要とした。修理可能性と住居移転に関する情報は、住宅被害程度が軽微になるにつれて、必要とされる時間も遅くなっていった。住宅再建資金に関する情報も最初の1ヶ月以内に求められていた。[「生活復興調査 調査結果報告書」兵庫県(2002/1),p.126]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【01】住宅の補修

【教訓情報】

01. 被災建物を補修することで当面使えるか否かの視点が乏しかった。

【教訓情報詳述】

02) マンションなどでは被害状況把握の詳細な調査が必要だったが、建替派の住民が多いほど、調査費が無駄な費用と考えられた面もあった。

【参考文献】

[引用] 補修派は杭をもっと調べるという。確かに補修するならもっと詳しい調査が必要だとわかっていた。しかし、調べるにはお金がいる。それはみんなのお金ですよ。みんなのお金を出すにはみんなの了解がいる。大勢が建て替えていこうと云ってるなかで、建て替えるのなら必要のない調査のために多額の費用を出すことはできないわけです。公的機関がどこに金を出すべきかと言えば、調査費用だったと僕は思いますね [島本 慈子「倒壊 大震災で住宅ローンはどうなったか」筑摩書房(1998/12),p.145]

> [引用] 建物被害状況の把握のためには、本来的には詳細な調査や工学的診断を実施すべきであるが、それらがほとんどなされていないのが実態である。この背景にはそれらを本格的にすればするほど多額の費用がかかり、建て替え派が多いほど無駄な費用という考えのもとに調査費用を出すことが困難になっているという事情もあった。[島本 慈子「倒壊 大震災で住宅ローンはどうなったか」筑摩書房(1998/12),p.117]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【01】住宅の補修

【教訓情報】

01. 被災建物を補修することで当面使えるか否かの視点が乏しかった。

【教訓情報詳述】

03) 自力再建への第一歩として、被災住宅の応急修理助成の拡大をはじめとする、被災建物修繕・解体システムが必要だという意見がある。

【参考文献】

[引用] 住宅応急修理の制度は既存住宅ストックの活用には不可欠であって、その拡充により必要仮設住宅数を減らすことができる。自力再建への第一歩としての応急修理助成を広く活用できるように拡充すべきである。さらに、応急修理助成だけでなく、住宅の被災度判定、被災証明の判定、応急修理の可否と費用見積、家屋解体について、一連の流れとなった被災建物修繕・解体システム制度の創設が必要である。住民にとって、専門家の被災建物の調査・判定・助言を、その復旧の費用と合わせて判断することが住宅再建に不可欠であるが、そのための技術的な標準化はまだ不十分である。二次災害の回避を想定した地震動、地盤、建物構造、補修、被災判定の各分野の専門家などとの協議システムならびにやはり未整理のままの応急修理の工事手法標準化も含めて、災害救助法の関連規定として整備されるべきである。[松原一郎「住まい復興のあり方 - 社会福祉の視点から - 」『阪神・淡路大震災復興誌[第5巻]1999年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2001/3),p.37]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[01] 住宅の補修

【教訓情報】

02. 公費負担で解体された建物には、修理可能な建物も少なくなかったとの指摘もある。

【教訓情報詳述】

01) 公費負担の決定以降、住民からの解体撤去に関する問い合わせや苦情が著しく増加した。

【参考文献】

[引用] 特に、解体撤去経費は原則として公費負担が決定されてから、住民からの解体撤去に関する問い合わせや苦情が著しく増加しており、その処理に十分対応できにくい状況となっている。[兵庫県都市住宅部 建築指導課 監修 建築行政協会兵庫県支部 編集『阪神・淡路大震災と建築行政等の記録 被災地において建築技術者は何をしたか』(1997/1),p.49]

> [引用] この際建て替えない思惑をもつ家主は、彼らに「全壊」の証明や「危険/立ち入り禁止」の判定を求めた。また、零細な貸家・貸間業という不動産経営を続ける気力を失った家主もこうした判定を求めた。

「お上の判定」と不可抗力を理由に立ち退きを迫ることができるからだ。なかには、担当者の口から建物が危険であることを入居者に説明してくれと依頼する家主まで現れた。一方、入居者の側は(罹災都市借地借家臨時処理法によって優先貸借権が認められるといっても)建て替え後には家賃が大幅に上がり、もとの条件では住めないことが自明なことから、被害の程度は「一部破損」で修繕すれば居住可能だと主張した。

こうした思惑の衝突は、倒壊または倒壊の恐れのある家屋の解体・撤去費用を公費で負担することが1月末に決まってから、一層激化した。豊中では、この受付期間は2月15日までとされ、「期間内に申出をしなかった場合は各自の負担で処理願います」と案内書に付記されていたことから、にわかに浮き足だった。

解体・撤去費用の公費負担は異例のことであった。解体・撤去に公費を出すということは、その後のまちづくりやより良質の住宅を建設していく上で公益にかなうという判断があつたことである。しかし、修繕できるのではないかと主張する借家人がいる以上、いくら所有者が「壊せ」と言ったからといって、解体に着手できるものではない。次に解体・撤去の受付担当者がこれらの利害抗争に巻き込まれていくこととなった。しかし、壊すのか、修繕するのか。この背反する命題のどちらに与すべきか、微妙な民事関係に介入するすべを対策本部も受付担当者も持ち合わせていなかったし、また、当事者がその争いを調整するのに2月15日までという期間はあまりにも短すぎたのである。[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.174-175]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[01] 住宅の補修

【教訓情報】

02. 公費負担で解体された建物には、修理可能な建物も少なくなかったとの指摘もある。

【教訓情報詳述】

02) 公費解体された建物には、少しの手直しで居住できた家屋も多かったのではないかとの見方もある。

【参考文献】

[引用] ガレキ撤去が公的に負担されたために、少し手直しをすれば継続して居住できた家屋が、これを利用して廃棄したケースが少なからず存在すると考えられる。... (中略)... 全壊した家屋のうち約40%は、構造的に全壊していなかったことになる。これが、必要仮設住宅棟数を多くし、... [河田恵昭「都市防災 未来への提言」『大震災以後』岩波書店(1998/3),p.352-353]

>

[引用] 解体費用の公費助成は、補修すれば住める家まで解体することを促進したのではないかという疑問を強く感じている。[『報道されなかった災害対策』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.71]

>

[引用] 工務店等建築関係者も被災地に入り、家を調査し説明しているが、中には修復の方法が無い、解体して新築した方がよい、今なら公費で解体してくれる。といった説明をしている建築関係者も見受けられたが我々がそういう家を調べたら構造体に損傷は少なく、外壁のみの被害程度という家も多々見かけられた。[兵庫県都市住宅部建築指導課 監修 建築行政協会兵庫県支部 編集『阪神・淡路大震災と建築行政等の記録 被災地において建築技術者は何をしたか』(1997/1),p.189]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[01] 住宅の補修

【教訓情報】

02. 公費負担で解体された建物には、修理可能な建物も少なくなかったとの指摘もある。

【教訓情報詳述】

03) 一部を除いて修理費の支援がなかったことが、解体・建て替えを選択する要因になったとも指摘された。

【参考文献】

[参考] 解体費の支援はあっても修理費の支援がなかったことが解体・建て替えを選択する要因になったとする指摘については、[島本 慈子『倒壊 大震災で住宅ローンはどうなったか』筑摩書房(1998/12),p.90-94,116-126]参照。

>

[引用] 震災から1年3ヶ月たった今は、公費で解体されたのはいいものの、再建の手法などをめぐって合意に至らず、放置されたままの更地が目立っている。マンションの住民からは、公費解体を急ぎすぎたという批判やこれまでの行政の指導は、立て替えに誘導しすぎたのではないかという疑問の声も聞かれる。[兵庫県都市住宅部建築指導課 監修 建築行政協会兵庫県支部 編集『阪神・淡路大震災と建築行政等の記録 被災地において建築技術者は何をしたか』(1997/1),p.207]

>

[引用] 確かに被災者にとって一見いかにも有り難いかに見える公費解体制度であるが、もちろんそれは周到に準備された『制度』のひとつとして、存在している。つまり被災者はこれを、解体をタダでしてくれる生活援助対策だと思込みがちだが、実は廃棄物の処理のための法律に基づいて行われる。つまりは大量に出るゴミの処理対策を目的とした制度であることは、あまり知られていない。そしてそれが例えば被災地におけるメーカーハウスの林立という現象と、結果としてみれば確実にリンクしてくる。言い替えれば、公費解体という制度は、補修という、被災地において最も経済的で速効性のある住宅確保の方法を、諦めさせるための仕組みとして機能したことになる。[宮本佳明「もうひとつの廃墟論」『生者と死者のほとり - 阪神大震災・記憶のための試み』人文書院(1997/11),p.247]

>

[引用] 今回の復興過程での最大の問題は、被災マンション住民の復興の方向をめぐる「建て替え」と「補修」の対立であった。この対立が訴訟にまで発展したのは、次のような分譲マンションをめぐる状況と、災害や老朽化でダメージを受けたマンションの再生システムの不備や、不完全さによるものと言える。

まず指摘できるのは、復興の支援策が全体に「建て替え」に厚く、「補修」による復旧には少なかったことである。建て替えには、自治体によるコンサルタント派遣制度があり、震災復興型の総合設計制度による既存不適格建築物の援助策があった。また、優建制度による補助があり、建物の解体も公的費用による解体という手厚い支援策が用意された。一方、補修に対しては、金融公庫の低利融資があるのみで、ほとんど公的融資らしいものはなかったという状態である。このように建て替えには支援策がいくつも並んだので、補修による復旧が可能なマンションでも建て替えを選んだものも少なくないのである。

[平田 陽子「分譲マンション再建の取り組みと支援システム」『都市政策 no.97』(財)神戸都市問題研究所(1999/10),p.65]

>

[参考] なお、芦屋市では、住宅建設・購入・修理等の低利資金を金融機関にあっせんする融資制度を設けた。

合計726件(5,373,000円)の斡旋のうち、461件(2,108,700円)が増改築・修繕に関するものであった [『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録 '95～'96』芦屋市(1997/4),p.299]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[01] 住宅の補修

【教訓情報】

02. 公費負担で解体された建物には、修理可能な建物も少なくなかったとの指摘もある。

【教訓情報詳述】

04) 災害救助法による被災住宅の補修費助成の広報は、公費解体受付の後となった。しかも、本格的な復旧には再度の工事が必要となるなど、ニーズとのズレも指摘された。

【参考文献】

[引用] また、応急仮設住宅以外にも、災害救助法では災害にかかった住宅の応急修理を現物給付することができている。半壊(半焼)の住宅で、居住するために必要な最低限度の部分を応急的に修理するとし、居室や台所、便所など生活上欠くことのできない部分を対象としている。…(中略)…

阪神大震災では、神戸市が二ヵ月後から十日間、生活保護世帯や市民税の非課税世帯・均等割り世帯に限って応急修理を受け付け、五百七十七世帯に対して台所、トイレ、居室と屋根を対象とした修理を実施するなどにとどまっている。この場合は、一世帯当たりでは平均十五万四千円と当時の基準を大きく下回るレベルで治まっている。兵庫県のとめでは、神戸市分を含めて九千六百四十二世帯、総額二億六千六百万円で実施されているが、このうち約八千五百世帯は屋根を覆うブルーシートの支給分だった。[中川和之「生活支援の政策展開」『生活復興の理論と実践』勁草書房(1999/1),p.31]

>

[引用] (神戸市における住宅応急修理の実施準備から完了までの経過)

1月下旬 住宅応急修理の実施については、震災直後から検討したが、下記の理由により実施をしばらく見合わせる。

- (1)余震が続いており、応急的な修理では安心して家に戻って下さいと言えない
- (2)罹災証明の発行が始まったばかりで、半壊・半焼の認定ができない
- (3)膨大な数にのぼるとされる対象戸数に対して、修理にあたる業者の手配が不可能に近い

2月12日 兵庫県から実施内容について事務連絡

要件(1)修理対象箇所台所、トイレ、居室、屋根(2)経済的理由で自らでは修理できないもの(3)借家は対象外

2月21日 兵庫県から要件の変更通知「震災で失業した者も対象とする」

2月下旬 余震が減少し、ライフラインも復旧してきたので、実施準備本格開始

(検討課題)工事範囲、修理方法、経済的条件の確認方法、PR方法、受付場所、作業スペースの確保、部内の実施体制、局内の応援体制等「阪神間の各都市も実施準備中」
との情報が入る。

3月3日 神戸市建築協力会に協力依頼、実施体制に不安が残るも即時快諾

3月3日 兵庫県から要件の変更通知「借家も対象とする」

3月13日 実施内容について記者発表

3月14日 「住宅応急修理事務所」を貿易センタービルに開設
市広報紙「こうべ地震災害対策広報第17号」にて広報
「申込書」を各区役所、支所等へ配付

3月17日 申込み受付開始(郵送)

3月26日 申込み受付終了(特別の事情のあるものを除く)

3月27日 業者による現地調査及び修理開始

6月下旬 実施予算要求(7月市会、補正予算)

7月31日 応急修理終了

[『阪神・淡路大震災 記録誌』神戸市住宅局(1997/4),p.41]

>

[引用] (神戸市:住宅応急修理の実施に関する課題)

(1)当事業の資格要件、修理の内容等は知事が定め、実施は知事が市長に委任し、実施することになっている。資格要件、修理の内容等には、市としても日頃から検討を加え、緊急時に備えること。(実施時に、資格要件、修理の内容等について、検討する時間的余裕はない。)

(2)受付期間は余裕を持って決定すること。受付期間に関する苦情が多かった。

(3)広報には、配慮すること。通常の広報では、被災者に伝わりにくい。受付期間、資格要件、修理の内容等できるだけ分かりやすく、簡潔に。

(4)施工は神戸市建築協力会災害対策本部会員に依頼したが、直接、申請者と面談していただいたため、次の点について、大変なご苦労をかけた。

- 1) 申請者との連絡が取れず、着工までに平常時の数倍の日数を要した。
- 2) 1件あたり最大工事価格が税込みで、295,000円の枠に対する理解を得ること。
- 3) 修理箇所の限定に対する理解を得ること。特に浴室については、強い不満があった。
- 4) 電話連絡が取れず、何度も足を運んだ。
- 5) 完了まで約5ヶ月を要し、制度の趣旨に沿っているのかという苦情を受けた。
- 6) 申請者は高齢者が多く、家具や荷物の移動も手伝ったり、工事内容の説明に手間取った。

[『阪神・淡路大震災 記録誌』神戸市住宅局(1997/4),p.42-43]

>

[参考] (明石市)[『兵庫県南部地震 明石市の災害と復興への記録』明石市役所(1996/1),p.49]では、住

宅の応急修理について次のような経過と問題点を示している。

(経過)

- ・2月12日付で災害救助法の「災害にかかった住宅の応急修理」の取り扱いについての通知を受けた
- ・2月21日付で、より具体的な対象者の通達あり
- ・明石市は、この制度を県下で最初に実施することとなり3月1日から3月10日まで申し込み受付
- ・借家についても、3月3日に県からの通達によって家主に資力のない人(震災で死亡、住宅が全壊、市民税の非課税及び均等割のみの世帯)にも拡大適用

(問題点)

- ・法の主旨から工事仕様が仮復旧工事であり、再度、個人負担で現状復元工事を行うこととなるため工事費が割高になる。このため、最初から復元工事を希望する市民が多くあり、法の主旨と市民の期待する修理内容とのずれがあった。
- ・2月12日付で県から通知があったにもかかわらず、実施時期の明確な決定指示が出ず、大幅な遅れがあった。

>

[参考] (芦屋市)

- ・3月13日から24日まで、仮設庁舎において住宅の応急修理の受付
 - ・約200件の照会があったが、受付件数は27件。うち11件は建設業者に委託、16件は対象外又は辞退等
- [『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.161]

>

[参考] (川西市)住宅応急修理の申し込み期間は平成7年3月6日～17日[『阪神・淡路大震災 川西市の記録 - 私たちは忘れない -』兵庫県南部地震川西市災害対策本部(1997/3),p.98]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[01] 住宅の補修

【教訓情報】

02. 公費負担で解体された建物には、修理可能な建物も少なくなかったとの指摘もある。

【教訓情報詳述】

05) 当初修繕に対する支援制度が少なかったが、後に、大規模修繕に対する融資制度の利子補給が行われた。

【参考文献】

[参考] 神戸市の広報「こうべ地震災害対策広報」などから、住まいの修繕に関する経済支援をまとめたものが[『阪神・淡路大震災調査報告書 - 平成7年兵庫県南部地震東京都調査団 -』東京都総務局災害対策部防災計画課(1995/7),p.327-329]にまとめられている。

>

[引用] 中・低所得層・自力建設層については、低利融資制度がある。神戸市災害復興特別融資、阪神・淡路大震災復興基金による利子補給制度、共同・協調化の支援(住市総、密集、優建等)、被災マンションの再建支援(優建等)、賃貸住宅の再建支援(特優賃、民借賃、被災者住宅再建支援等)などがとられている。融資制度の利子補給としては第21表のように、新築・購入に加えて、大規模修繕が加わった。さらに高齢者対策としては、土地の処分により返済する特別融資に対し、利子補給10年3%を予定している。しかし、借入が不可能であるとか、二重ローンのため断念に追い込まれるとか、個別的にはきわめて苦しい状況にある人が少なくない。[神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.145-146]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[01] 住宅の補修

【教訓情報】

02. 公費負担で解体された建物には、修理可能な建物も少なくなかったとの指摘もある。

【教訓情報詳述】

06) その背景には、我が国に根強いスクラップ・アンド・ビルドの体質があるのではないかと、木造住宅に手を加えて長持ちさせようというシステムになっていないことが問題、といった指摘がある。

【参考文献】

[引用] 個人住宅の再建を促進するシステムは確かに不備であり、(兵庫県により)提案されている住宅共

済制度の創設や、補修への補助制度の充実は望ましい。補修可能な建物が多数撤去された原因はいろいろあるが、その背景には我が国に根強いスクラップ・アンド・ビルドの体質があるのではないだろうか。今後この体質を、地球環境保全の観点から改めていかなければならない。[「住宅再建支援の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 検証提言総括』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.75]

>

[引用] いずれにしても日本の場合、古くて価値のある住宅は存在しないわけで、老朽化して設備系も駄目になったし、丁度地震で危険になったので、壊しましょうという形で進んだものが、いくつかありそうで、地球資源の問題から言うと正しかったかどうか分からない。[村上處直「住宅再建支援の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第4巻(被災者支援)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.200]

>

[引用] 今回の地震でもっとも被害の大きかったのが、いわゆる木造老朽家屋と呼ばれているものであった。日本の社会では木造住宅は20年(最近25年となった)経つと資産価値が無くなるため、木造住宅に手を加えて長持ちさせようという動機が無い。アメリカの場合、中古市場が活発で中古住宅の方が周辺環境が優れているため高価で売買されている。そのため中古住宅を買っても、手を加えて大切に住み、その事が次に売る時に評価される検査機構が充実しているため、木造老朽家屋は廃屋でない限り存在しないと言って良い。人が住む住宅は、常に改善され性能が維持されているわけである。住む人が建物を大切にするのはそれに応じて高く売れ、老朽化させては損な状況があるからであり、この事は日本の社会も学ぶべきではなかろうか。阪神・淡路大震災でも次の大都市震災でも死者を多く出す建物は木造老朽住宅である事は間違いないからで、木造老朽住宅を生産する社会システム問題がある。[村上處直「住宅再建支援の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第4巻(被災者支援)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.200]

