

# 被災者支援のあり方 —災害救助法と被災者生活再建支援法を どう改正するか<sup>1)</sup>—

田 近 栄 治

## 1. はじめに

日本における地震や風水害などの被害者に対する支援体制は、災害対策基本法を基盤として、そのうえに災害救助法、災害弔慰金法および被災者生活再建支援法が配置されるという構成になっている。被災者支援の基盤である災害対策基本法は、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的防災行政の整備及び促進を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする」(第一条)としている。

災害対策基本法はこの目的に続いて、対象とする災害、対象とする行政機関の定義を行っている。その上に、「基本理念」が掲げられているが、被災者支援の観点からは、「被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、傷害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時に応じて適切に被災者を援護すること」としている。このことからわかるように、災害対策基本法は防災から復旧にいたる広範な国の役割を定めつつ、被災者支援においては、被災者の主体的な取組みを促していくことを基礎とした内容となっている。

被災者支援はこの土台の上に、災害救助法、災害弔慰金法および被災者生活再

---

1) 本稿は被災者支援について共同研究を行ってきた宮崎毅氏（九州大学）との成果に負っている。同氏に感謝したい。言うまでもなく、有うべき誤謬は筆者の責任である。

建支援法が配置されている。このうち、災害弔慰金法は被災者が死亡ないし重度の障害を受けた場合の支給額（弔慰金）を定めたもので、被災者の遺族や生計を共にする人たちへのお見舞い金という性格を持っている。それに対して、災害救助法と被災者生活再建支援法は、被災者本人の救済を目的としたものであり、災害復旧を生活面から支える制度となっている。以下では、この二つの制度の目的について述べる。

災害救助法は、「災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な援助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ること」を目的としている。その実施体制は、都道府県知事が救助を行い、市町村がそれを補助することとなっている。救助の種類やその性格が指定されている。具体的には、避難所、応急仮設住宅の設置、食品・飲料水の給与、被服・寝具等の給与、住宅の応急修理など10種類の救助が定められ、原則として現金ではなく、現物による支援を行うこととされている。したがって、住宅支援であれば応急建設住宅が原則とされ、家賃支援ではなく、住宅自体が提供される。

一方、阪神淡路大震災後に議員立法によって成立した被災者生活再建支援法は、都道府県の助け合いに基盤をおいた制度である。すなわち、都道府県の拠出金によって基金を設立し、住宅の全半壊などを条件として、被災者に支援金を払うことになっている。制度発足後の改正を経て、支給要件などが大幅に緩和され、現在では個人住宅の再建にも現金による支援を行うこととしている。国は支援金の一定割合を補助することになっているが、これは事後的に負担に応じているに過ぎず、制度の責任者は全国知事会である。

このように災害によって住宅が全半壊した被災者への支援は、災害救助法と被災者生活再建支援法という二つの仕組みを通じて提供されている。その結果、被災者生活支援という観点に立つと、大きな問題が生じている。それは住宅再建の面において特に明らかとなっている。具体的には、災害救助法が現物給付に重点を置くことから、ひとたび応急建設仮設住宅が提供されると、家賃がかからないことなどから居住期間が長期化する。また、居住期間の長期化などに伴い、仮設住宅の環境改善が必要となり、仮設住宅コストが災害救助法の基準（一戸あたり

230万円程度）に比べてはるかに大きな金額となっている。一方、被災者生活再建支援法では、制度発足以来、支給条件が一貫して緩和され、個人住宅再建にも支援金を使うことが可能となっている。また、応急仮設住宅と被災者生活再建支援金の支給は統合されていないので両制度から併給されている。とくに半壊の場合には、両制度から現金による支援がなされるなど、制度の見直しが急務となっている。

災害対策基本法は、その理念において「被災者による主体的な取組」を謳っているが、現実の制度は、そうした取組みを被災者に促す仕組みとなっていない。これがわが国における被災者支援の根本的な問題であると思われる。田近(2011)、田近・宮崎(2013)はこの点を指摘し、田近・宮崎(2014)は具体的な改革に向けた試案を提供している。この間において政府内においても東日本大震災の経験を踏まえて、被災者支援のあり方について検討が行われた。

以下第2節では、内閣府防災・被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会の「中間取りまとめ」(2014)から問題の所在を示す。第3節では現物支給に重きをおく災害救助法の応急仮設住宅の問題点と改善方策を取り上げた会計検査院報告書(2012)の論点を明らかにする。第4節は被災者再建支援法の概要と支援金支給状況を示す。第5節は以上を踏まえて被災者支援の改革の道について述べる。具体的には、新災害救助法の設立と被災者生活再建支援法を真の都道府県共済制度とすることを提案する。