>

[引用] (正司泰一郎・当時の宝塚市長のインタビュー発言)
公費解体制度ができたが故につぶさなくてもいい資産も大分つぶしたと思います。
要するに、古いものを大切にす文化がなかったということが一つ、これは日本にとっては非常に残念なことですよ。もう一つは、古いものを修復する技術がなくなっていたということです。
[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.94]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[01] 住宅の補修

【教訓情報】

02. 公費負担で解体された建物には、修理可能な建物も少なくなかったとの指摘もある。

【教訓情報詳述】

07) 逆に、全壊(焼)判定を受けながら修理して住みつけ、安全面に疑問のある住宅も少なくない。

【参考文献】

[引用] 興味深いのは全壊(焼)判定を受けた世帯の12.6%が、住宅を補修して元の場所に住んでいることである。判定にあたって基準が明確でなかったこと、非常事態であり十分な調査が行なわれなかったこと、さらには住宅の建て替えに踏み切る条件が整っていなかったことなどの理由が考えられる。別の観点から見れば、被災を経験しながらも「安全性の確保されていない」住宅がまだ数多く残されていると見ることもできる。
[鳴海邦碩「住宅復興の展開を検証しそこから学ぶべきこと - 震災復興の5ヶ年を振り返って - 」『阪神・淡路大震災復興誌』[第5巻]1999年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2001/3),p.43]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[01] 住宅の補修

【教訓情報】

03. 補修資材と技能者の対応体制が不十分であった。一部では、他府県の建築業者等が参加した建物修繕のシステムが実践された。

【教訓情報詳述】

01) 地域の工務店など小規模建設業者の多くも被災し、補修への十分な対応は困難だった。

【参考文献】

[引用] 被災した個人住宅に対する判定支援こそが望まれていたのでは無いだろうか。被災者の型は屋根瓦の落下や、外壁のラスモルタルが大きく割れ、剥落しているのを見て、倒壊するのではないか、この家はもう住めないのではないか、など災害のショックもあり不安をもっておられた。

こうした、この家を解体しなければならないのか、修繕するとすればどこをどのようにすればいいのか、という疑問に対して早期に適切な助言ができることが必要であると思われる。[兵庫県都市住宅部建築指導課 監修 建築行政協会兵庫県支部 編集『阪神・淡路大震災と建築行政等の記録 被災地において建築技術者は何をしたか』(1997/1),p.246]

>

[引用] 改修業者を紹介してほしいとの相談も多かったようだが、建設業界も解体、仮設、顧客からの改修依頼等で手もない状態であったし、特定業者の紹介も躊躇されたようだ。[兵庫県都市住宅部建築指導課 監修 建築行政協会兵庫県支部 編集『阪神・淡路大震災と建築行政等の記録 被災地において建築技術者は何をしたか』(1997/1),p.190]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[01] 住宅の補修

【教訓情報】

03. 補修資材と技能者の対応体制が不十分であった。一部では、他府県の建築業者等が参加した建物修繕のシステムが実践された。

【教訓情報詳述】

02) 専門家の支援を得て、他府県の建築業者等が参加した建物修繕のシステムが実践された例もあった。

【参考文献】

[引用] 被災建物の調査・判定・助言に基づき、住民が地元に戻れるよう、地方大工の応援と地元受け入れ工務店の協力を得、協議会、専門家の役割のシステムをつくりそれを実践した。建築施工者不足の中で、安全な建物に復帰させるための、信頼のおける建物修繕のシステムの提案であった。その背景として、単に自力復旧の中、建築施工者不足だけではなく、法外な価格と後のメンテナンスの期待できない他府県からの儲け主義的業者の乱入もあったことが挙げられる。その実践は、他府県の建設業者に依頼(野田北部の場合は福島県三春町)して施工チームを編成し、地元受け入れとして、神戸市内業者にその手配等の協力と後のメンテナンスを約束させるものであった。その効果は田の地区にも影響を与え、数地区においても、このシステムで実践された。[森崎輝行「被災地での専門家」『建築雑誌 Vol.114, No.1432』(1999/1), p.50]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[02] 住宅の再建

【教訓情報】

01. 既存不適格建築物が大量に発生し建築基準法の運用等緩和策が図られたが、既存不適格をどこまで容認すべきかが課題となった。

【教訓情報詳述】

01) 被災建物の再建にあたって、都市計画制限に対する既存不適格建築物が大量に顕在化し、既存不適格をどこまで容認すべきかが課題となった。

【参考文献】

[参考] 長田区等では、4m未満の道路にしか接していない住宅が5割を占める[平山洋介「被災地の住宅復興を達成できるか」『阪神大震災研究3 神戸の復興を求めて』神戸新聞総合出版センター(1997/5),p.186]

>

[引用] 建築基準法上の問題として最も相談の多いものとして、次の3点が挙げられる。第一に「接道」。敷地が建築基準法上の道路に2m以上の幅で接するという基準を満たしていない敷地が多い。また、全くの袋地も少なくない。第二は「建ぺい率の制限」。敷地が狭いので家が建たないし、3階建てにして床面積を確保するのは資金的に困難という相談が多い。...(中略)...第三は「住戸形式の変更」。例えば、以前は長屋・連棟形式だった住宅が、権利調整がつかない、個々の事情が異なる等により別々に戸建て住宅として計画される場合が多い。その場合、敷地と道路の関係が変わってしまい、法律の規定に合わなくなることもある。[井上史朗「民間住宅の再建と建築行政」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.74]

>

[引用] より良い住環境の形成を担保するため、昭和40年代後半には容積制限、昭和50年代には日影規制等、新たな法規制が導入された。その結果、当時の法律に基づいて建てられた建物が、現行の法規制には適合していない状態(「既存不適格」という。)となっていた。その場合、再建しようとする、震災前の延べ面積を確保することができない。多くの区分所有者による再建への合意形成は非常に多くの労力を要するであろうが、再建しても以前と同じ住戸規模が確保できないとなると、より一層困難なことと予想される。[井上史朗「民間住宅の再建と建築行政」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.74-75]

>

[引用] (被災建築物に対する法律の運用)
建築行政は建築基準法等の法律に基づいて行われ、また機関委任事務であることから、当然各自治体において建築基準法を恣意的に扱えるものではない。...(中略)...法規制が定めている内容と現実の生活空間とのギャップが、震災からの住宅の再建の場面で大きな障害として現れた。その状況の中で、市民の生活再建として住宅の再建をいかに可能なものとするかが建築行政に求められた。[井上史朗「民間住宅の再建と建築行政」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.75-77]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[02] 住宅の再建

【教訓情報】

01. 既存不適格建築物が大量に発生し建築基準法の運用等緩和策が図られたが、既存不適格をどこまで容認すべきかが課題となった。

【教訓情報詳述】

02) 総合設計制度の準用による容積率制限の救済、接道義務に対する救済など、さまざまな措置が講じられた。

【参考文献】

[引用] 失われた震災前の建物を復旧するだけでなく、既存不適格状態の継続であるというのが被災者の感覚である。本市では、これを現行の建築基準法の運用により同様の内容として実現していくべく、法の条文の細部に根拠を求めて(表-1)に示すような取扱いを策定し運用している。例えば、戸建て住宅の場合、接道要件の取扱い、共同で道路を造る道路位置指定の取扱いが代表的なものとして挙げられる。建築基準法上の道路と建築敷地の関係をどう創るかが、再建の大きなネックとなる場合が多く、これらの運用により数多くの住宅が再建可能となった。また、マンション等の共同住宅の場合、震災前の延べ面積を確保する道を検討し、敷地内に公開空地を整備することにより容積ボーナスが与えられる「総合設計制度」という許可制度を拡充して、「震災復興型」というタイプを新たに設けた。[井上史朗「民間住宅の再建と建築行政」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.75-76]

>

[参考] 神戸市における建築規制の運用に関する項目一覧については、[井上史朗「民間住宅の再建と建

築行政」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.76]参照。これによると、以下のような項目があげられている。()は震災後3年間に限る)

< 建築確認申請に係るもの >

- 戸建て住宅の接道規定
- 共同住宅・長屋の接道規定
- 用途不適格の建築物の建て替え
- 建ぺい率の緩和
- 日陰規制の緩和
- 位置して移動路の基準の緩和

< 許可申請に係るもの >

- 仮設建築物の取り扱い1
- 仮設建築物の取り扱い2
- 仮設住宅の取り扱い
- 日陰規制、用途不適格許可の取り扱い
- 震災復興型総合設計制度の創設
- 総合設計制度の拡充

< 条例による届出に係るもの >

- 共同住宅に附置する駐車場台数
- 附置義務駐車場の敷地外設置の緩和

< その他 >

- 申請等の手数料の免除

>

[引用] 今回の震災後の状況に対応してとった建築確認等に係わる取扱いが適用されるには、1) 阪神・淡路大震災により被災した建物について、震災前の居住者等が原則として震災前の用途・規模に再建すること、2) 震災後3年以内に着工すること、の2つの条件を満たすことが必要である。[井上史朗「民間住宅の再建と建築行政」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.77]

>

[引用] (法制的支援)住宅再建にともなう規制緩和としては、神戸市震災復興総合設計制度、道路整備型グループ再建制度、インナー長屋改善制度の活用などが採用されている。基本的には協調建替、共同建替によって法的規制の壁をクリアし、財政的限界も克服することが求められる。そのため神戸市としても住宅再建への情報提供・人的支援としては、こうべすまい・まちづくり人材センターによる専門家派遣、神戸・復興住宅メッセの開催、などが行われている。特に住宅復興の遅れが懸念される長田区にも相談所を開設して取り組むこととしている。[神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.146]

>

[引用] 既存不適格住宅やマンション容積率が問題となり、対応策が図られた。具体的にはマンションでは震災復興総合設計制度、密集街区では道路整備型再建制度、戦前長屋ではインナー長屋改善制度の活用などが導入されている。[高寄昇三「生活再建への展望」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.12-13]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[02] 住宅の再建

【教訓情報】

01. 既存不適格建築物が大量に発生し建築基準法の運用等緩和策が図られたが、既存不適格をどこまで容認すべきかが課題となった。

【教訓情報詳述】

03) 相隣関係でのトラブルが発生し、住宅の再建のネックとなった例もある。

【参考文献】

[引用] もう一つの一面でも民事上の問題が住宅の再建のネックとなっている。それは、相隣関係である。今までである意味では安定し、更新等を全く考慮していない地域で、一斉に建築が始まった。用地境界、隣家との開き、通路等について、当然と思っていたことが、実はそうではなかった。また、知らない人が隣に家を建てる。視線、音、臭い等、環境の変化についていけず、いろいろなトラブルが生じている。[井上史朗「民間住宅の再建と建築行政」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.73]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[02] 住宅の再建

【教訓情報】

02. 区分所有建物の補修・再建については、合意形成が大きな課題となった。

【教訓情報詳述】

01) 被災地には約5000棟の分譲マンションがあったとされ、建て替えの必要な分譲マンションは、約130棟一万戸にのぼった。

【参考文献】

[参考] [高田昇「マンション再建の成果と課題」『都市政策 no.88』(財)神戸都市問題研究所(1997/7),p.31]によれば、被災地には約5000棟の分譲マンションがあったとされるが、そのうち昭和56年以降の新耐震によるものが3000棟で、建て替えの必要な分譲マンションは約130棟一万戸。

>

[参考] 兵庫県の調査では、震災で半壊以上の被害を受け、補修や建て替えが必要なのは172件[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.186]

>

[引用] (神戸市)震災で大規模な被害を受けた市内の分譲マンションは約70地区[『阪神・淡路大震災 記録誌』神戸市住宅局(1997/4),p.75]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[02] 住宅の再建

【教訓情報】

02. 区分所有建物の補修・再建については、合意形成が大きな課題となった。

【教訓情報詳述】

02) マンション固有の問題として「補修か建て替えかの判断の困難さ」「建物調査の方法と費用」「容積率の確保等各種規制」「多棟の場合を含む費用配分」などがあげられた。

【参考文献】

[参考] [高田昇「マンション再建の成果と課題」『都市政策 no.88』(財)神戸都市問題研究所(1997/7),p.31]では、マンション固有の問題として「補修か建て替えかの判断の困難さ」「建物調査の方法と費用」「容積率の確保等各種規制」「多棟の場合を含む費用配分」などをあげている。

>

[引用] マンションのケースは昭和46年の規制強化直前の駆け込み建築の再建が難航していた。[高寄昇三「生活再建への展望」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.12-13]

>

[引用] 建て替えか補修かが問題となり、訴訟に至った事例も[NHK神戸放送局編『神戸・心の復興』NHK出版(1999/1),p.184-199]

>

[参考] 神戸市住宅局では、被害を受けたマンションの共用部分の補修、建替えに関するアンケート調査を行っている。[神戸市住宅局「神戸市内分譲マンション震災対応状況に関する調査報告書」『都市政策 no.88』(財)神戸都市問題研究所(1997/7),p.129]

>

[参考] マンション再建事例については、以下の文献に詳しい。
[日経アーキテクチャ編『甦る11棟のマンション 阪神大震災・再生への苦闘の記録』日経BP社(1997/7),p.-]

[岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂(1999/2),p.236-246]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[02] 住宅の再建

【教訓情報】

03. 罹災都市借地借家特別措置法が適用されたが、同法が制定された当時との時代背景が違ってもあって、その有効性が議論となった。

【教訓情報詳述】

01) 借地持家層の自力再建には、借地権の担保となり、一定の意味を持ったと言われる。

【参考文献】

[引用] 調停や和解の中で、罹災都市法上の権利を放棄する代償として金銭的な解決をするという解決が、非常に多くなされているのです。...(中略)...つまりは、罹災借家人が全く補償もなくその建物を放り出されるような結果にはならなくて済む、という機能は果たしていると言っているかと思えます。[亀井尚也「居住権保障の法政策と罹災都市法の果たすべき役割」『震災と法』有斐閣(1997/11),p.34-35]

>

【参考】(罹災都市借地借家臨時処理法)

罹災処理法はもともと戦後の復興時に適用された法律であり、時代遅れの同法の適用がかえって権利関係の混乱をまねき、都市計画等を含めた震災復興の阻害要因になった、との議論も一部になされたが、今回の震災後の罹災都市法適用が、罹災借地人・借家人の追い出しによる混乱を防ぐ役割を果たしたことは重要だという指摘が[亀井尚也「罹災都市借地借家臨時処理法をめぐる諸問題」『季刊 都市政策 第104号』(財)神戸都市問題研究所(2001/6),p.32-33]にある。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[02] 住宅の再建

【教訓情報】

03. 罹災都市借地借家特別措置法が適用されたが、同法が制定された当時との時代背景が違ってもあって、その有効性が議論となった。

【教訓情報詳述】

02) 一方、「集合住宅など多数の借家人がいる場合への対応が不明」「借家人の権利があっても家賃が上がれば入居できず、借地権の買値は地価の半額以上といわれ再建が困難」などの事が、かえって円滑な住宅供給を阻害することになるとの指摘もあった。

【参考文献】

[参考] 罹災法を借地借家に適用するということになったわけであるが、一年半経った今、この適用はプラス面よりもマイナス面の方が多かったのではないかと思う。借家人は借地人になれるのではないが、借家人も自分で建てることのできるのではないかという期待を持たせたということでマイナスの部分がかなり大きい。様々な規定があっても、実際に資金がなければできない。そうではなくて、この際協調・共同建替するというのをいかに説得するかが重要である。

自分の権利関係をいかに維持するかだけではなく、地主・借地人・借家人という三者の権利をどう調整するか。例えば地主が土地を買い取り、権利関係を清算する、借家人が立退料をもらって出ていく、それしか解決法はないという現実を提示する必要がある。裁判ではお金のウエイトが大きい。権利関係の清算をしなければまともな建物は建たないことを理解すべきである。[日本都市計画学会関西支部 震災復興都市づくり特別委員会 都市復興研究部会 編著『ここまで来た震災復興1997』(1997/11),p.84]

>

[引用] 今回の被災地では借地借家人救済を目的として罹災都市借地借家臨時処理法が適用されたが、「関心の対象は居住権ではなく財産権、資産価値」であり、「集合住宅など多数の借家人がいる場合など問題が山積み」「借家人の権利があっても家賃が上がれば入居できず、借地権の買値は地価の半額以上といわれ再建が困難」なことから、結果として「法では家主の救済が困難」で円滑な住宅供給を阻害することになるのではないかという課題が指摘されている。[『阪神・淡路大震災復興対策支援等のための緊急調査報告書』国土庁防災局 防災都市計画研究所(1995/3),p.40]

>

[参考] 罹災都市借地借家特別措置法に関する諸問題については、[日本土地法学会『震災と法』有斐閣(1997/11),p.34-35]などに詳しい。

>

[引用] 家屋を失った借家人が、優先してその土地を借り、家を建てる権利は、「り災都市借地借家臨時処理法」で認められている。地主と家主が違う場合、家主から借地権を譲り受けることもできる。「借家人が借地人になる」権利である。

しかし、借地権の入手には、一般的に高額な権利金を支払わなければならない。今、神戸地裁でその額をめぐる裁判が続いている。

神戸市のAさんら借家人二人が主張する、借地権譲渡の額は約三百二十万円。これに対し、家主側は約千二百五十万円。実に約四倍の開きがある。

まず違うのは、基になる更地価格の評価だ。Aさん側は三・三平方メートルで九十五万円、家主側は百三十万円。それぞれが、二軒分百十平方メートルの価格をもとに、借地権割合などを考慮して、はじくと、こんなに差が出た。計算方式も違っていった。

...(中略)...

県内の裁判所に起こされた、り災都市法関連の係争は、九月末までに六十八件。膨大な借家の被害、トラブルに比べれば少ない。丹治初彦弁護士は「借地権を買い、建物を造るには、相当な出費がいる。権利があってもその先が一步も進まない。結局、り災都市法で救済できる社会的弱者はごくわずかだ」と指摘する。

[神戸新聞朝刊『復興へ 第6部(7)法の無力さ/「優先借地権」も厚い壁』(1995/10/23),p.-]

> [参考] 罹災都市借地借家特別措置法に関しては神戸弁護士会による検討が行われた。[『神戸弁護士会 震災復興対策本部法制度専門部会借地借家法及び罹災都市借地借家臨時処理法関係小委員会検討の結果』神戸弁護士会(1996/3),p.-]

> [引用] 今回の阪神・淡路大震災に罹災都市借地借家臨時処理法(「臨時処理法」と略称)が平成7年2月6日付で大阪府下の12市、兵庫県下の10市11町に適用されたが、判例を登載した雑誌(判例時報、判例タイムズにとりあえず限定)をみても裁判例はそれほど多くはない。今回の震災は、貸主、借主とも被災者となり、金を出す余裕が無いことが臨時処理法の働きをにぶくしているのではないと思われる。[潮海一雄「災害と司法処理の諸問題」『季刊 都市政策 第104号』(財)神戸都市問題研究所(2001/6),p.8]

> [引用] 罹災借家人には罹災建物の敷地を優先して借地することにより建物を再築する権利が認められていたが、この権利については適用当初から評判がよくなかった。借家権しか有していなかった者が何故に借地権を取得することができるのかという原理的な批判に加え、土地所有者による土地の有効利用の阻害要因になるという反対論、更に資力の乏しいことが多い罹災借家人に借地権を認めると細切れの借地と建物が出現し、震災に強い街づくりの要請に反することとなるという政策論も唱えられた。現実にも、罹災借家人による借地権の申出に対し土地所有者がこれを拒絶し、借地権の成否をめぐる紛争となった事例は多く見られた。

裁判所では、上記のような反対論、特に密集住宅を避けてある程度大きな区画の建物を建てるべきであるという街づくりの視点を反映して、優先借地権の取得を容易に求めない傾向を示した。

…(中略)…

要するに、土地所有者が建物再建の具体的計画を有しているか否かが罹災借家人の優先借地権取得の成否を分けているといつてよい…(中略)…

調停や示談交渉においては、土地所有者が罹災借家人の要望を取り入れた再築建物の計画をすることによって、罹災借家人が借地権の申し出を撤回したケースも多く見受けられた。また、…(中略)…土地所有者が解決金による金銭的補償をすることと引きかえに、罹災借家人が罹災都市法上の権利を放棄して解決がなされたケースも多かった。

[亀井尚也「罹災都市借地借家臨時処理法をめぐる諸問題」『季刊 都市政策 第104号』(財)神戸都市問題研究所(2001/6),p.33-35]

> [参考] [亀井尚也「罹災都市借地借家臨時処理法をめぐる諸問題」『季刊 都市政策 第104号』(財)神戸都市問題研究所(2001/6),p.37-38]においては、解決金の授受と罹災借家人の権利放棄によって解決がなされた調定・示談例では、解決金の額にはかなり個別事情によって差異があること、それほど高額ではないことが示されている。

また、罹災借家人に一方的な不利益が課せられるのを防ぐ解決方法であったと評価できるが、地主・家主の側に資力が無い場合は、罹災借家人が特別の補償を得ることなく、元の場所に戻れずに終わったケースもそれ以上に多かったであろう、としている。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[02] 住宅の再建

【教訓情報】

04. 住宅の滅失戸数が把握できず、兵庫県では電気・ガスのメーターの廃止件数や公費解体の戸数から推定して、住宅復興の3ヶ年計画が作成された。

【教訓情報詳述】

01) 当初、住宅滅失戸数が把握できず、電気、ガスのメーターの廃止件数や公費解体の戸数から推定された。

【参考文献】

[引用] 兵庫県は住宅復興3ヶ年計画を発表した。しかし、その基礎となる、何戸住宅が滅失したのかは、実ははっきりしていなかった。県は、電気、ガスのメーターの廃止件数や公費解体の戸数から推定して、12万5千戸の復興計画を発表した。[大海一雄「被災地の民間住宅再建」『都市政策 no.88』(財)神戸都市問題研究所(1997/7),p.7]

> [参考] [『災害復興準公営住宅』兵庫県都市住宅部住宅整備課(1998/2),p.21]には、災害復興準公営住宅の「供給戸数の模索」状況が記録されている。

> [参考] [岸本幸臣「被災住宅戸数と再建必要戸数の再考」『大震災三年半・住宅復興の検証と課題』日本建築学会(1998/9),p.27-36]では、県の推計は被災戸数が過小評価となっており、その数字に固執することは、住宅復興から見放される大量の被災者を発生させることになりかねないと指摘。

> [引用] 罹災証明書ベースの約44万世帯に及ぶ被害戸数との関係については、神戸市、芦屋市、西宮市の3市で行った「被災住宅再建状況調査」により、居住不可能(更地、新築、未改修非居住)家屋の割合は全

壊・全焼・半焼で57.4%、半壊に至っては14.3%にとどまっていることが確認されている。〔村上處直「住宅再建支援の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第4巻(被災者支援)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.193-194〕

> [引用] 住宅再建必要戸数が過小であるとの論拠として使われる罹災証明と連携した「住家被害状況調査」で示された被害状況は、震災直後に我々自身も参加して実施した応急危険度判定での被災地踏査の経験に照らしても、あまりに過大であると判断されたうえに、

1)罹災証明が資産価値に基づくものであり、滅失住宅数を示すものではないこと
2)罹災証明が建築物棟数や世帯数のみで、住宅戸数を把握していないこと
3)罹災証明は被災者救済という福祉的観点から被災者に不利な判定をしにくいこと
等もあり、震災により滅失した住宅を早期に再建することを企図した住宅供給計画を検討するための決定的な資料とはなり得ないと早い時期に判断した。このことについては、「被災住宅再建状況調査」(県防災部)で、滅失した住宅は罹災証明書ベースで全壊家屋の約6割、半壊家屋に至ってはわずか4%程度に過ぎないことが、確認されている。

〔『住まい復興の記録 - ひょうご住宅復興3ヶ年計画の足跡 - 』兵庫県まちづくり部(2000/3),p.23-24〕

> [引用] 京都大学の高田助教授から電話がかかってきた。「今、都市住宅学会の関係者と学生で被災建物の悉皆調査をしています。そちらで困っていることで協力できることがあれば言ってください」とのこと、地獄に仏とはまさにこのことである。電話を受けた坂井(県都市政策課課長補佐)は即座に「被災住宅の戸数に関する生の情報がどこにもありません。できれば悉皆調査の際、住宅戸数をカウントしてもらえませんか」。厚かましいお願いであることは重々承知していたが、お願いするしかなかった。

高田先生も一瞬躊躇した。大変な作業になることは目に見えていたからである。しかし、「わかりました。他のメンバーにも頼んでやってみましょう」と、頼もしい声が返ってきた。

都市住宅学会から最終報告をいただいたのは四月になったが、高田先生には無理を言って作業途中段階での被害戸数の概数をいただいた。

これらの被害住宅戸数と、一部の市町からの被害住宅戸数の情報を頼りに都市政策課独自に推計し、三カ年計画(案)での再建必要戸数を十二万五千戸とした。

〔『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.314〕

> [参考]「住宅復興三カ年計画の十二万五千戸については、三カ年計画発表後も、増え続ける罹災証明書ベースの住宅被害状況報告との差は開く一方で、一九九五年九月には全壊・半壊・消失住家は四十一万五千世帯となっていた」ため、再建必要戸数が少ないという批判に対して、兵庫県は被災家屋公費解体の申請書を個別に検証し、妥当性の確認を行った。〔『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.327-328〕

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【02】住宅の再建

【教訓情報】

04. 住宅の滅失戸数が把握できず、兵庫県では電気・ガスのメーターの廃止件数や公費解体の戸数から推定して、住宅復興の3ヶ年計画が作成された。

【教訓情報詳述】

02) 解体処理申請件数による住宅の滅失戸数は、被災地全体で13万6,730戸、うち神戸では約9万戸が滅失したと推定された。その後の神戸市の調査では、市全域で7万9283戸が滅失したことが明らかとなった(滅失率は15.1%)。

【参考文献】

〔引用〕解体処理申請件数によると、被災地全体で13万6,730戸、うち神戸では約9万戸が滅失したと推定されている。〔三輪康一「住宅再建からみた復旧・復興の特性と課題」『都市政策 no.88』(財)神戸都市問題研究所(1997/7),p.14〕

> [引用] 神戸市が発表したデータによれば、95年1月に存在し96年1月に存在しない住宅は市全域で7万9283戸、滅失率は15.1%〔平山洋介「破壊と再生を超えて」『大震災三年半・住宅復興の検証と課題』日本建築学会(1998/9),p.2-3〕

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[02] 住宅の再建

【教訓情報】

04. 住宅の滅失戸数が把握できず、兵庫県では電気・ガスのメーターの廃止件数や公費解体の戸数から推定して、住宅復興の3ヶ年計画が作成された。

【教訓情報詳述】

03) 神戸市は95年7月7日「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」を策定、兵庫県も95年8月「ひょうご住宅復興3ヶ年計画」を策定し、住宅供給への対応を図ることとなった。

【参考文献】

[引用] 平成7年7月7日「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」を策定[『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』神戸市(1996/1),p.639]

>

[参考] 「ひょうご住宅復興3ヶ年計画」の策定経緯については[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第1巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1997/3),p.243-245]に紹介されている。

>

[参考] 「ひょうご住宅復興3ヶ年計画」及びこれに基づく住宅再建支援事業等については、[『住まい復興の記録 - ひょうご住宅復興3ヶ年計画の足跡 - 』兵庫県まちづくり部(2000/3),p.-]に詳しい。

>

[引用] 「ひょうご住宅復興3ヶ年計画」は、平成7年1月24日深夜の知事の指示を受け、都市住宅部で検討を開始し、「兵庫県住宅再生計画(案)」として、2月4日に災害対策本部会議、2月6日に現地対策本部幹事会等で中間報告を行った。

その後、計画は「ひょうご住宅復興3ヶ年計画」と名称を変え、2月20日に「ひょうご住宅復興3ヶ年計画(案)」として、復興本部会議で説明を行い、自己再建に取り組む被災者を一刻でも早く元気づけるため、3月9日の兵庫県議会災害対策特別委員会に報告し、公表することとしたが、正式決定は、「産業復興3ヶ年計画」「阪神・淡路都市復興基本計画」とあわせて、3つの緊急3ヶ年計画の一つとして、県の復興計画である「阪神・淡路震災復興計画(通称:ひょうごフェニックスプラン)」の策定を待ち、8月に至った。

[『住まい復興の記録 - ひょうご住宅復興3ヶ年計画の足跡 - 』兵庫県まちづくり部(2000/3),p.17]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[02] 住宅の再建

【教訓情報】

04. 住宅の滅失戸数が把握できず、兵庫県では電気・ガスのメーターの廃止件数や公費解体の戸数から推定して、住宅復興の3ヶ年計画が作成された。

【教訓情報詳述】

04) 復興委員会からは、20年程度の使用に耐える中間住宅により当面の被災者対策を行ったうえで、二段階的に復興を行おうとする提案がなされたが、導入されなかった。

【参考文献】

[引用] (阪神・淡路復興委員会での「20年住宅」の提案)

下河辺委員長は、被災地の住宅復興に対してある提案を行った。

暫定復興を前提とした「20年住宅」の提案である。それは、いきなり本格復興に進むのではなく、まず20年程度の使用に耐える小規模な<中間住宅>を3か年で10万戸建設して当面の被災者対策を行ったうえで、二段階的に復興を行おうとするもので、震災復興時に国の復興院で復興計画に関わった下河辺委員長の経験から出た提案であった。

しかし、この提案に対して貝原知事は賛同しなかった。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.311]

>

[引用] 復興住宅の供給計画については、震災直後、国の阪神・淡路復興委員会の下河辺委員長より、20年程度の使用に耐える“中間住宅”を前提に「復興住宅(特別の措置を講じて建設される住宅)を3か年で10万戸建設すること」との提案がなされた。しかしながら、「中間住宅ではスラム化する恐れもあり、住宅復興は恒久住宅で行うべきである」、「中間住宅は神戸・阪神地域になじまず、本格復興でいくべきだ」、「本格復興を後に控えて、10万戸もの中間住宅の建設を行う余地はない」等の声が強く、復興住宅は、当初から恒久住宅を前提として整備されることになったという経緯があった。ただし、中間住宅の具体的なイメージや技術的・制度的可能性、恒久住宅との多様な組み合わせなどについての検討は十分には行われなかった。[高田光雄「住宅復興における取り組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証 提言報告(3/9)』(第3編 総括検証) I 健康福祉分野 兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.346]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[03] 各種住宅再建支援策

【教訓情報】

01. 民間住宅の再建には復興基金を中心に各種支援が行われた。また、被災者自らが建設資材を共同購入するなどの取り組みもみられた。

【教訓情報詳述】

01) 持家再建についての支援として低利融資、利子補給等が行われた。大規模補修に対する利子補給なども実施された。

【参考文献】

〔引用〕中・低所得層・自力建設層については、低利融資制度がある。神戸市災害復興特別融資、阪神・淡路大震災復興基金による利子補給制度、共同・協調化の支援(住市総、密集、優建等)、被災マンションの再建支援(優建等)、賃貸住宅の再建支援(特優賃、民借賃、被災者住宅再建支援等)などがとられている。融資制度の利子補給としては第21表のように、新築・購入に加えて、大規模修繕が加わった。さらに高齢者対策としては、土地の処分により返済する特別融資に対し、利子補給10年3%を予定している。しかし、借入が不可能であるとか、二重ローンのため断念に追い込まれるとか、個別的にはきわめて苦しい状況にある人が少なくない。〔神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.145-146〕

>

〔参考〕支援制度の詳細については[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.151-152,183-185]などに紹介されている。

>

〔参考〕(民間住宅再建への支援)

・自力で住宅を再建したり、民間賃貸住宅に入居されている被災者への支援も非常に重要であることから、財団法人阪神・淡路大震災復興基金(以下、基金という)を活用して以下のような様々な住宅再建支援の制度を拡充・創設。

1)被災者の住宅再建に対する支援について、被災区域全域を対象を拡充するとともに、公的融資に加え民間融資も利子補給の対象とする。

2)建て替えにいたらずとも、大規模な住宅補修を行った者に対して、利子補給を行う制度を創設し負担の軽減を図る。

3)自ら土地を持ちながらも高齢のため住宅再建の融資を受けることのできない高齢者に対し、自己所有地の担保力を前提とした融資制度を利用する場合に利子補給を行う制度を創設。

4)中低所得の被災者が賃借する民間賃貸住宅等の家賃について、新たに基金を活用した民間賃貸住宅家賃負担軽減制度を創設し、被災者の家賃の初期負担の軽減を図る。

〔「神戸住まいの復興プラン」『都市政策 no.85』(財)神戸都市問題研究所(1996/10),p.122-123〕

>

〔参考〕マンションの再建には、建設省の「優良建築物等整備事業(マンションタイプ)」が活用された。震災特例で補助率がアップし、建設費の15～20%程度の補助がある。1996年12月末現在でこの事業を利用あるいは計画中のマンションは88地区約7000戸あり、建て替えが見込まれる被災マンションの8割以上に及ぶ。〔震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.186-187〕

>

〔参考〕震災復興住宅建設利子補給制度の一覧については、〔神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.146〕参照。これによると、住宅金融公庫の災害復興住宅融資等の公的融資において最大2.5%の利子補給がなされるなどの措置がとられた。

>

〔参考〕住宅金融公庫の「災害復興住宅融資」については〔伊藤善弘「住宅再建支援と住宅融資」『都市政策 no.88』(財)神戸都市問題研究所(1997/7),p.72〕などを参照。これによると、神戸市では震災による被害の甚大さに鑑み、融資限度額・融資利率等についての特別措置を要望した。これに対し、住宅金融公庫では、2月末から激甚災害の特例措置として融資限度額の引き上げ、および融資利率の引き下げがなされた。

>

〔引用〕西宮市以外の公的住宅災害復興融資については条件として全壊・半壊、または被災の程度が1/2以上であることの認定書を求めたりしていたが、西宮市はそれらの条件を付さず、一部損壊以上であれば誰でも特例融資を受けることができるようにしていたのが、非常に多くの人たちに利用していただけた要因だと思う。〔前田利男「個人住宅の再建支援」『阪神・淡路大震災 - 震災復興6年の総括』西宮市(2001/4),p.60〕

>

〔引用〕持家住宅等の再建支援の考え方としては、住宅金融公庫の低利融資の活用をベースに、それに利子補給(実質無利子相当)を行うことを基本に組み立てを行うこととした。補助金として一括支給する方がインパクトとしては強いものの、個人補償としての色彩が強くなることや復興基金を財源とするため一度に大量の資金を供出できないこと等により、利子補給を基本とした助成制度にならざるを得なかった。〔「住まい復興の記録 - ひょうご住宅復興3ヶ年計画の足跡 - 』兵庫県まちづくり部(2000/3),p.20〕

>

[引用] (恒久住宅への移行のための総合プログラム)
当然、自宅再建をする被災者は、金利の低い公庫融資を利用するであろうとの考えから、各種支援策の組み立てでも公庫利用を前提としていた。しかし、その後の日本経済の急激な変化により市中金利自体も大幅に低下し、銀行融資利用者も多いことが明らかになったことから、…(中略)…被災者が自宅を滅失し再建等を行う場合には、少なくとも5年間の利子補給が全員に適用できるよう制度拡充を行った。

また、これまでは、震災により滅失した住宅の再建が緊急の課題ということで、支援の対象からはずれていた修繕についても、再建費用に近い資金で大規模な修繕を行っている被災者も相当数いることも明らかになったことから、自宅やマンションの大規模修繕についても利子補給の対象として追加した。

[『住まい復興の記録 - ひょうご住宅復興3ヶ年計画の足跡 -』兵庫県まちづくり部(2000/3),p.21]

>

[引用] 阪神・淡路大震災は、既存の災害関係諸制度の想定を超えた事態をもたらしたため、実質的にはかつてない規模で支援策を講じたにもかかわらず、事前に施策が明らかでなく、また、施策が散発的・後追いのようになったため、被災者が主体的に住宅再建のシナリオを描くことを困難にし、また、被災者にとってその効果を十分に感じさせないものとなったのではないかと考えられる。

被災者が早い時期に支援の全体像を理解し、自主的に住宅の再建に取り組むことができるよう体系的な支援のメニューを提示し、これを被災者に十分に周知することが重要である。

[松原一郎「住まい復興のあり方 - 社会福祉の視点から -」『阪神・淡路大震災復興誌[第5巻]1999年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2001/3),p.40]

>

[引用] 災害復興住宅融資は、1995年1月25日から受付を開始し、通常の当該融資は災害発生時から2年以内(運用上は災害終息から2年以内)が受付終期となっているが、特例的に受付期間を延長し、現在に至っている。

また、当該融資の利用の普及を図るため、次に掲げる改正の他、様々な制度改善が行われた。

・基本融資額の引上げ(例:木造の住宅・建設資金の場合 1,020万円 → 1,080万円)

・特例加算額の新設(例:建設資金の場合 450万円)

・親孝行ローン制度の導入

・マンションや民間賃貸住宅の建替等の促進に関しても、

・区分所有マンションを建て替える際の建設資金における金利の引下げ及び融資限度額の引上げ

・被災者を優先的に入居させる被災者向け民間賃貸住宅融資制度における規模要件の緩和及び融資限度額の引上げ等

・被災した賃貸住宅を再建する被災者に対する災害復興賃貸住宅融資制度の整備

・災害共用部分補修融資制度の整備

等が実施された。

[高田光雄「住宅復興における取り組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9)』(第3編 総括検証) I 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.354]

>

[引用] 基金を活用した住宅再建支援事業については、「自分でできることは自分でしてもらおう。本当に困っている人を手厚く支援しよう。」という共助による自立再建支援の方針が打ち出され、特に再建が困難な事業に取り組もうとする被災者に重点的に支援を行うことになった。具体的には、平時でも困難な面的整備事業や困難が予想された被災マンション再建、さらには供給不足が心配された民間賃貸住宅の再建などに対しインセンティブを付与する形で支援が開始された。[高田光雄「住宅復興における取り組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9)』(第3編 総括検証) I 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.347]