## 2. 内閣府防災・被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会の「中間取りまとめ」(2014)

本稿では、災害対策基本法の「基本理念」として被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮することが掲げられていることを指摘した。内閣府防災の「中間取りまとめ」でもこの点について言及し、この被災者の主体性重視の姿勢は、東日本大震災での教訓を基に2013年6月に災害対策基本法の一部改正が行われた結果であることが指摘されている。

「中間取りまとめ」はさらに、災害救助法の所管について触れている。すなわち、2013年10月に災害救助法が厚労省から内閣府防災に移管され、「被災者生活再建

支援法と併せ、災害対策全般を所管する内閣府防災において、迅速かつ一体的な対応を行う体制が整備された」としている。

東日本大震災の教訓を生かしたこうした改正を踏まえて、「中間取りまとめ」は被災者支援の抱える問題と改革の指針として次のような指摘を行っている。

「我が国は災害が多い国とされており、今後、首都直下地震、南海トラフ地震などの発生も想定されているが、これまでの審議の中で改めて認識したことは、これまでの被災者支援は、応急仮設住宅などの応急救助中心であり、これだけでは被災者の自立に必ずしもつながらず限界があるということである。この限界を打破し、被災者支援の目標である被災者の「自立」に確実に近づけていくためには、法制度面の在り方も含め、住宅再建支援と生活再建支援の両方について根本から考え直し、「総合的」・「体系的」に行われるような仕組みに大きく変えていく必要があるのではないだろうか。」(1ページ)

このように「中間取りまとめ」は、これまでの応急仮設住宅に偏した被災者支援が被災者の自立を阻害していたこと、それを打破するためには、住宅再建支援と生活再建支援の両方について考えなければならないとしている。東日本大震災の経験を踏まえて、被災者支援において田近・宮崎が指摘してきた論点が内閣府防災においても正面から取り上げられた。

「中間取りまとめ」はこの指摘のあと、必要な対策・今後の課題として、

- ・災害時の「住まい」の確保のための「総合的」な支援の実施
- ・応急仮設住宅の在り方の見直し
- ・被災者への情報提供・相談体制の強化（情報拠点の整備等）
- ・総合的できめ細かな生活再建支援等の推進
- ・「全市町村」による災害時の「被災者台帳」の活用に向けた体制整備
- ・地震や風水害に対する保険・共済についての積極的な取り組み
- ・より迅速・的確な住家被害認定業務の推進
- ・被災者生活再建支援制度の検討

を掲げて各事項の検討を行っている。内容は各委員の意見の紹介的なものとなっていて制度改正の素案を示したものはなっていない。そのなかで、災害時の住まいの確保に関しては、南海トラフ地震や首都直下地震の発生が懸念されることから、応急住宅に関して早急に推進すべき事項として民間賃貸住宅の活用を具体的に指摘している。すなわち、

「民間賃貸住宅の積極的な活用と災害の特性等に応じた供与方法の選択

- ・ 応急借上げ住宅の積極的な活用の促進
- ・ 従前の地域コミュニティの維持、入居管理の適正な実施、大規模災害が発生した場合における応急仮設住宅の「終了期限」の考え方の周知等、基金等を活用した恒久住宅への円滑な移行の推進
- ・ 応急建設住宅の有効利用、応急仮設住宅と恒久住宅の同時並行での建設  
これまでの先進的な取組事例の取りまとめ・周知」(10ページ)

内閣府防災はこの「中間取りまとめ」に基づいて、2015年3月に各都道府県の災害救助担当主管部および住宅・宅地建物取引業主管部に向けて、国土交通省の関連部局との連名で、「大規模災害発生時における被災者の住まいの確保に向けた取組の充実について」発信している。ここでも民間賃貸住宅の利用強化が論点の一つであり、「中間取りまとめ」より具体性をもってその積極的な推進を求めている。すなわち、

「民間賃貸住宅の積極的な活用と民間事業者等との積極的な連携の推進

① 応急仮設住宅については、応急建設住宅を原則としているが、一般に応急借上げ住宅の方が応急建設住宅よりも迅速に入居でき、居住性能が高く、コストが低く抑えられること、都市部においては民間賃貸住宅の空室が相当戸数存在するとともに応急建設住宅の用地確保が困難であることなどから、民間賃貸住宅等の空き家・空室が存在する地域における比較的規模の小さい災害や、応急建設住宅のみでは膨大な応急住宅需要に迅速に対応できないような大規模災害の発生時には、応急借上げ住宅を積極的に活用すること。なお、応急借上げ住宅を活用する