【区分】

3. 第3期・本格的復興・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[03] 各種住宅再建支援策

【教訓情報】

01. 民間住宅の再建には復興基金を中心に各種支援が行われた。また、被災者自らが建設資材を共同購入するなどの取り組みもみられた。

【教訓情報詳述】

02) 兵庫県や神戸市などでは住宅再建の融資制度を設けたが、当初1年程度の利用は低調だった。

【参考文献】

[引用] 兵庫県では、勤労者住宅資金融資制度災害特別貸付を実施したが、平成8年1月末の受付件数は18件に留まった。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.158]

>

[引用] 平成7年度の神戸市予算のうち、1113億円の復興住宅貸付の特別融資予算に対して利用が82億円しかなく、被災者の多くは1年目には住宅再建に取り組めなかったことが影響している。[舟場正富「地震と地方分権一災害における公共と民間の役割の課題一」『都市政策 no.94』(財)神戸都市問題研究

所(1998/12),p.11-12]

>

[参考] 神戸市災害復興住宅特別融資の新設については[伊藤善弘「住宅再建支援と住宅融資」『都市政策 no.88』(財)神戸都市問題研究所(1997/7),p.73-75]参照。これによると、2月上旬に「神戸市災害復興住宅特別融資」制度に関する要項と実施要領が決定された。従来の制度と比較して特に配慮された点は、以下のとおりである。

- 1) 限度額の引き上げ
- 2) 利率の引き下げ
- 3) 据え置き期間の新設
- 4) リ災証明(被害の程度を問わず、リ災証明があれば一部破損でも申請できる)
- 5) 親孝行ローンの新設
- 6) 二重ローンの容認
- 7) 所得制限の撤廃
- 8) 収入判定の緩和
- 9) その他(手続き面での柔軟な対応等)

>

[引用] (伊丹市)市独自の持家再建支援策として、伊丹市震災復興住宅資金融資斡旋及び利子補給制度、伊丹市被災住宅補修資金融資斡旋制度が、民間賃貸住宅の家主と入居者の支援策として、伊丹市震災復興賃貸住宅建替え建設費補助制度及び伊丹市震災復興民間賃貸住宅家賃敷金助成制度が創設されている。[『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅』神戸弁護士会(1997/3),p.40]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[03] 各種住宅再建支援策

【教訓情報】

01. 民間住宅の再建には復興基金を中心に各種支援が行われた。また、被災者自らが建設資材を共同購入するなどの取り組みもみられた。

【教訓情報詳述】

03) 戸建住宅を再建した場合、世帯条件によっては利子補給や税の減免等を通じて数百万円規模の支援が実施されたとの試算もある。

【参考文献】

[参考] [神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.146-147]では、自力再建のための住宅再建支援策を金額ベースでみるために義援金、利子補給、租税軽減などで給与収入600万円夫婦2人のケースで試算した例が示されている。これによれば、「給与収入600万円 夫婦2人 家屋全壊により1,000万円損失 2,000万円の家を新築のケース(95平方メートルの木造家屋を解体撤去)」で、約500万円の支援となる。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[03] 各種住宅再建支援策

【教訓情報】

01. 民間住宅の再建には復興基金を中心に各種支援が行われた。また、被災者自らが建設資材を共同購入するなどの取り組みもみられた。

【教訓情報詳述】

04) 一方、被災者自らが建設資材を共同購入することなどによって再建を目指す「神戸震災住宅復興生活協同組合」なども設立された。

【参考文献】

[引用] 被災者の住宅確保にはこのように各方面から方策が講じられた一方、被災者自らが協力して住宅再建に取り組む動きが見られた。被災して住宅再建を必要とする人々が協力して建築資材を共同購入し、地元の工務店等から技術協力を受け、各自の土地に住宅を再建することを目的として、神戸震災住宅復興生活協同組合が設立され、県は11月24日にこれを認可した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.158]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【03】各種住宅再建支援策

【教訓情報】

01. 民間住宅の再建には復興基金を中心に各種支援が行われた。また、被災者自らが建設資材を共同購入するなどの取り組みもみられた。

【教訓情報詳述】

05) 民間住宅の供給促進を狙って、開発指導要綱等の緩和が行われた。

【参考文献】

【参考】西宮市は、民間住宅の供給を促進し、まちの活性化を図るため、平成7年8月1日から開発事業に関する指導要綱、小規模住宅等指導要綱の規制を緩和した。開発指導要綱では、公営住宅、公団・公社の住宅建築について原則適用除外、開発整備協力金及び集合住宅の建築戸数規制を廃止等を実施したことが、『阪神・淡路大震災 - 震災復興6年の総括』西宮市(2001/4),p.61]に記されている。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【03】各種住宅再建支援策

【教訓情報】

02. 二重ローンや融資を受けることが難しい高齢者への対応も課題とされ、兵庫県や金融機関による支援がなされた。

【教訓情報詳述】

01) 自宅の再建にあたっての二重ローンも課題となった。家を失い、ローンが残ったのはおよそ1万5千件との推計もある。

【参考文献】

【参考】ある金融機関が発行した251件の解体同意書では、ローンの返済終了140件、継続中は111件で内、解体を中止17件、再建・再建中50件、更地44件とのデータがある。[島本 慈子『倒壊 大震災で住宅ローンはどうなったか』筑摩書房(1998/12),p.236-237]

>

【参考】[島本 慈子『倒壊 大震災で住宅ローンはどうなったか』筑摩書房(1998/12),p.48-54]では、家を失い、ローンが残ったのはおよそ1万5千件と推計している。

>

【引用】「再建マンション」の32戸のうち7戸が地震時にローンが残っていた。12人が60歳以上。「これほど借金を抱えた高齢者の集団はないだろう」[島本 慈子『倒壊 大震災で住宅ローンはどうなったか』筑摩書房(1998/12),p.241]

>

【引用】日本経済新聞社の調査(平成9年12月16日)では、非仮設住宅の被災者のうち約1割の人が二重ローンをかかえている。その状況は「100～500万円未満」が20%、「500～1,000万円未満」が26.7%、「1,000～1,500万円未満」が16.7%、「1,500～2,000万円未満」が16.7%、「2,000～2,500万円未満」が6.7%、「2,500～3,000万円未満」が3.3%、「3,000万円以上」が10.0%である[高寄昇三『阪神大震災と生活復興』勁草書房(1999/5),p.153]

>

【参考】住宅金融公庫大阪支店の調査(対象は97年3月までに公庫の災害復興住宅融資などを利用した神戸・阪神間の被災者より抽出)によれば、

・ダブルローン 5.7%

・毎月のローン返済額が生活費の25%以上 28%

・再建のローンを組んだ被災者は年齢が高いのが特徴で平均年齢47.5歳

[神戸新聞朝刊『被災者の自宅再建ローン月額返済額』(1997/11/26),p.-]

>

【引用】阪神・淡路大震災に際して、生活復興について最も深刻だったのは、勤勉で毎年相当の納税もしているサラリーマンを中心とした中堅所得層であった。なかには、マイホームが全壊して建物はないのにローンだけが残り、新しくローンで家を建てる二重ローン生活をした人も多かった。

こんなときにこそ、政府は住宅復興に公的支援をすべきだとする意見が強く主張された。…(中略)…

しかしながら、これらの人々に対して目立った公的支援がなされず、政府は従来の考え方に固執して、中堅所得層の悲痛な声に応えようとしなかった。

[貝原俊民『大震災からの警告 - 大震災は何を語りかけたのか - 』ぎょうせい(2005/1),p.130]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【03】各種住宅再建支援策

【教訓情報】

02. 二重ローンや融資を受けることが難しい高齢者への対応も課題とされ、兵庫県や金融機関による支援がなされた。

【教訓情報詳述】

02) 兵庫県は、3万戸を対象としたダブルローンの利子補給制度を設けたが、98年の時点では1千戸台の利用に留まった。住宅金融公庫は返済中の被災者に対する優遇措置を設けた。

【参考文献】

【引用】兵庫県は、3万戸を対象としたダブルローンの利子補給制度を設けたが、98年の時点では1千戸台の利用に留まった。[島本 慈子『倒壊 大震災で住宅ローンはどうなったか』筑摩書房(1998/12),p.238]

>

【引用】住宅金融公庫は返済中の被災者に対する優遇措置を設け、4千人弱が利用している。[島本 慈子『倒壊 大震災で住宅ローンはどうなったか』筑摩書房(1998/12),p.240-241]

>

【引用】(恒久住宅への移行のための総合プログラム)
被災した建物にまだ債務が残っているのに新たに再建のためのローンを組まないといけないダブルローン債務者に対する支援については、震災当初からマスコミや各界からの提言等で、その対策の必要性が叫ばれていたが、支援制度がスタートしても他の制度の申請戸数に比べ極端に申込数が少なかった。このため、銀行等の協力を得て、抽出によるダブルローン債務者の実態把握を行ったところ、被災し解体した住宅は老朽住宅が多かったことから、不幸にも債務がまだ残っていた人もいるものの、築後相当の期間が経っているため全体的には債務のない人が多かったことが傾向として浮かび上がった。逆に、比較的新しい住宅やマンションに住んでいた被災者のほうが、大規模修繕等を行った結果、ダブルローンになっているケースが多いということが明らかになったことから、ダブルローン対策として大規模修繕についても支援対象として追加することとした。

[『住まい復興の記録 - ひょうご住宅復興3ヶ年計画の足跡 -』兵庫県まちづくり部(2000/3),p.21]

>

【引用】当初の需要予測が大きく外れた制度もあった。被災した建物にまだ債務が残っているにもかかわらず新たな住宅再建のためにローンを組まなければならないダブルローン債務者に対する支援については、各種の提言等でその対策の必要性が叫ばれていたが、現実の利用は少なかった。被災し解体した住宅は老朽住宅が多かったことから、不幸にも債務が残っていた場合もあったが、築後相当の期間が経っているため全体的には債務が少なかった。逆に、比較的新しい住宅やマンションに住んでいた被災者のほうが、大規模修繕等を行った結果、ダブルローンになっているケースが多いということが明らかになり、ダブルローン対策として大規模修繕についても支援対象とする制度の見直しが行われた。[高田光雄『住宅復興における取り組み』『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9)』(第3編 総括検証) I 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.345]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【03】各種住宅再建支援策

【教訓情報】

02. 二重ローンや融資を受けることが難しい高齢者への対応も課題とされ、兵庫県や金融機関による支援がなされた。

【教訓情報詳述】

03) 融資を受けにくい高齢者のための支援として、「親孝行ローン」や「高齢者向け不動産処分型特別融資制度」が創設された。

【参考文献】

【引用】子供のいる高齢者には、子供が親に代わって融資をうけることのできる「親孝行ローン」が設けられ、震災復興住宅特別融資申込の20%を占めるなど、高齢者の住宅再建支援に役立った。[伊藤善弘『住宅再建支援と住宅融資』『都市政策 no.88』(財)神戸都市問題研究所(1997/7),p.82]

>

【引用】阪神・淡路大震災のために制定された法律で、公庫の災害復興融資に「親孝行ローン」が設けられた[島本 慈子『倒壊 大震災で住宅ローンはどうなったか』筑摩書房(1998/12),p.74-75]

>

[引用] 平成9年には、全国で初めて土地を所有する高齢者のための不動産処分型特別融資制度が創設された[伊藤善弘「住宅再建支援と住宅融資」『都市政策 no.88』(財)神戸都市問題研究所(1997/7),p.82]

> [引用]、復興基金の住宅再建関連助成制度の利用戸数52,354戸のうち、高齢者住宅再建支援補助を活用した高齢者は20%となり、この補助制度が自力再建力の弱い高齢者に非常に有効だったことがわかるが、逆にいえば、それ以外の利子補給制度は、高齢者がそもそも融資制度を受けられないケースが多いから、あまり機能しなかったということでもある。[廣井脩「総合的国民安心システム創設のための取り組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(6/9)』(第3編 分野別検証) IV 防災分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.272]

> [引用] 公営住宅への入居時期との絡みもあり、住宅が滅失し、民間賃貸住宅に入居した被災者に対し、間接的に家賃補助を行う補助事業(民間賃貸住宅家賃負担軽減事業1996年10月)が創設されるとともに、「補修でも新築するのと同程度の費用がかかる。」「高齢者は融資を受けられず、なけなしの貯金で再建している。」といった声を受け、高額な補修費への利子補給事業(大規模住宅補修利子補給1996年10月)や高齢者の再建に対する補助金の交付事業(高齢者住宅再建支援事業1998年2月)も創設された。[高田光雄「住宅復興における取り組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9)』(第3編 総括検証) I 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.350]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【03】各種住宅再建支援策

【教訓情報】

03. 定期借地権の活用によって再建を促進するための施策が展開された。

【教訓情報詳述】

01) 公的機関が、再建できない土地所有者から土地の買収を進め、定期借地権を設定して、自宅の自力再建を実現する方式が展開された。

【参考文献】

[引用] これまでの融資制度では住宅の再建が困難な土地所有者の土地を神戸市住宅供給公社が一旦買い取り、住宅を建設して分譲する。その際、購入者(元の土地所有者)の資金計画上必要な場合は建物のみを分譲し、土地は住宅供給公社が所有したまま50年間の定期借地権により賃貸する。[神戸市震災復興本部総括局「震災後3年間における復興の進捗状況と取り組み」『都市政策 no.91』(財)神戸都市問題研究所(1998/3),p.141]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【03】各種住宅再建支援策

【教訓情報】

03. 定期借地権の活用によって再建を促進するための施策が展開された。

【教訓情報詳述】

02) 神戸市では定期借地権の活用を希望する土地所有者と借地希望者の仲介を行う「神戸市定借バンク」を設け、潜在ニーズの掘り起こし、融資面での優遇措置を図った。

【参考文献】

[参考] 神戸市定借バンク(土地を貸したい人と借りたい人の登録、仲介)の概要については[「神戸市定借バンク」『都市政策 no.91』(財)神戸都市問題研究所(1998/3),p.126-127]に紹介されている。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【03】各種住宅再建支援策

【教訓情報】

03. 定期借地権の活用によって再建を促進するための施策が展開された。

【教訓情報詳述】

03) 「定期借地権による被災マンション建替支援制度」が創設されたが、97年1月末での利用は2団地に留まり、土地を手放すことへの抵抗が強いことが指摘された。

【参考文献】

【引用】マンションの建替を積極的に支援するため、「定期借地権による被災マンション建替支援制度」の創設及び「被災マンション共用部分補修支援利子補給制度」の拡充を図る。

1) 定期借地権による被災マンション建替支援制度の創設

区分所有者の大半が高齢者であるなど、通常再建が困難な被災マンションを対象に住宅供給公社が区分所有者に再分譲することを前提に、その土地を取得して定期借地権付き分譲マンションを建設する場合、助成を行い被災者の定期借地権地代の負担軽減を図る。〔一括助成金〕260万円/戸(区分所有者の持分の土地評価額が1,400万円/戸の場合)〔調査設計費〕20万円/戸

2) 被災マンション共用部分補修支援利子補給の拡充

マンション再建の促進を図るため、共用部分補修についての公庫融資に対する利子補給の対象額の上限を引き上げる。〔現行〕公庫融資額100万円～150万円〔改正〕830万円〔震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.152-153〕

>

【参考】再建(建替)の支援方法としては、全部譲渡方式、地上権設定方式、定期借地権方式の3つが用いられている。1997年1月末では、全部譲渡方式26団地2637戸、地上権設定方式7団地505戸、定期借地権方式2団地108戸となっている〔震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.188-189〕

>

【引用】定期借地権方式を、被災マンションの建て替えに導入すると兵庫県が発表したのは、地震から2ヶ月が経過した頃だった...略...かなりのマンションがこの方式で建て替えを行うのではという声が聞かれたが、ふたを開けてみれば定期借地権方式による再建は2棟だけ。土地を手放すことへの抵抗感の強さをあらためて印象づける結果になった。〔島本 慈子『倒壊 大震災で住宅ローンはどうなったか』筑摩書房(1998/12),p.76〕

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

01. 義援金は、地震発生当日から被災自治体、日赤、NHK等を通じて集まったが、地下鉄サリン事件の発生の影響もあって、4月には激減した。

【教訓情報詳述】

01) 義援金は、地震発生当日から被災自治体に対してだけでなく、日赤、NHK等を通じて集まった。

【参考文献】

[参考] 義援金は、地震発生当日から被災自治体に対してだけでなく、日赤、NHK等を通じて集まった。

[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第1巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1997/3),p.290-291]

>

[引用] 震災当初は、救援物資と合わせて災害義援金が届けられるケースもあり、昼夜を問わず災害義援金を受け付けることが多かった。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.164]

>

[引用] 義援金の申出が、震災当日からニュースを見たり、聞いた多くの方々から、兵庫県をはじめ、被災市町や日本赤十字社の各支部、地区、分区、報道機関等に寄せられたため、それぞれの機関において急遽専用受入口座を開設し、義援金の受入体制を整え、義援金の受け入れを開始したが、領収書の発行等の事務に追われ、それぞれの受付窓口は、非常に混雑した。[『兵庫県南部地震災害義援金報告書』兵庫県南部地震災害義援金管理委員会(2000/1),p.7]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

01. 義援金は、地震発生当日から被災自治体、日赤、NHK等を通じて集まったが、地下鉄サリン事件の発生の影響もあって、4月には激減した。

【教訓情報詳述】

02) 95年4月には3月比で5分の1に激減し「地下鉄サリン事件」の影響も大きかったとされた。

【参考文献】

[参考] 義援金の月別募集状況のデータについては[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第1巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1997/3),p.292]参照。これによると、95年4月の募集金額は88.17億円であり、3月の396.33億円の約5分の1となっている。

>

[参考] [日本公認会計士協会・近畿会『自然災害に係わる義援金に関する提言書』(1996/1),p.18,24]は、次のように述べている。

「3月より大幅に収入が減少しているが、地下鉄サリン事件の影響も一部にあると推定でき、全国報道の義援金活動に対する影響力は無視出来ない」

「義援金活動へのマスコミの影響力は無視できないものがある事は広く認識されるところである。今回の阪神・淡路大震災義援金の受入状況においても、地下鉄サリン事件(3月20日)が大きく影響を与えたと思われる。」

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

01. 義援金は、地震発生当日から被災自治体、日赤、NHK等を通じて集まったが、地下鉄サリン事件の発生の影響もあって、4月には激減した。

【教訓情報詳述】

03) 募金団体が精力的に国民感情に訴えていくことで、募金額の増額は可能だったとの見方もある。

【参考文献】

〔引用〕阪神大震災の直後から義援金の申出がつつき、平成8年10月末現在、約1,770億円になっている。義援金の募集状況を見ると、第1に、月別状況は第3表のとおりである。平成7年4月には3月比で5分の1に激減しているが、東京で起こった「地下鉄サリン事件の影響も一部にあると推定でき、全国報道の義援金活動に対する影響力は無視出来ない」とその原因が推定されている。このことは政策的意図をもって、募金団体がもっと精力的に国民感情に訴えていけば、募金額の増額は可能であったと推定できる。〔神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策 no.86』（財）神戸都市問題研究所(1997/1),p.102〕

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

〔04〕義援金

【教訓情報】

02. 1月25日に関係26団体からなる「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が発足したが、委員会メンバーの構成や一部義援金が対象外となったなどの問題もあった。

【教訓情報詳述】

01) 初期に各市町が受け入れた義援金の内、各市町を特定した義援金が募集委員会に送金されない例もあり、自治体間での不公平が指摘された。

【参考文献】

〔引用〕今回の阪神・淡路大震災義援金の受入れた初期段階において、各市町村が受け入れた義援金の内、各市町村を特定した(目的指定)義援金については、各自治体への見舞金として募集委員会への送金対象から外された例がある。
・しかし、この判断は不透明な部分が多く、自治体間での不公平又は不公正感を払拭しきれないものがある。
・各自治体に寄せられた義援金の取扱については、明確な基準を示し、この基準を遵守したか否かについて、先の不公平又は不公平感を排除する為にも「監査」による判断の妥当性を検証する手続きが必要と思われる。

〔日本公認会計士協会・近畿会「自然災害に係わる義援金に関する提言書」(1996/1),p.14〕

>

〔引用〕...(前略)...義援金の取り扱いにも問題があった。市町にかぎりの義援金の取り扱いにつき、明確な基準を設けるべきである。ことに当該自治体かぎりか全体か不明確であった。当該自治体に寄せられた義援金を、その自治体かぎりで配分してしまう団体と、委員会に提出する団体に分かれたからである。〔高寄昇三「阪神大震災と生活復興」勁草書房(1999/5), pp50〕

>

〔参考〕北淡町独自の義援金約4億2,500万円の配分について、〔石上泰州「厳しさを増す北淡町の財政状況」『月刊「地方財務」第550号』ぎょうせい(2000/3),p.47-48〕に紹介されている。

>

〔引用〕町議会に対して独自に使うと発言した町長もあれば、市民に市に寄せられた義援金は市民のために配分すると約束した市長も会った。それぞれの市町にもらったものは、それぞれの市町が独自に使えるのは、当然のことと考えられていたからでもある。〔「阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像」(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.650〕

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

〔04〕義援金

【教訓情報】

02. 1月25日に関係26団体からなる「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が発足したが、委員会メンバーの構成や一部義援金が対象外となったなどの問題もあった。

【教訓情報詳述】

02) 兵庫県南部地震義援金募集委員会の構成メンバーについて、マスコミ諸団体が過半数を占めたため、それを問題視する指摘がある。

【参考文献】

[引用] 今回の兵庫県南部地震災害義援金募集委員会については、次の点を指摘することができる。

1) 被災自治体行政担当者

・災害救助法適用15市10町の内、神戸市と津名町のみが募集委員会メンバーとなっているが、被災自治体の意見を反映するには余りに少なく他とのバランスに欠けると思われる。

・被災自治体は、義援金の支給業務を担当する事から、直接、募集委員会に意向を伝える機会が必要と思われる。

2) 学識経験者

・義援金活動には、社会福祉に係る自然科学・社会科学の知識や経験が幅広く反映される必要がある。今回の募集委員会メンバーには全く学識経験者の参加が無い事は今後の課題となる。

3) 義援金受入れ団体

・義援金窓口として、日本赤十字社・共同募金会・全国紙の参加については、義援金受託者の立場として参加は当然の事と思われるが、全体の構成として、マスコミ諸団体が過半数(26団体の内、14団体)を占める事はバランスの上から留意が必要と思われる。

・又、参加している報道関係団体の内、記事を取りまとめる立場(例えば支局長)の役職者が、自らが報道対象となる募集委員会の関係者となる事に若干の疑問が残る。

[日本公認会計士協会・近畿会「自然災害に係わる義援金に関する提言書」(1996/1),p.23]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

02. 1月25日に関係26団体からなる「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が発足したが、委員会メンバーの構成や一部義援金が対象外となったなどの問題もあった。

【教訓情報詳述】

03) 義援金の管理運営については、監査体制の強化、情報開示の徹底も求められた。

【参考文献】

[引用] 義援金の管理運営について、1つは監査体制の強化、2つは情報開示の徹底などである。監査については、具体的法的規定はなく、単なる善管注意義務によって処理されているが、募金は全て募集委員会に遅滞なく振込まれているか、受け入れ団体は必ず寄付者の氏名・金額を公表し、外部監査を受けているか、募集委員会での義援金資料の公開および内部資料の閲覧、間接開示としてのマス広報活用などが実施されたかどうかである。[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.107]

>

[引用] 募集委員会事務局においては、義援金の受入状況については、震災直後は1週間ごとに記者発表していたが、平成8年度からは1ヶ月ごとに発表することにした。

また、被災者への配分状況についても、1ヶ月ごとに配分を行っている市町からの報告を求め、記者発表をしてきた。

さらに義援金の預託者に義援金の受入状況及び配分状況を報告するため、主要日刊紙に、募集委員会の承認を得て、義援金から経費を負担し、平成7年12月17日に次の新聞広告を行ったが、非常に経費を要するため、その後は行うことができなかった。

[『兵庫県南部地震災害義援金報告書』兵庫県南部地震災害義援金管理委員会(2000/1),p.20]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

02. 1月25日に関係26団体からなる「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が発足したが、委員会メンバーの構成や一部義援金が対象外となったなどの問題もあった。

【教訓情報詳述】

04) 義援金募集・配分の体制は、経験もなく、混乱する被災地内で組み立てられていった。

【参考文献】

[引用] 災害発生直後から義援金の募集が兵庫県をはじめ被災市町、日本赤十字社、社会福祉協議会、共同募金会、各マスコミなどではじめられたが、情報の不足あるいは通信交通の途絶から全体像がつかめな

い状況でもあった。そのうえ、義援金を募集したり、自分が義援金を出したりすることはあっても、寄せられてくる膨大な義援金を被災者に配分するということは、この業務に携わった者すべてが初めて経験することであった。マニュアルも手引書もなかった。…(中略)…

翌日三名の北海道庁の職員が、災害救助法関係の資料、奥尻地震での義援金募集や配分に関する実務的な資料を携え来神した。この人たちからいろいろ示唆を受け義援金募集や配分の実務的な手続きが整えられていた。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.647]

>

[引用] 一月二十五日に義援金の受け入れと配分に関係する団体を構成員とする「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が設置され、日本赤十字社兵庫県支部に事務局が置かれた。…(中略)…

ところが、ほとんどの交通機関が混乱あるいは途絶しており、通信も同様であった。また会議する場所もなかった。そんななかで、メンバーとなる各団体の責任者と直接連絡をとることなどほとんど不可能であった。…(中略)…やむを得ずファックスや携帯電話などでなんどもなんども連絡をとり、やっと文書審議で募集委員会を立ち上げた。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.649]

>

[引用] 被害の大きかった神戸市、芦屋市、西宮市で、被災状況の調査がまだ混乱しているなか、義援金の配分がスムーズに処理できるかが懸念された。…(中略)…

「趣旨は理解できるが、被害調査をこれからローラー作戦で実施するところなので、結果がでるまで配分開始は待ってほしい」というのが各市の共通した意見であった。…(中略)…しかし、一月末日には天皇陛下が被災地を訪問されるとの情報もあり、日赤本社からは、義援金を出来るだけ早期に配分して欲しい旨、募集委員会に要望されていた。

このように被災市町当局さえも状況がつかめていないなかで、第一次配分をはじめざるを得なかった。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.653-654]

>

[引用] 神戸市に続き、西宮市、芦屋市等阪神間の被災市も順次配分を開始しだすと、混乱はさらに輪をかけて広がっていった。当初の配分概数は直ぐに超過し、各市に配分金を追加送金する日が続き、義援金を受け付けている各団体への随時送金を依頼してやっと配分金を確保する状況が続いた。

第一次配分では、被災地が広範囲かつ甚大で被害調査も三週間から一カ月以上かかり、そのうえ「罹災証明書」の発行事務が混乱したこと、対象者がどんどん増加しその実数が確定しなかったこと、また交通事情の悪さから市町の配分窓口との打ち合わせも充分出来なかったことなどが原因で混乱した。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.655]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【04】義援金

【教訓情報】

02. 1月25日に関係26団体からなる「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が発足したが、委員会メンバーの構成や一部義援金が対象外となったなどの問題もあった。

【教訓情報詳述】

05) 特定の目的をもった寄託者の意思と、受け取った市町の意思を尊重する制度が設けられた。

【参考文献】

[引用] 被災市町全体に寄せられた(特定市町に寄託された)義援金の額はほぼ百五十億円であった。この範囲内において市町の判断により配分できる「市町交付金」制度を設けたのである。これにより、特定の目的をもって寄託した人の意思を尊重しながら、被災者の不公平をできるだけ是正し、また集約に反対していた市町長の理解を得て義援金の配分をスムーズに進めようとするものであった。

具体的には、被災各市町で受け入れた義援金の額約百五十億円を、各市町の全壊(焼)世帯数に応じて配分し、各市町は募集委員会の定める基準(住宅新築・住宅債券、高齢者支援等)のうちから選択して、独自の判断で配分することができることとしたものである。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.656-657]

>

[引用] 阪神・淡路大震災では、津名郡淡路町が町に直接寄せられた義援金の一部を自主運用し、仮設住宅用地の借り上げ料、仮設のふれあいセンターの管理運営費にも配分。同郡一宮町は、被災者の心のケア事業としてマラソン大会などに使った。[神戸新聞記事「使途 寄託意思どう生かす」『震災10年 備えはその時どうする 義援金』(2004/8/1),p.-]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【04】義援金

【教訓情報】

02. 1月25日に関係26団体からなる「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が発足したが、委員会メンバーの構成や一部義援金が対象外となったなどの問題もあった。

【教訓情報詳述】

06) 義援金の募集・配分には大きなマンパワーと事務的経費が必要となる。

【参考文献】

【引用】義援金の集約、配分の原則などの理屈は関係者間の共通認識により解決しうが、全国的な支援が必要となるおおきな災害での義援金の募集、配分には膨大なマンパワーが要求されることが、今回の災害で明らかとなった。[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.663]

>

【引用】義援金の募集については多額の事務的経費が必要になることは避けられない。とくに、用途を決定するに至るまでの間にも現地調査のため出張することも想定される。いままでは、集まった義援金は全額を被災地への支援に充て、そのために必要な費用はそれぞれの団体で負担していた。必要になったときに義援金募集に積極的に取り組めるよう、義援金の一定割合を事務的経費に充てることができるような方式に転換していくような検討も必要である。[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.672]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【04】義援金

【教訓情報】

03. 義援金の第一次配分は、り災証明の認定をめぐる混乱により、当初の予想件数を数倍も上回った。

【教訓情報詳述】

01) 1月29日には、死亡者・行方不明者1人あたり10万円、全半壊・全半焼世帯10万円の配分が決まったが、り災証明の認定について混乱・再調査が続き、当初約8万件の予定が2月17日には29万件に達すると見込まれた。

【参考文献】

【引用】報道機関や災害義援金の寄託者、被災者等から第1次配分はいつから始まり、どのような基準で配分するのかといった問い合わせが多くなる中で、募集委員会においては、1月29日、死亡者及び行方不明者に対し1人当たり10万円、住家の全壊・全焼・半壊・半焼の世帯に対し1世帯あたり10万円を、それぞれ一律に見舞金として配分することを決定した。

そして、募集委員会では、1月31日までに関係市町へ所要額を送金し、支給体制が整った市町では2月1日から被災者への支給が始まった。しかしながら、被災件数が余りにも多く、り災証明書の発行に相当の時間を要し、最も被害の大きかった神戸市では2月6日から被災者への支給申請の受け付けが始まるなど、各市町によって開始時期が異ならざるを得なかった。

また、り災の状況を認定する基準が明確でないため、災害義援金の支給が始まると、支給の根拠となるり災証明書の認定基準をめぐる市町と被災者の間で混乱が生じ、り災状況の再調査が相当数行われることとなった。

配分対象件数については、兵庫県災害対策総合本部が把握した被害状況に基づき当初約8万件と積算したが、被害状況の把握が進むにつれ大幅に増え2月13日現在で17万件と見込まれ、さらに2月17日現在、市町からの報告によると29万件に達すると見込まれ、最終的な配分対象件数の把握が極めて困難な状況にあった。第1次配分では、当面の生活に支障をきたす被災者への緊急的な対応が必要との考えのもと見舞金として配分したが、今後の配分においては、被災者の生活の再建、自立に焦点を当てて配分することも検討していく必要があった。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.164-165]

>

【引用】1月17日の震災発生直後から多くの義援金が各受入機関に寄せられ、早期に被災者に配分する必要に迫られた。

しかしながら、交通機関はマヒしたままであり、募集委員会委員が一堂に集まって協議することも困難な状

態であったため、次のとおりファックスによる文書審議により各委員の意見を徴し、第1次配分を決定し、準備の整った市町から義援金の配分請求の受け付けを開始し、早い市町では2月1日から受け付けを開始した。[『兵庫県南部地震災害義援金報告書』兵庫県南部地震災害義援金管理委員会(2000/1),p.8]

> [引用] 第1次配分の開始後、各市町の窓口では、義援金配分的前提となる「り災証明書」の発行事務が混乱し、第1次配分の対象者もどんどん増加し、その実数が確定しないため、その混乱が収拾するまで第2次配分を決定することができない状態となった。[『兵庫県南部地震災害義援金報告書』兵庫県南部地震災害義援金管理委員会(2000/1),p.10]

> [参考] 義援金の給付に際して問題になった事例として、戸籍上は夫婦であるが、被災当日は別々(店舗と自宅)に居住していた例、登録上は1世帯であるが、被災当日は親子別々に生計を営んでいた例、民間住宅の賃貸借契約の締結が確認できない例などが、[『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 - 』神戸市生活再建本部(2000/3),p.81-84]に挙げられている。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

03. 義援金の第一次配分は、り災証明の認定をめぐる混乱により、当初の予想件数を数倍も上回った。

【教訓情報詳述】

02) その後、4月21日には重傷者、要援護家庭、被災児童等および住宅助成などの第二次配分が決まった。

【参考文献】

[参考] 4月15日現在の義援金総額が1,555億円に達したこと、世論や日本赤十字社本社等からも義援金の早期支給を促されていること等から、4月21日、募集委員会を開催し、第二次配分として重傷者見舞金(1人、5万円)、要援護家庭激励金(1世帯、30万円)、被災児童・生徒教育助成金(1人、1万円～5万円)、被災児童特別教育資金(1人、100万円)、住宅助成(1世帯、30万円)の支給を決定した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.165]

> [引用] 第一次では、緊急性が高く、被災状況が比較的明確な人的被害と住家被害に対する見舞金として配分したが、第二次では、生活基盤の弱い世帯への支援、生活安定のために住宅確保に対する援助、災害遺児への就学支援、重傷者への見舞い等を中心として、配分された。

義援金の配分では、当初に目標を定めて配分を決めるのではなく、寄せられた金額に応じて対象拡大や配分額の増額を決めてゆくことにならざるをえない。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.656]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

03. 義援金の第一次配分は、り災証明の認定をめぐる混乱により、当初の予想件数を数倍も上回った。

【教訓情報詳述】

03) 96年7月19日には、全半壊世帯に10万円の「生活支援金」を支給する第三次配分を決定した。

【参考文献】

[参考] 96年7月19日には、全半壊世帯に10万円の「生活支援金」を支給する第三次配分を決定した。震災により全焼、全壊、半焼、半壊に遭い、年間総所得が690万円以下の世帯に対して支給された。[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.13]による。

> [参考] 「義援金の配分・支給予定総額」については[神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.133]など参照

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

03. 義援金の第一次配分は、り災証明の認定をめぐる混乱により、当初の予想件数を数倍も上回った。

【教訓情報詳述】

04) 99年7月には、配分残額について、被災市町の復興等の事業資金に充てること、その後の残金等については関係基金の事業経費に配分すること、といった最終的な精算方針が決定した。

【参考文献】

[引用] 義援金の請求期限が平成11年3月31日で締め切られたが、…(中略)…配分の決定されていない義援金の額は、2億8千万余円(平成11年6月30日現在)となることが確定し、その後に寄せられる額も余り大きな額が期待できないため、新たに被災者に均一に配分するとすれば600円余りと少額になり、義援金の趣旨が生かされないものとなるため、残金は、次のとおり住家の被災率に応じ、被災地市町に配分し、被災地の復興等の事業資金に充てることに平成11年7月21日の募集委員会において決定した。…(中略)…
なお、市町配分金の交付後の残金及び今後寄せられる義援金は、兵庫県と大阪府の被災率(95.59%:4.41%)で案分し、それぞれの県・府の指定する(財)阪神・淡路大震災復興基金及び(財)大阪府福祉基金の復興に資する事業の経費に配分されることに、同日の募集委員会において決定した。
[『兵庫県南部地震災害義援金報告書』兵庫県南部地震災害義援金管理委員会(2000/1),p.23]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

03. 義援金の第一次配分は、り災証明の認定をめぐる混乱により、当初の予想件数を数倍も上回った。

【教訓情報詳述】

05) 義援金の配分が、被災状況の申告による実態の顕在化を促したと考えられる。

【参考文献】

[引用] 配分をはじめるとして、被災件数は予想をはるかに上回って、当初の八万件から二月十三日には十七万件、その四日後の十七日には二十九万件と日を追って増え続けていった。無限とも思われるように増え続ける義援金の対象件数は、兵庫県災害対策本部に報告されている市長からの被災件数とおおきく乖離していた。…(中略)…
その後の調査でも罹災証明書交付済分と交付見込み分をあわせると四十五万件に達することがわかった。この乖離の原因は、被災者が自分で被災状況を申告し義援金を受け取るという義援金の配分が実態を反映し、市町の行政的な調査に先行したのと思われ、時日の経過とともに収斂していった。
[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.652-653]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

04. 義援金の位置づけや配分方法が議論となった。

【教訓情報詳述】

01) 義援金は住宅被害者への見舞金と住宅再建等の支援金などに80%が配分されたが、他の支援策でのカバーがむずかしい要援護家庭等に重点をおくべきとの指摘もある。

【参考文献】

[引用] 義援金は第1～3次に分けて配布されたが、住宅被害者への見舞金と住宅再建・住宅入居等の支援金などに80%の義援金が配分されている。[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.104-105]

>

[引用] 募集委員会から被災者等への交付済額は1,516億91百万円で、内訳は、死亡見舞金5億82百万円、住家損壊見舞金450億87百万円、重傷者見舞金6億18百万円、要援護家庭激励金163億64百万円、被災児童・生徒教育助成金18億12百万円、被災児童特別教育資金4億3百万円、住宅助成868億23百万円である。[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.165]

>

[引用] 第2に、配付先・配分金額はどうなっているか、この点、政策的には重要な問題点である。住宅は生活の基本であり、住宅を重視すべきとの意見はあるが、被災者対策としてみると、復興基金、公営住宅、建築利子補給、所得税災害減免などすべてが住宅関連である。ことに持家階層については義援金で支援することは二重支給となる色彩が濃厚である。このような点を勘案すると、他の支援策でカバーがむずかしい対象、たとえば要援護家庭に絞り込んで行うべきであったと思われる。[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.106-7]

>

[引用] 慰謝激励の見舞金的性格という観点からみれば、今回の「住宅支援」や「要援護家庭激励金」などは行政の肩代わりではないかとの多くの意見や苦情があった。しかし、当時個人補償とのからみで支援する制度がなかったがゆえにもっとも困っている人たちを援助しようとするものであった。[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.662]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

04. 義援金の位置づけや配分方法が議論となった。

【教訓情報詳述】

02) 募金の趣旨から寄付者の意向を尊重するような方法(「ドナーズチョイス」)の導入が必要とも指摘された。

【参考文献】

[引用] 義援金を送る寄付者の善意が生かされるように、例えば、送り手から使用目的を明示して送られてくる場合にあっては、災害発生直後の被災地の混乱状況や業務量との関係、義援金全体の配分の公平性の問題にも留意することが必要であるが、極力それを尊重するような「ドナーズチョイス」の導入を検討することも考えられる。この場合、過去の経験に鑑み、義援金の受付窓口で配分の用途についていくつかの選択肢を用意することも一つの方法である。[厚生省災害救助研究会「大規模災害における応急救助のあり方」(1996/5),p.56-57]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[04] 義援金

【教訓情報】

04. 義援金の位置づけや配分方法が議論となった。

【教訓情報詳述】

03) 義援金支給には迅速性も重要であり、状況によっては公平性に優先した柔軟な対応が必要との指摘もある。

【参考文献】

[参考] 義援金は被災者への緊急支援を目的としていることから、迅速な配分が最も重要となり、状況によっては公平性・公正性に優先した柔軟な対応が求められる。

又、行政の社会福祉措置(本来、税金で対応すべき支援)とは一線を画した、ある意味では法的制約にとらわれない、被災現場のニーズに応じた義援金の活用が期待される。

よって、義援金は、単に金銭を公平に被災者に支給するだけでなく、状況によっては、例えば、被災現場の行政では賄いきれない被災者ニーズを有効に支援する活動組織(ボランティア団体等)への直接的な資金提供も確かかつ迅速に判断する必要がある。

[日本公認会計士協会・近畿会「自然災害に係わる義援金に関する提言書」(1996/1),p.21]

>

〔引用〕 なによりも早く配分しなければならない緊急性の高いと考えられた被災は、死亡・行方不明者五千二百二十五人、住宅の全半壊七万三千四百四十五件。その時点での市町からの報告に基づき推定し、一件あたり十百万円の配分を決定した。

この配分には、約七十八億円の義援金が必要である。しかし、当時募集委員会で把握している義援金は約五十億円であった。

いまの義援金の寄託状況からみて、まだまだこれからも多くの義援金が寄託されると予想して決定された。もし本当にこれ以上集まらなかったらどうする…、一瞬釜本の脳裏に不安がよぎった。

〔『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.651〕

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

〔04〕義援金

【教訓情報】

04. 義援金の位置づけや配分方法が議論となった。

【教訓情報詳述】

04) 個々の被災者にとっては、義援金支給額があまりに少ないという意見もあった。

【参考文献】

〔引用〕 配分計画を公表すると、史上空前といわれる義援金の額とあまりに少ない配分額に多くの不満があらわれた。

十百万円で何ができるのか、北海道の奥尻や長崎の雲仙では一千万円単位の義援金が配分されそれだけで住宅の再建ができたのに…というものであった。

千七百八十五億円という巨額な義援金であっても、四十五万の被災件数では単純に計算すれば約四十万円の配分ということになるのだが。

〔『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.658〕

>

〔引用〕 (西海恵都子氏)

震災直後、全・半壊(焼)世帯に十百万円の義援金配分が決まった。当初、同委員会はその数を約八万件と見込んだが、申請は五倍以上に膨らみ、計画変更を迫られた。

住宅助成は「持ち家再建」「持ち家修繕」「民間賃貸住宅入居」の三種類、各三十万円の助成が予定されたが、持ち家再建が削除された。

「なぜ再建だけ除外されるのか」と苦情が殺到。結局、約一年後、多くの市町で再建・購入の助成として三十万円の配分が決まった。

この配分は適切だったのだろうか、と今も思う。三十万円は少なくない額だが、資金繰りに苦しむ被災者が再建に踏み切れる額ではなかった。

〔神戸新聞記事「1800億円、被災者は実感できなかった」『震災10年 備えは その時どうする 義援金』(2004/8/1),p.-〕

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

〔04〕義援金

【教訓情報】

04. 義援金の位置づけや配分方法が議論となった。

【教訓情報詳述】

05) 第1次配分は迅速な給付を実現できたが、第3次配分の時期は1年以上後となった。

【参考文献】

第1次配分 〔引用〕 高く評価すべきなのは、迅速な給付を実現できた第1次配分であろう。第1次配分は、1月末に方針決定をし、2月初めという早期から一律の配布が実施された。義援金の集まる額も不確かである中、被災の大規模さがある程度判明した時点で、この決定を下したことは、評価されるべきであろう。被災者を勇気付けるという、義援金本来の役割をよく果たせたはずである。〔地主敏樹「被災者支援のあり方」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9)』(第3編 総括検証) I 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.235〕

>

[引用] 大きな問題点は、第3次配分の時期の遅延である。第3次の配分は翌年の7月半ばにまで繰り延べされて、結果的には、義援金総額の20%程度が1年間も使われずに繰り越されてしまった。義援金配分の3原則の中の「迅速性」に著しく欠けていたという批判を免れることはできない[地主敏樹「被災者支援のあり方」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9) (第3編 総括検証)』健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.236]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【05】公的支給・貸付制度

【教訓情報】

01. 被災自治体からは見舞金が出されたが、自治体間には格差があった。

【教訓情報詳述】

01) 神戸市災害見舞金・兵庫県災害援護金は、主として住家の全半壊・焼および、1ヵ月以上の治療を要した負傷者に対して支給された。また、震災死亡者の葬儀を行った弔慰金対象外の兄弟姉妹に対する支給も行われた。

【参考文献】

[引用] 神戸市災害見舞金・兵庫県災害援護金の支給は、主として住家の全半壊・焼につき、神戸市が全壊・焼世帯に4万、半壊・焼世帯につき2万円、兵庫県がそれぞれ10万、5万円を支給した。また1ヵ月以上の治療を要した負傷者に対して神戸市が12,000円、兵庫県が10,000円支給をしている。さらに震災死亡者の葬儀を行った兄弟姉妹(弔慰金対象外の者)に対して神戸市4万円、兵庫県10万円をそれぞれ支給している。[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.108]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【05】公的支給・貸付制度

【教訓情報】

01. 被災自治体からは見舞金が出されたが、自治体間には格差があった。

【教訓情報詳述】

02) 被災市の中には規定もなく独自の見舞金支給がなかった所もあるなど、被災自治体間には格差があった。

【参考文献】

[引用] 阪神間の被災市の中には規定もなく、被災市レベルとしては独自の見舞金支給もできなかった市もある。義援金の配分がこのように極端に少ないのであれば、被災自治体の見舞金財源として交付税で特別措置するとかの財源補填手法は、政府がその気になれば必ずしも不可能でなかった。[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.99-100]

>

[参考] [毎日新聞夕刊「援護金 西宮市20万円 箕面市47万円 格差2倍以上に」(1995/3/9),p.-]は、被災各市の災害援護金・見舞金の格差について報じている。

>

[引用] 地方自治体における公的支援を包括的に扱う災害救助・復興機能を強化する必要がある。[田近栄治「生活再建のための公的支援の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証提言総括』(2000/4),p.66]

>

[引用] 恒常的セーフティネットの改善・充実強化と情報の蓄積、生活保護世帯等の実情を把握するための知識と技術を持った専門家の育成が必要である。[田近栄治「生活再建のための公的支援の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証提言総括』(2000/4),p.67]

>

[引用] (柴生進・川西市長のインタビュー発言)
見舞金の支給は当初、市役所で手渡しで渡しておりましたが、窓口に市民が殺到して途中からやむなく振込みにさせていただきました。当時の基準で、全壊で5万円、半壊で2万円ですが、川西市では一部損壊にも2万円を支給しました。これは被災都市10市10町で当市だけだと思います。
[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.99]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【05】公的支給・貸付制度

【教訓情報】

02. 弔慰金・災害障害見舞金については、死因等に関する震災との因果関係が問題となり、いわゆる「震災関連死」の認定が課題となった。

【教訓情報詳述】

01) 「震災関連死」などに関する遺族からの申立てが多数あり、被災市では認定のための委員会を設けて、震災との因果関係を調査・判定することとした。（「第一期・初動対応 Ⅰ.被害発生 B.人的被害」参照）

【参考文献】

[引用] 弔慰金の支給対象者は死亡者となっているが、即死または外傷による死亡者に限定されるのかどうかである。法律は「災害により死亡」と規制しているだけで、阪神大震災のように避難所で数日後に病気で死亡した場合どうなるのか問題となった。神戸市の事例でみると、相談窓口には遺族からの申立てが平成7年6月30日までに547件もあった。そのため、神戸市では医師4名、弁護士1名、行政1名の6名からなる「神戸市災害弔慰金給付審査委員会」を設け、震災との因果関係を調査し、判定することとした。[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.111-112]

>

[引用] 弔慰金・見舞金の性格についてである。肝心な点は生活救済金ではなく、被害者に対する政府の慰籍料的金銭給付という恩恵的給付金である点である。この点につき近畿弁護士会連合会大阪弁護士会は「災害弔慰金支給等制度の改善に関する提言」を発表し、制度・運営の改正を訴えている。たとえば病死の親族にとっては諦め切れない点があり、実施主体である市町村に対する要求が震災後、多数の件数にのぼった。[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.109]

>

[引用] 申請時に提出される死亡診断書のほか震災までの既往症、発症から死亡までの医療経過、震災前後の生活状況など遺族からの個別の事情聴取および提供を受けた資料をもとに判断した。…(中略)…しかし、認定の基準を統一することが難しく、個別判断によらざるを得なかったのが実状である。[『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 -』神戸市生活再建本部(2000/3),p.88]

>

[引用] 神戸市内の震災死亡者4,564人以外に、関連死として7人の自殺者が認定されている。…(中略)…

今回の震災との直接的な因果関係があって、PTSDによる疾病と診断され、専門医師による心の治療・ケアの継続的な努力が功を奏さず残念ながら死に至った方を支給対象として認定した。

[『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 -』神戸市生活再建本部(2000/3),p.88]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[05] 公的支給・貸付制度

【教訓情報】

02. 弔慰金・災害障害見舞金については、死因等に関する震災との因果関係が問題となり、いわゆる「震災関連死」の認定が課題となった。

【教訓情報詳述】

02) 弔慰金の受給順位、災害障害見舞金の額などについての問題も指摘された。

【参考文献】

[引用] 大きな問題は弔慰金の受給順位であって、現行制度では次のように定められている。「『死亡者により生計を主として維持していた遺族を先にする』と定められている(現行条例第4条1項第一号)。そして、昭和50年1月29日厚生省社会局長通知により、『死亡者により生計を主として維持していた遺族』というためには、受給遺族の収入が所得税法第2条第1項第33号に規定する控除対象配偶者に係る所得金額の制限を受ける程度以内すなわち年間所得35万円程度以内であることを要する、とされている。その結果、生存配偶者の所得金額が年間35万円程度を越えるときは、生存配偶者は『死亡者により生計を主として維持していた遺族』に該当せず、第1順位の受給権者になり得ないという解釈を生じ、社会感情にそぐわない結果となる。」

しかし、法政策としては「順位」、「支給額の決定」を定める時にだけ、生活実態たる「生計維持の状況」をベースとするのかである。死亡した養父母によって生計を維持してきた嫁、または兄弟姉妹はどうなるのかである。

法律はその制度目的は弔慰金としながら、支給の運用にあっては生活補償金的な取扱を求めるという矛盾を示している。

[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.112]

>

[引用] 給付対象者が直系二親等の親族に限定されているが、生活実態とそぐわないのではなかろうか(第2図参照)。先の大阪弁護士会は兄弟姉妹及び一親等の姻族(生計を一にする)と範囲を拡大している。それ

は「現行制度では、死亡者の兄弟姉妹は民法上相続人であるにもかかわらず、受給資格ある遺族とされておらず、また配偶者の死後において義父母と生活を共にしてきた生存配偶者(姻族一親等)は、たとえ生計を一にしていたとしても、死亡した義父母の受給遺族とされていない(現行法第3条3項、現行条例4条1項二号参照)。」からである。

また、社会実態からも「同居し相互に扶助して生活してきた子供をもたない高齢者の兄弟姉妹のうちの五人が死亡しているケースが相当数存在する……単身者の増加、高齢者介護の深刻化とともに、親族の同居・相互扶助の形態も多様化している状況にかんがみ、少なくとも兄弟姉妹および生計を一にしてきた姻族一親等の親族を受給遺族の範囲に含めることが相当である」と、現行制度とのズレが問題とされている。

阪神大震災にあっても災害弔慰金制度上の支給対象遺族が存在しないことから、弔慰金が支給されなかった事例が多く見られた。それは「死亡」と「生計を一にしてきた」という、二つの事実を結合させるとき「遠い親子よりも近い兄弟姉妹、嫁」という社会事実が重い意味をもってくるからである。

[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.111-112]

>

[引用] (災害障害見舞金について)

法律・条例は死亡者と同じ趣旨にもとづいて、障害者にも支給を定めている。

しかし、死亡弔慰金が最高500万円であるのに対して、重度障害者見舞金の最高はその半分の250万円に過ぎない。この点につき先の大阪弁護士会報告書は「交通事故災害において重度障害者の損害賠償額が死者のそれを上回ることがあることからみても明らかとなり、重度障害者及びその家族の経済的、精神的負担は、健常者の想像を超えるものがある。重度障害者については、見舞金の最高額を、少なくとも災害死亡の場合と同等の500万円まで増額するように、現行制度を改めるべきである。」と、提言している。

この災害障害者見舞金は97件の申請を受けて、10月31日現在では39件、63,750千円(250万円×12件、125万円×27件)を支給している。結局、死者・重傷者に対して憐れみを施すという姿勢と、生活再建を維持するための市民の権利という視点では、かなりの相違がみられることになる。死者と障害者の支給額が逆転すべきとする点はその1つであるが、死者への哀悼の意であれば20～30万円ですべて十分である。むしろ残された遺児・配偶者・老父母などの生計維持の点から、年齢、家族構成、所得などを算入して、実効性のある支給額を決定していくべきである。

[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.113]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[05] 公的支給・貸付制度

【教訓情報】

02. 弔慰金・災害障害者見舞金については、死因等に関する震災との因果関係が問題となり、いわゆる「震災関連死」の認定が課題となった。

【教訓情報詳述】

03) 家屋被災者や重度の障害まで残らない程度の障害を受けた被災者への見舞金がなく、兵庫県は、新たな制度を要望した。

【参考文献】

[引用] 「災害弔慰金の支給等に関する法律」の規定では、災害により死亡した場合には「災害弔慰金」が、重度の障害が残った場合には「災害障害者見舞金」が支給されるが、家屋が破損した者に対する見舞金及び災害により身体的に障害を受けた者に対する見舞金制度が欠落していることから、この点に関して、兵庫県は1月17日に村山総理大臣(当時)に対し、新しい制度として「緊急生活資金制度」(給付金)の創設を緊急要望し、その後も機会あるごとに要望をつづけている。[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第1巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1997/3),p.288]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[05] 公的支給・貸付制度

【教訓情報】

02. 弔慰金・災害障害者見舞金については、死因等に関する震災との因果関係が問題となり、いわゆる「震災関連死」の認定が課題となった。

【教訓情報詳述】

04) 災害弔慰金の本来の趣旨に関わらず、その支給の是非に関して長期にわたり争った

訴訟があり、審理長期化に関して問題を指摘する意見がある。

【参考文献】

[引用] 訴訟が長引くことによる弊害はさまざまな事例で指摘されているが、震災に関連する訴訟での審理長期化の不幸は特に際だっている。

多くの場合、当事者は被災者であり、被災者にとって、訴訟の遂行は震災に引き続く第2の苦しみであり、それ自体がまさに「震災」であるからだ。被災者の多くにとっては、訴訟のために時間が経過していくこと自体が新たな被害であり、場合によっては、カネで済む問題ではない。

[奥山俊宏「震災が関連する訴訟の事例」『季刊 都市政策 第104号』(財)神戸都市問題研究所(2001/6),p.95-96]

>

[参考] 集中治療室で治療中の夫が死亡した芦屋市の女性が市長に災害弔慰金の支給を求めていた裁判は、96年1月の提訴以降、結審まで長期にわたった。弔慰金支給の目的からして、この長期化は不相当だといった指摘がある。[奥山俊宏「震災が関連する訴訟の事例」『季刊 都市政策 第104号』(財)神戸都市問題研究所(2001/6),p.96-97]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[05] 公的支給・貸付制度

【教訓情報】

03. 災害弔慰金の支給等に関する法律にもとづく災害援護資金貸付が行われたが、受付期間や貸付条件についての問題が指摘された。

【教訓情報詳述】

01) 災害援護資金貸付は受付期間が短かく、県外避難者へのPRが難しいことや、被災者が再建計画をたてられる状況ではなかった、などの問題が指摘された。

【参考文献】

[引用] (神戸市)この貸付の受付期間については国の通知により、災害日の翌月1日から3ヵ月以内で受付を終了しなければならないとされている。当市ではこれを受けて、災害直後の混乱状況及び実施体制を考慮して、平成7年3月24日から4月30日までを受付期間とし、市広報紙や報道機関を通じての広報も行い、電話や面談での相談窓口を設ける一方、郵送での受付を実施した。しかしながら締切り後にも、県外等避難のため制度を知らなかった等で、再度受付の要望が被災者や被災者団体から根強く出されていた。これを受けて当市でも、当時の混乱状況や今後の被災者の自立再建状況等を勘案し、県と協調して、国に対し特例的に再度の受付を要望し、国の補正予算の成立をまって7年10月に1ヵ月間の期間で再受付を実施できたところである。この受付期間の設定については、被災者に早期の生活再建を図ってもらおうという趣旨から設けられたものと推察しうが、今回のような大災害にあっては、たとえば被災者の県外避難に伴う制度PRの困難さや、あまりにも被害が甚大で各被災者も当面の対応に追われ、将来的に公的融資をうけての再建計画を考えるとといったところまで至れなかった、といった現状に目を向けた対応が今後とも望まれよう。[木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.38-40]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[05] 公的支給・貸付制度

【教訓情報】

03. 災害弔慰金の支給等に関する法律にもとづく災害援護資金貸付が行われたが、受付期間や貸付条件についての問題が指摘された。

【教訓情報詳述】

02) 連帯保証人が設定できない者、所得が多く要件にみえない者等や震災により失業した被災者が対象とならないなど、制度の網から漏れる人達への対応も必要とされた。

【参考文献】

[引用] 連帯保証人の設定について制度では貸付けといった性格上、連帯保証人1人の設定が義務づけられている。今回のような神戸市内はもとより、阪神間・淡路にも及び大規模で広域的な災害では、親類縁者等も被災者であるケースも多く、実際的には保証人を探すのが困難な方も見受けられた。昭和49年の国の通知から、原則として保証人は借受人と同一市町村に居住する者とされてきたが、今回ではこういった状況も勘案され、市外在住者であっても可とし、制度の緩和も図られたところである。

...(中略)...

貸付けを受ける要件の一つとして、世帯に属する者の所得を合算した額が、政令第5条に規定する金額未満であることとされているが、これは災害援護資金が被災世帯の生活の再建に資するため貸付けられる低利資金であることから、資金調達が比較的容易と考えられる、一定所得以上の世帯については、貸付けの対象としない趣旨である。基準金額について本制度では、対象世帯は所得の低い方から3分の2の世帯が入りうるようにという考え方にたっている。...(中略)...所得要件を超える被災者であっても、災害での被害回復のためには、一時的援助は必要であることも考えあわせると、事務レベルでは制度間のギャップにジレンマにおちいったところであり、今回、問題点として浮きぼりになった一つでもある。

...(中略)...

(貸付)対象要件として、住家等の被害あるいは1カ月以上の負傷を受けたものとなっているが、震災により失業した被災者が対象とされていない点が今後、検討項目として考えられる。具体的には、住家は全壊等の被害がなかったが、勤務先や自営業者の作業所・店舗に被害をうけ、失業状態となった場合である。これらについては、失業保険給付による当面の生計の維持が図られることや、中小企業対象の特別融資での対応が見込まれることを理由とする場合もあると思われるが、保険に未加入の場合や融資制度対象とならない場合は制度の網から漏れることになった。

・償還及び債権管理:償還については、原則10年償還、3年据置きであるが、今回は被害の甚大さから国と協議の上、据置き期間5年に延長し借りやすい条件に緩和した。[木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.40-42]

>

[参考] 貸付制度の概要については、[木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.39]参照。これによると、貸付制度としては以下の4制度が示されている。

- 1) 弔慰金法による災害援護資金貸付
- 2) 生活福祉資金貸付制度による特別貸付(小口資金貸付)
- 3) 生活福祉資金貸付制度による災害援護資金貸付
- 4) 生活福祉資金特例貸付(転宅費)

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[05] 公的支給・貸付制度

【教訓情報】

03. 災害弔慰金の支給等に関する法律にもとづく災害援護資金貸付が行われたが、受付期間や貸付条件についての問題が指摘された。

【教訓情報詳述】

03) 災害援護資金貸付の返済期限がきても、生活再建の遅れから、返済が滞っている被災者が少なくない。

【参考文献】

[引用] 阪神・淡路大震災で、兵庫県内の二十二市町が被災者に貸し出した「災害援護資金」の償還が一昨年より順次進んでおり、神戸市では昨年十一月末現在で貸付金の50%、その他市町は昨年九月末時点で55%が償還されたことが、十一日、県などのまとめで分かった。一方で、借受人が返済方法を示さなかったり、死亡や行方不明、自己破産者が相次ぐなど回収が難しい例も増え、市町が全額負担せざるを得ないケースも出始めた。[神戸新聞記事「災害援護資金 回収困難相次ぎ市町が全額負担も」(2002/1/12),p.-]

>

[引用] 阪神・淡路大震災の被災者生活再建で、国や被災自治体が個人に貸し付けた「災害援護資金」について、借受人の死亡や破産で返済が見込めない“貸し倒れ”が膨らみ、その額は神戸市だけで約六億四千万円に上ることが十一日、分かった。同資金で貸し倒れの確定額が明らかになったのは初めて。県内の他市町も同様の傾向で、所在不明者などを含めると、今後、回収不能額はますます膨らむとみられる。このため、神戸市や兵庫県は国に対し、返済期限の延長や免除枠拡大などを要望していく。[神戸新聞記事「神戸市だけで「貸し倒れ」6億4千万 災害援護資金」(2003/1/12),p.-]

>

[引用] (災害援護資金)

長引く不況や高齢化による滞納のほか、借受人の死亡や自己破産などにより返済が見込めないケースが増加。約六十六億九千万円を貸し付けた芦屋市では、今年五月末現在の償還率は約七割にとどまった。

同市は、少額償還や分割償還で回収を進めているが、期限を迎える〇五年度には約十億円が回収不能になるとみている。

[神戸新聞記事「県に延長を要望 償還期限迫り都市助役会」(2003/9/27),p.-]

>

[引用] (阪神・淡路大震災救援・復興兵庫県民会議の災害援護資金に係る調査結果による)

貸し付けは、計五万六千四百七十二人。滞納者数については、神戸市など八市八町が回答し、計八千三百四十八人(返済中の人の28%)に達した。また、自己破産によって返済不能に陥った借受人も千五百九十七人で、前年調査時に比べて三百三十八人増えている。

借受人のうち44%にあたる二万五千三十四人が一括で返済した。一方、定額の年賦や月賦返済から毎月払える分だけ返済する少額償還に変更した人は、前年より約千七百人増の一万四百八人。

[神戸新聞記事「災害援護資金、3割が滞納 市民団体調査」(2003/9/27),p.-]

>
[引用] 阪神・淡路大震災の被災者に兵庫県内の被災市町が貸し付けた「災害援護資金」の完済期限が来年に迫っているが、借受人の五人に一人が、定額の年賦返済などに行き詰まり、可能な分だけ月払いする「少額償還」で返済していることが二十五日、市民団体「阪神・淡路大震災救援・復興兵庫県民会議」の調査で分かった。滞納者も前年より増えており、返済に苦しむ被災者の現状が浮き彫りになった。
[神戸新聞記事「2割が少額返済 震災被災市町災害援護資金」(2004/10/26),p.-]

>
[引用] 阪神・淡路大震災の被災者に国と自治体が貸し付けた「災害援護資金」で、今後も借受人からの返済が困難とみられる事実上の「焦げ付き」額が兵庫県内の二十二市町で約百億円に上ることが八日、分かった。うち神戸市分が約七十二億円を占める。借受人と連絡が取れなかったり、支払い能力がないことなどが理由だが、最終的に市町が全額を穴埋めしなければならなくなる。[神戸新聞記事「災害援護資金100億円焦げ付く 県内22市町」(2005/1/9),p.-]

>
[引用] (災害援護資金貸付)
平成16年3月末現在で、貸付額約1,309億円のうち、約884億円が償還され、借受者の死亡や重度障害により償還免除の扱いにしたものを除くと、約415億円(31.7%)が未償還となっている。未償還額の中には、借受人の破産や行方不明等により、徴収困難な額が相当数含まれている。
[地主敏樹「被災者支援のあり方」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9)』(第3編 総括検証) Ⅰ健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.237]

>
[引用] (災害援護資金貸付)
この貸付制度の不良債権率が高い理由としては、
(1)返済能力を審査せずに貸し付けたこと
(2)借受時点において、将来の減免措置への期待が高かったこと
(3)据置き期間後の返済期間が短いために、毎月の返済額が大きいこと
(4)償還困難問題に対応して、制度運営途中から、中央政府は小口返済を認めておきながら、返済満期を変更していないこと
などが、指摘されている。
[地主敏樹「被災者支援のあり方」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9)』(第3編 総括検証) Ⅰ健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.237]

>
[引用] 阪神・淡路大震災の被災者に、自治体が無担保で貸し付けた「災害援護資金」の回収が滞っているため、神戸市は2004年8月、高額滞納者4人について、神戸簡易裁判所に支払い督促の申し立てを行った。同資金滞納者に対し法的手段をとった初のケース。[『阪神・淡路大震災復興誌』[第10巻]2004年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2006/3),p.482]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[05] 公的支給・貸付制度

【教訓情報】

03. 災害甲慰金の支給等に関する法律にもとづく災害援護資金貸付が行われたが、受付期間や貸付条件についての問題が指摘された。

【教訓情報詳述】

04) 災害援護資金貸付の所得制限をなくす等の制度の改善が必要との指摘がある。

【参考文献】

[引用] 阪神・淡路大震災の被災世帯に対しては、56,422件約1,309億円が貸し付けられ、平成16年3月末時点で884億円が償還されているが、借受者の破産や行方不明等で延滞中のものが340億円余りある。生活立て直しのために借りた金の返済がかえって生活を圧迫した、というパラドックスが生じてしまった。

一方、「給付」である「災害甲慰金」及び「災害障害見舞金」の支給要件には、所得要件は付されず、「死亡」や「障害」という事実に着目し、高額所得者であっても給付が受けられる仕組みとなっている。

このような実態を見ると、災害援護資金を返済能力の高い高額所得層にも希望があれば貸し出し、いわば「災害甲慰金」及び「災害障害見舞金」の「給付」と同様に、災害によって被害を受けたという事実そのものに着目して、所得要件をなくすか、あるいは大幅に緩和することが望ましい。

[廣井脩「総合的国民安心システム創設のための取り組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(6/9)』(第3編 分野別検証) Ⅳ防災分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.271]

>
[引用] (災害援護資金貸付)
貸付原資の2/3部分の利子を除くと、制度実施のコストを全て地方が負担するという、極端で特異な制度となっているのである。制度設計において、不良債権の発生が無視されたのではないかと推測される。過大なりスクを地方自治体が担っているのである。…(中略)…現在見込まれている不良債権額が、市税収入の3～5%に及び自治体もある。被災地域の自治体は復興のために多額の借り入れをしており、財政状況が悪化しているため深刻な問題である。[地主敏樹「被災者支援のあり方」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【05】公的支給・貸付制度

【教訓情報】

04. 震災から10日後、生活福祉資金貸付制度(10-20万円)が実施され、申込が殺到した。その後、生活福祉資金災害援護資金貸付が行われたがあまり利用されなかった。

【教訓情報詳述】

01) 兵庫県は、当座の生活費を給付する措置を国に要望し、生活福祉資金・特別貸付(小口資金貸付)が実施され、2週間あまりで54,646件、約80億円の申込が殺到した。

【参考文献】

[参考] 兵庫県が当座の生活費を給付する措置を国に要望したことにより、生活福祉資金・特別貸付(小口資金貸付)が実施された。2週間あまりで54,646件、約80億円の申込が殺到した[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第1巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1997/3),p.282-283]

>

[引用] 生活福祉資金貸付制度による特別貸付(小口資金貸付)

今回の震災で世帯員の死亡や住居の損壊により生活に困窮している世帯で、緊急に必要な資金の融資を他から受けることが困難な世帯に対し、当面の生活費として所得状況に関係なく、小口資金の貸付けを行うこととなった。この「小口資金貸付制度」は国の通知により特例として、他の制度に先駆けて、震災から10日後の平成7年1月27日から2月9日まで実施した。この制度については、緊急的、特例的対応として1) 低所得者に限定しない。2) 資金交付は、受付日の翌日とする。3) 受付・手続きについては、特別な場合を除き原則として添付書類は必要としない。4) 保証人の設定については、特別な事情がある場合は特例的措置を講じる、等の簡素化を図っており、緊急性を優先に、貸付金制度としては特異なものとなっている。[木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.43-44]

>

[参考] [震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第1巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1997/3),p.283-285]によれば、1月27日から申込が始まり、2週間あまりで54,646件、約80億円の申込が殺到した。

>

[引用] 生活福祉資金特別貸付(10-20万円)については、その利用者の大半が義援金受給者と重複していること、返還時の被災者の心労、事務量等を考えた場合、義援金による対応を優先すべきではなかったが[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.101「給付金行政の実態と課題」]

>

[引用] 小口資金貸付は、震災発生後1週間という極めて早期に、被災地の住民に対してほぼ一律に、使途制限のない資金を提供できた点が、大きな成果である。避難者の中には、預金通帳や身分証明書もないので、手元に現金のない人々も多数いたはずである。この人々は、震災で住宅・家財などの物的資産をなくした上に、一時的な現金不足(「流動性」不足)の状態に陥っていたのである。[地主敏樹「被災者支援のあり方」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9) (第3編 総括検証) I 健康福祉分野 兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.239]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【05】公的支給・貸付制度

【教訓情報】

04. 震災から10日後、生活福祉資金貸付制度(10-20万円)が実施され、申込が殺到した。その後、生活福祉資金災害援護資金貸付が行われたがあまり利用されなかった。

【教訓情報詳述】

02) その後、生活福祉資金災害援護資金貸付が行われ、各種特例措置も設けられたが、利用者からは添付書類が細かすぎる等の声も多かった。

【参考文献】

[引用] 生活福祉資金貸付制度による各種貸付
同制度は、戦後疲弊した国民経済の中で激増した低所得世帯に対し、その生活基盤を確保し、適切な生活

指導と必要な援助を与えるとの趣旨から...(中略)...誕生したものである[木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.42-43]

>

[引用] 生活福祉資金災害援護資金貸付

貸付の対象となる被害については、弔慰金法による災害援護資金の対象とならない比較的軽微な損害を受けた世帯を対象としている。所得要件については、弔慰金法による援護資金貸付が所得の低い方から3分の2の世帯が入りうるように設定されているのに対して、この制度では所得の低い方から4分の1程度の階層を目安としている。本制度についても、第1次が平成7年5月17日から7月31日(被災日の属する月の翌月1日から起算して、原則として6ヵ月までに申請しなければならないとされている)まで受付けたのに続き、弔慰金法の場合と同様の理由から同年10月に1ヵ月間の2次受付を実施した。

...(中略)...今回実施するにあたっては、1) 据置期間の延長(1年→3年)2) 保証人資格を市外居住者にも拡大したほか、所得の基準年について...(中略)...基準緩和を行うとともに、弔慰金法による災害援護資金貸付と同様、専用電話相談窓口を設け、利用者の利便を図った。また利用者からの声としては、震災後という非常時において、資金使途に関する添付書類が細かすぎる等申請手続き上の問題をあげる人も多かった。[木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.44-45]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[05] 公的支給・貸付制度

【教訓情報】

04. 震災から10日後、生活福祉資金貸付制度(10-20万円)が実施され、申込が殺到した。その後、生活福祉資金災害援護資金貸付が行われたがあまり利用されなかった。

【教訓情報詳述】

03) 96年8月からは、恒久住宅への移転費用の調達が困難な世帯に対する貸付け「生活福祉資金特例貸付(転宅費)」も行われた。

【参考文献】

[引用] 生活福祉資金特例貸付(転宅費)

本制度は、平成8年6月発表された「住宅復興プログラム」をうけて、仮設住宅等の仮住まいから災害復興公営住宅等の恒久住宅への移転が本格化する中で、転居費用の調達が困難な世帯に対し、生活福祉資金貸付制度を拡充し、特例的に貸付けを行おうというもので8年8月からスタートした。平成8年5月に発表された仮設住宅世帯調査では、年間収入300万円未満の世帯が全体の70%、100万円未満が全体の30%を占める中で、家賃が軽減化された災害復興住宅へスムーズに入居できるよう、財政面からもバックアップしようというもので、転居に際し必要な引越費用、家具等購入費に限り、50万円を限度に融資するものである。当制度の大きな特徴は、低所得者等の負担を少しでも軽減するために、年3%の利子については、償還期間内は、神戸市と兵庫県が設立した、(財)阪神・淡路大震災復興基金で全額負担することとなっているほか、保証人の得られない場合には、一定の審査の上、債務保証制度の適用を受けられることとなっている。[木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.45]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[05] 公的支給・貸付制度

【教訓情報】

04. 震災から10日後、生活福祉資金貸付制度(10-20万円)が実施され、申込が殺到した。その後、生活福祉資金災害援護資金貸付が行われたがあまり利用されなかった。

【教訓情報詳述】

04) 2004年9月現在で、生活福祉資金貸付の未返済額が全体の5割に達している。

【参考文献】

[引用] 阪神・淡路大震災の直後に、被災者の緊急生活資金として兵庫県社会福祉協議会が貸し付けた「小口資金」について、返済期限を四年半過ぎた二〇〇四年九月末時点で、金額ベースで五割の三十八億円が未返済となっていることが四日、分かった。貸し付けからほぼ十年が経過し、借り主が死亡したり、連絡が取れず接触困難のケースも出てきており、同社協は「滞納状況を把握し、返済を促していきたい」としている。[神戸新聞記事「小口資金」5割未返済 38億円 県社協の被災者貸し付け』(2005/1/4),p.-]

>

[引用] 小口資金貸付については、実施時期と目的は正しいし、その効果は大きかったと推測できる。ただし、織込み済みとは言っても5割もの不良債権化は過大かもしれないし、深刻な不公平性の問題を内包して

いる上に、損失の負担ルールが経済合理性に欠けている。[地主敏樹「被災者支援のあり方」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9)』(第3編 総括検証)「健康福祉分野」兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.246]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[05] 公的支給・貸付制度

【教訓情報】

05. 健康保険の一部負担金減免、雇用関連の生活支援策、各種租税軽減措置が図られた。

【教訓情報詳述】

01) 健康保険の一部負担金減免、雇用保険給付の延長、雇用奨励金など、各種生活支援策がとられた。

【参考文献】

[引用] 政府は一定期間、健康保険の一部負担金減免、雇用保険給付の延長、雇用奨励金などの生活支援策をとった[神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.132]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[05] 公的支給・貸付制度

【教訓情報】

05. 健康保険の一部負担金減免、雇用関連の生活支援策、各種租税軽減措置が図られた。

【教訓情報詳述】

02) 各種租税軽減措置が図られたが、納税額の多い持家層、高所得層に厚く、賃借人、低所得層に薄い結果とならざるを得なかった。

【参考文献】

[引用] 租税軽減が法律・条例によって行われた。しかし、租税軽減策は納税額の多い持家層、高所得層に厚く、賃借人、低所得層に薄い。同じ1,000万円の被害が発生したとしても、所得課税では年収1億円の人には約650万円、年収1千万円の人には約3000万円、無収入の人は零である。[神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.131]

>

[参考] [神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.132]では神戸市における軽減額の推計値が試算されている。

>

[参考] 税務上の特例措置の効果についての検証が、[戎正晴「復興体制 - 復興に関する法整備等」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9)』(第2編 総括検証)兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.125]にある。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[06]復興基金

【教訓情報】

01. 復興基金による被災者支援が行われることとなり、兵庫県・神戸市の地方債、復興宝くじの収益金などによる6000億円(その後9000億円に増額)の基金が設けられた。

【教訓情報詳述】

01) 兵庫県・神戸市の地方債などにより6000億円の基金が設置され、この運用益2700億円によって10年間事業が行われることとなった。

【参考文献】

[引用] 財団法人阪神・淡路大震災復興基金は1995年4月、兵庫県、神戸市の起債によって設立された。同2月、県市、それに自治省が加わり、検討を開始し、基本財産200億円と運用財産5,800億円(県2、市1の割合)の計6,000億円でスタートさせた。利子4.5%で年間260億円、10年間で約2,600億円を越す運用益があり、これを元にさまざまな支援策を講じることとなった。[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.76-77]

>

[引用] 災害時の被災者への支援は、災害が発生する度に、被災自治体が苦勞して新たに基金を創設し、財源をその都度確保して実施しているのが現状である。このことは、災害からの復興への道筋を不透明にしているとともに、被災自治体に対して莫大な労力と時間を伴う過大な事務負担を強いている。[『住まい復興の記録 - ひょうご住宅復興3ヶ年計画の足跡 - 』兵庫県まちづくり部(2000/3),p.64]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[06]復興基金

【教訓情報】

01. 復興基金による被災者支援が行われることとなり、兵庫県・神戸市の地方債、復興宝くじの収益金などによる6000億円(その後9000億円に増額)の基金が設けられた。

【教訓情報詳述】

02) 初めての試みとして全国規模の震災復興宝くじが発行され、その収益金の一部が基金に交付された。

【参考文献】

[引用] 震災復興宝くじは、兵庫県と神戸市が発売主体となって全国で発売し、発売額は200億円、収益金90億円を復興事業費に役立てることとなった。特定の災害復興に役立てる目的で全国規模の宝くじが発売されるのは、初めての試みだったが、全国からの反響も大きく、発売当日の4月1日には、売り場に列ができるほどの好評を呼んだのである。これを契機として、競輪、競馬、モーターボートなどの公営競技でも、復興支援の財源手当てをしていただくことができた。関係者の温かいご支援は本当に有り難かった。[貝原 俊民『大震災100日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい(1996/2),p.184-185]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[06]復興基金

【教訓情報】

01. 復興基金による被災者支援が行われることとなり、兵庫県・神戸市の地方債、復興宝くじの収益金などによる6000億円(その後9000億円に増額)の基金が設けられた。

【教訓情報詳述】

03) 97年3月には、生活再建支援金等の支給の財源として、運用財産は3,000億円増額され、さらに大きな役割を担うことになった。

【参考文献】

[参考] 平成8年度には生活再建支援金等の支給の財源を確保するため、基金の運用財産は3,000億円増額され、計8,800億円となった。この運用財産は、兵庫県及び神戸市が地方債を発行して基金に無利子で

貸し付け、その地方債に係る利払いの一定割合について国から地方交付税措置が行われている。平成12年1月15日現在では、115事業3,589億円の事業計画により基金事業が実施されており、それまでの事業報告が『創造的復興をめざして / 復興基金5年の歩み』(財)阪神・淡路大震災復興基金(2000/3),p.-]にまとめられている。

>

[参考] 設立後5年を経過した復興基金の概要は、『阪神・淡路大震災復興誌[第5巻]1999年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2001/3),p.103-106]にも詳しく紹介されている。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[06]復興基金

【教訓情報】

01. 復興基金による被災者支援が行われることとなり、兵庫県・神戸市の地方債、復興宝くじの収益金などによる6000億円(その後9000億円に増額)の基金が設けられた。

【教訓情報詳述】

04) 被災者を対象に行政施策を補完する支援措置を講じ、機動的、弾力的な対策を進めることを目的とした。

【参考文献】

[引用] 過去の災害では義援金で相当な程度の被災者自立支援が可能であったのに対し、阪神・淡路大震災ではそれができず、雲仙と同じことを基金でやっていたのでは被災者の自立支援はかなわないのである。

このため、これまでなら義援金でおこなわれたであろうはずの、相当な被災者支援を基金で行わざるを得ないと考え、ひとまず復興基金の目的を、「被災者を対象に行政施策を補完する支援措置を講じ」「機動的、弾力的な対策を進める」こととして、具体の事業の積み上げ作業への着手にあたっての基本的な考え方を次のように整理した。

(1) 基金事業は、個人・団体を問わず、被災者が自ら震災の被害から立ち上がる行為を支援するための事業であって、公的な支援制度が存しないか、あるいは公的な制度が不十分でその補完が必要な場合に限定する。…(中略)…

もとより、こうした事業については、本来ならば国の支援を得て新しい制度を創設したり、それが困難な場合には、県や市町が自前の財源で創設したいところであるが、眼前の課題解決を迫られている中で国の各省の支援決定を待つ暇がないものも多く、また、震災の影響で大幅な税収の減と復旧復興への多額の財政支出増が見込まれる中であって、県や市町の独自の取り組みにも限界がある。

結局これらのニーズへの対応は、その多くを復興基金に依存せざるをえないものと見込まれ、貝原知事の復興基金をつくれという意味もここにあるのであった。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.84-85]

>

[参考] 兵庫県における復興基金の設立経緯が[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.77-98]に詳しく紹介されている。

>

[引用] 様々なメニューが次から次へと後追いで実施されたため、市民から見れば支援メニューの全体がわかりにくい面があったことも否めない。また、市民主体の復興を目指すのであれば、復興施策についての選択権が市民に保障されてしかるべきである。その意味では、時間の経過に伴ってメニューが追加されていくのではなく、当初から多様なメニューを確保しておき、被災者が各々の事情や希望に応じて選択できるような、いわゆる復興メニューの一括提示こそが本来のあるべき姿であったといえよう。[戎正晴「復興体制 - 復興に関する法整備等」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9)』(第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.126]

>

[引用] 「復興」ということからすれば、行政の施策との役割分担が問題である。「行政ができないから基金で」という発想こそが再検討されなければならないのではないかと。復興基金は行政による施策化が困難な個人の資産形成につながるような事業を可能にした。そして、そのことこそが基金の一番の存在理由であるともいえた。[戎正晴「復興体制 - 復興に関する法整備等」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9)』(第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.126]

>

[参考] 復興基金の事業内容については、[林敏彦「復興資金 復興財源の確保」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9)』(第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.432-440]にも詳しい。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[06] 復興基金

【教訓情報】

01. 復興基金による被災者支援が行われることとなり、兵庫県・神戸市の地方債、復興宝くじの収益金などによる6000億円(その後9000億円に増額)の基金が設けられた。

【教訓情報詳述】

05) 復興基金は2004年度末に事業を終了することとなっていたが、課題の長期化に対応し、さらに存続させることとなった。

【参考文献】

[引用] 阪神・淡路大震災の被災者支援事業などの財源となっている「復興基金」の収支見直しについて、兵庫県の井戸敏三知事は二十四日、数十億円規模の残余额が出る見通しを明らかにした。その財源で被災高齢者の見守り事業を二〇〇五年度も継続することを検討。復興基金は〇四年度末で新規受け付けを終えるが、残額が出ることで被災地でニーズの高い事業を行う考えた。[神戸新聞記事「復興基金の残額数十億 高齢者見守りを継続」(2004/12/25),p.-]

>

[引用] 被災地の行政の復興施策を支えてきた「阪神・淡路大震災復興基金」による事業は、被災者の生活支援に一定の役割を果たし、2005年3月をもってほとんどが終了する。

復興基金は1995年4月に設立。基本財産200億円と県、神戸市が拠出した資産9,000億円の運用益で、延べ113事業に取り組んできた。10年間の運用益は約3,600億円に上り、主な事業は、「住宅対策」が32%(1,140億円)、「産業対策」が15%(541億円)、被災者自立支援金など「生活対策」が51%(1,826億円)を占めた。最高120万円(他に交流経費として最大30万円を加算)を支給する被災者自立支援金には1,415億円が使われ、住宅再建・購入融資への利子補給は約3万4,000人が利用した。…(中略)…

県は2005年2月、運用が終了する同基金について協議。復興を支えてきた事業のなかで高齢者支援など延長を望む声があり、運用益の残余分40億円をこれらの課題に充てて取り組むことを決めた。延長期間は原則として5年間。

[「阪神・淡路大震災復興誌」[第10巻]2004年度版(財)阪神・淡路大震災記念協会(2006/3),p.103-104]

>

[引用] 震災被災者の生活再建や産業復興などを支える財団法人「阪神・淡路大震災復興基金」(理事長・井戸敏三兵庫県知事)について、県は六日までに、本年度末で解散する従来の方針を転換し、法人を存続させる方向で検討を始めた。高齢者支援など一部事業を延長、財団が被告となっている訴訟が係争中であることなどから判断した。創設当初の予測を超え、被災地の課題が長期化している現実を物語っている。[神戸新聞記事「震災復興基金」存続へ 県が解散方針転換」(2006/2/06),p.-]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[06] 復興基金

【教訓情報】

02. 復興基金により、様々なきめ細かい支援策が実施された。

【教訓情報詳述】

01) 復興公営住宅の家賃低減、被災高齢者世帯への「生活再建支援金」支給など、きめ細かな支援が基金を介して実施された。

【参考文献】

[引用] 阪神・淡路大震災復興基金は、十年間という期間を設定し、基本財産二百億円、運用財産五千八百億円の規模で一九九五年四月に設立された。九七年三月には生活再建支援金の創設などに伴い、五年間の期限で三千億円が上積みされた。現在、果実の運用益は年間約三百五十億円に上り、被災者の住宅や生活支援策、産業などの分野に約百の事業が展開されている。

設立者は兵庫県と神戸市。基金を運営する財団法人に、県と神戸市が二対一の割合で基本財産を出し、運用財産も同様の割合で無利子で貸し付けている。

こうした仕組みから、基金の建前は「被災自治体の自主的な取り組み」。しかし実態は、国の関与がなければ成り立たない。県も市も、資金を金融機関から借り入れ、利子の大部分を国が交付税で支援しているからだ。

前例としては、基金に義援金の一部も投入するという違いがあるものの、雲仙・普賢岳噴火災害での「雲仙岳災害対策基金」がある。

基金は、行政が税金で踏み込みにくい内容にも弾力的に対応できるという利点が指摘される。しかし、阪神大震災のような広域的な災害で、府県の枠を超えた取り組みをどう考えていくのかは、阪神大震災が提起した一つの課題だ。

[神戸新聞朝刊「復興へ 第18部(3)支援の格差 / 広域災害に仕組みなし」(1998/1/15),p.-]

>

[引用] 公的生活資金支援については再建のための緊急融資なども行われており、追加的援助資金の支給は困難な状況にあったが、現在、復興基金に兵庫県と神戸市が積み増ししてその運用益で被災した高齢者世帯などに対し生活再建支援金を毎月支給する支援策が実現に向かって動いている。被災者に現金を支給する新制度は事実上の個人補償に踏み込む措置と言われている。[神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.152]

>

[参考] 生活再建支援金が支給されることになる経過については、[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.26、78-81]などに詳しい。

>

[引用] 自民党の野中広務幹事長代理は、被災者の生活支援の中身に、触れようとしなかった。繰り返す質問によろやく口を開いた。

「個人給付は復興基金で考えられないか。個人向け施策は基本的に市町がやるが、フォローするのが県。県には基金がある。基金へは国が交付税措置をしており、支援は惜しまない」

…(中略)…

復興公営住宅の家賃低減策が発表された六月二十日。鈴木和美・国土庁長官は会見の席で、事務当局が用意したメモにはない、こんな表現を使った。

「個人補償はどうしてもできない。これは個人補償的なギリギリの支援だ」

低減策は家賃を最低月額五、六千円台まで引き下げる。被災者の間接的な生活支援になる。発言を聞いた同庁幹部は「『的』が付くとはいえ、政府の一員が個人補償に言及したのは初めてではないか」と漏らした。

厚生省も同二十日発表した生活福祉資金の拡充策で、貸付額引き上げや償還期限延長などとともに、地元が強く求めていた保証人制度の緩和を認めた。

被災者には保証人を得ることが難しい人もいる。審査の上、財団法人「阪神・淡路大震災復興基金」が実質的にリスクを負担、保証人がないケースもOKとした。返済が大前提だが、いわば焦げ付きに公的機関が補てんする内容だった。

[神戸新聞朝刊「復興へ 第11部(12)生活支援の道筋なお不透明 / 「被災者再起、国の責務」(1996/7/20),p.-]

>

[参考] 99年7月現在の復興基金の主な事業の内容と申請状況が、[田近栄治「生活再建のための公的支援の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第4巻(被災者支援)』兵庫県 震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.86]に掲載されている。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

【06】復興基金

【教訓情報】

02. 復興基金により、様々なきめ細かい支援策が実施された。

【教訓情報詳述】

02) 基金の利用のしにくさ、対象者の制限などについての不満の声もあった。

【参考文献】

[引用] 「同じ被災者なのに、対象にならないなんておかしい」と、住宅の再建、購入に利子補給する二つの事業には批判が寄せられる。

神戸市内の場合、市が重点復興地域に指定した二十四カ所の被災者は、どこに住宅を建てても補助が出るが、地域外の被災者はニュータウンに家を建てる時にしか対象にならない。利子補給の期間もケースによって、五年、十年、と差がある。

県都市政策課は「ニュータウンへの誘導を図るなど、復興に向け、よりよいまちづくりを進める政策的な優遇措置という考え方」と説明するが、同じ被災者でありながら、対象にすらならないケースが多い。

利子補給という間接的支援のため、ローンさえ組めない被災者の支援策はなく、住宅再建助成の受け付けは、二月末で八十九件、購入のそれは七十三件である。

「状況の変化に応じて見直さなくてはならない。そのことは、基金発足当時から意識していた」と県職員は話す。

[神戸新聞朝刊「復興へ 第9部(6)「個人への給付」認めぬ基金 / 利用者に不満くすぶる」(1996/3/17),p.-]

>

[引用] 制度ができて、利用ができない。所得、年齢、面積... 種々の線引きから、支援制度の使いにくさが指摘される。なかでも復興基金の諸事業は、メニューの多さゆえ、線引きへの疑問の声が集中する。

家賃補助への反発はとりわけ激しく、それは主に神戸市に向けられた。しかし、同市の内部には、事態を予測する声があった。職員たちは困惑した。

「基金には市も三分の一を出しているのに、意見が通らない。市街地では小さな賃貸に入る被災者が多い。要件はおかしいと声をあげたが...」。神戸市幹部は続けた。

…(中略)…

今回、条件として入った「二十五平方メートル」は、国が定めた単身者の最低居住水準。これ以上を「良好な住居」として促進する住宅政策の根幹である。

「自治体共通の財源である交付税を使う以上、全国に納得してもらえらる論理が必要だった。たんなる被災者救済策でなく、住宅対策としての側面を打ち出す必要があった」。交渉に当たった県幹部は「国から指導はなかった。あくまで県の自主判断」と強調しつつ、協議の過程をそう説明する。

[神戸新聞朝刊『復興へ 第14部 第2問/復興基金はなぜ被災者に使いにくいのか/「国との協議」に』(1997/2/20),p.-]

>

[参考] [神戸新聞朝刊『利用者拒む”制約の壁” 項目太り 中身薄く』(1997/6/8),p.-]では、「阪神・淡路大震災復興基金」の住宅再建支援に関する制度利用状況(97年3月末現在)について、利用が多いもので2割台、申請ゼロの事業もあり、利用条件の厳しさや支援項目が増えすぎているなどの点を指摘する声を紹介している。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[06]復興基金

【教訓情報】

02. 復興基金により、様々なきめ細かい支援策が実施された。

【教訓情報詳述】

03) 大阪府では復興基金を設けなかったことから、兵庫県との間に支援策の格差が生じた。

【参考文献】

[引用]「兵庫県で支給される中高年自立支援金は、豊中ではどうなっていますか」

昨年十二月一日、世帯主が四十五歳以上の被災者に月額最高二万円を支給する新制度が、兵庫県内でスタートすると、豊中市に被災者から電話が入った。

「兵庫県の事業で、こちらに制度はありません」と担当者。が、全・半壊一万五千世帯を超える同市の被害は大阪府で最大だ。受話器の向こうから、「同じ被災者なのに」と、納得できない雰囲気が伝わってきた。

支援金の財源は、兵庫県、神戸市が「財団」に出資、貸し付ける震災復興基金。交付税措置など国の関与がなければ成り立たないが、被災自治体の自主的な取り組みという建前である。そこに、府県を境にした差が生じた。

...(中略)...

九六年十二月、高齢者らの生活再建支援金支給が決まった。税金を財源とする現金給付は個人補償につながる。基金に三千億円を積み増し、財源にあてる方法を取った。

急ぎよ、大阪府は、府と各市が一般財源から必要額をねん出、兵庫と同じ内容の支援制度をつくった。

今回の中高年自立支援金は、いわば第二弾。府は「厳しい財政事情で、従来の福祉施策も見直している。被災者とはいえ、中高年層を対象にした支援策に、府民の理解を得るのは難しい」と見送る方向だが、豊中市防災課長の西川民義は、釈然としない。

「同じ災害で支援策が違う。これを教訓に、国、都道府県、市町村の各段階で支援すべき内容を、税金がそれ以外の手法かも含めて考えておくべきではないか」

...(中略)...

兵庫県内でも被害の程度は自治体で大きなばらつきがある。復興基金を持つ兵庫県内では、一様に数多くの支援が行われた。大阪府豊中市より被害が小さい自治体でもそうだった。

その実態を、豊中市は「被災者の側からすれば納得されたいだろう」と受け止める。同市は独自の財源で、復興基金と同様の対応を進めたが、それでも基金の有無による支援策の格差が生じた。

[神戸新聞朝刊『復興へ 第18部(3)支援の格差/広域災害に仕組みなし』(1998/1/15),p.-]

>

[引用] 兵庫県は、震災後応急仮設住宅から恒久住宅に移った被災高齢者らを対象に、1ヶ月2万円前後を支給する生活支援策を実施。しかし、対象は兵庫県民に限られており、大阪府内の被災者は対象にならないという格差の問題が起こっている。(新聞報道による)

[『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅 - 調査報告と提言 - 』神戸弁護士会(1997/3),p.41]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-02. 住宅と生活の再建

[06]復興基金

【教訓情報】

02. 復興基金により、様々なきめ細かい支援策が実施された。

【教訓情報詳述】

04) 従来型の現物給付・貸付による公的支援策に加えて、復興基金を通じた「新型」対策

が広範に行われ、多額の利子補給や生活再建支援を目的とする現金給付がなされた。

【参考文献】

[引用] 公的支援は、現物給付、貸付と現金給付(補助金)に分けることができるが、ここでは、「従来型」と「新型」に注目する。従来型とは、…(中略)…災害直後の救援を主たる目的とする「災害救助法」、被災者への弔慰金・見舞金の支給と貸付を行う「災害弔慰金の支給等に関する法律」(以下、「災害弔慰金法」)を中心としたものである。こうした国の対策を補うものとして、県単独事業として、災害援護金支援金などが支給される。…(中略)…こうした、従来型支援は救援そのものに重点を置き、被災者への補助金の給付を目的としたものではなかった。

これに対して、新型の公的支援は、被災者への直接的な現金給付を行っている。…(中略)…兵庫県の単独事業である生活復興資金貸付は新型支援に属し、貸付金利子の全額は、復興基金が肩代わりし、実質無利子である。このような新型支援が可能になったのは、地方交付税を主たる財源とする復興基金の創設によっている。…(中略)…

(復興対策費の)総額は、1999年度までに12兆円近くに達し、震災の被害総額を超えたと思われる。全般的に見れば、震災復興計画にかかったいわゆる「箱物型」の費用が圧倒的に大きい。つぎに、復興計画以外の支援を上で述べた従来型と新型に分けてみると、被災者生活再建支援法の遡及適用によって給付された被災者自立支援金が、1,302億円に達していることなどによって、新型支援が、従来型支援を上回っていることがわかる。

[田近栄治「生活再建のための公的支援の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第4巻(被災者支援)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.70]

>

[参考][本間正明「震災復興財源の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第6巻(復興体制)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.103-104]では、住宅施策における復興財政のケーススタディを通じて、復興基金は弾力的な活用が可能であるという点で革新的な制度であったと評価している。

>

[引用] 基金の運用益によって得られる事業費の原資は、2005年度末までの10年9カ月で3,540億円の予定である。これを使って生活、住宅、産業対策を中心に113事業が実施されている。インフラの復旧とは異なり、生活や住宅の再建、産業の復興など多様な政策目標と手段が考えられる分野においては、被災者のニーズを汲み取った柔軟な事業展開が必要である。なかでも、「被災者生活再建支援法(1998年公布、2004年改正)」に先駆けて、支援金の個人給付を制度化した「生活再建支援金制度(1997年3月)」や「民間賃貸住宅家賃負担軽減事業(1996年7月)」は代表的な成果といえる。[『災害復興財政の課題』日本総合研究所(2005/1),p.10]

>

[引用] 阪神・淡路大震災復興基金の基金規模は9,000億円と大きいですが、総被害額で約2.3%(2,300億円)の雲仙普賢岳災害の基金規模が1,000億円であったことと比較すると、阪神・淡路大震災復興基金の規模は必ずしも十分ではなかったと考えられる。[『災害復興財政の課題』日本総合研究所(2005/1),p.10]