際には、従前の地域コミュニティの維持や、入居管理の適正な実施に特に留意すること。」

また、内閣府防災は「中間取りまとめ」に示された「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」を踏まえて、「被災者の住まいの確保に関する取組事例集」(2015)を作成している。ここでは、平常時における取組み、災害発生時における全体像の把握、公的住宅の一時提供、応急仮設住宅、住宅の応急修理および恒久住宅への移行に向けた支援に関わる事項をこれまでの経験を踏まえて、地方公共団体の担当者に向けて説明している。

### 3. 会計検査院(2012)、「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況について」

ここでは、東日本大震災の後に応急仮設住宅の供与について会計検査院が行った検査報告書結果を通じて、現物支給を原則とする災害救助法の問題を考える(会計検査院(2012))。検査期間の2010年度および2011年度にわたって、応急仮設住宅の供与等の費用に係る国庫負担額は、各年度20億円および4,262億円に達している。報告書は、災害救助法の応急仮設住宅供与の背景、実態と所見(問題点と改善点の指摘)からなっている。以下、その要点をみていくことにする。

#### 3.1 応急仮設住宅供与の背景

災害救助法の取り決めによると<sup>2)</sup>、応急仮設住宅は災害発生後20日以内に着工し、速やかに設置すること、一戸当たりの規模は29.7㎡を標準とすること、設置のための支出上限は2,387,000円とすること、供与期間は原則2年以内とすることとなっている。また、応急仮設住宅に代えて、民間賃貸住宅等の居室の借り上げによる被災者の収容も可能としている。ここでは会計検査院報告書に倣って、応急仮設住宅のうち設置によるものを建設仮設住宅、民間借上げによるものを民間

---

2) 「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(2000年厚生省告示第144号)等によっている。

賃貸仮設住宅と呼ぶことにする。

一方、「災害救助法の運用に関する件」（1947年厚生省発の通知）では、救助は現品によって行うことが原則とされている。今から70年近い前の通知であるが、その考え方は内閣府が取りまとめている2014年の「災害救助事務取扱要領」にも明確に示されている<sup>3)</sup>。この要領では災害救助法による救助の原則の一つに現物給付の原則を掲げ、その理由として以下をあげている。

- ア 災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多く、法による救助はまさにこうした事態に行われるものである。従って、法による救助は現物をもって行うことを原則としている。
- イ 金銭を給付すれば足りるような場合には、通常、法による救助を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱（又はそのおそれ）があるとは考えにくいということを基本的な考え方としている。
- ウ 単なる経済的困窮は、法による救助が対応するものではなく、その他の法律又は施策で対応すべき性格のもので、法の予定しないところである。

災害救助原則としてあげられている「災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多く」という認識は、コンビニが全国津々浦々まで展開している現在からみるといかにも旧態依然である。ライフラインの損傷による混乱を除けば、災害時に必要なのは身の回りの用を足す現金であり、引き続いて住宅手当に必要なお金だ。上記原則はさらに、「金銭を給付すれば足りるような場合には、通常、法による救助を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱（又はそのおそれ）があるとは考えにくい」としているが、物や住宅が有り余る現在、この認識も半世紀以前の日本でこそ通用したもので、今で

---

3) 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）付、「災害救助事務取扱要領」2014年6月。

は時代錯誤である。被災者支援の観点からすれば、このアとイの原則はむしろ、機動的な災害復旧を阻害していると言ってよいであろう。それに対して、ウの「単なる経済的困窮は、法による救助が対応するものではなく」という認識は、後述の被災者生活再建支援法のあり方や給付条件の緩和の実態から考えるときわめて現代的であるが、これによって現物支給の原則とするのはいささか議論が飛躍している。

### 3.2 応急仮設住宅供与の実態

会計検査院の報告書は、東日本大震災時の応急仮設住宅供与の実態について興味深い事実を指摘している。まず、建設仮設住宅の設置が遅れたため、被災者は長期にわたる避難所生活を強いられた点を指摘している。次に、災害救助法の現物支給の原則にも関わらず、東日本大震災時ではこれまでの災害とは比較にならないほど、民間賃貸仮設住宅の利用が進んだことを指摘している。表1は阪神・淡路大震災以降の主な災害時の応急仮設住宅の戸数を示したものであるが、広域、大規模災害である東日本大震災時において現物支給のひな形である建設仮設住宅がいかに被災者の必要にこたえることができなかつたかを明らかにしている。応急仮設住宅の半分以上は民間賃貸仮設住宅によっていたという事実は、重要である。

報告書は次に建設仮設住宅の費用を検討している。そこでの検討結果を含め、これまでの災害時の費用を比較したものが表2である。この表から一目瞭然であ

表1 主な震災等の際に供与した建設仮設住宅及び民間賃貸仮設住宅の戸数

(単位：戸)

主な震災等（発生年月日）	建設仮設住宅	民間賃貸仮設の戸数	計
阪神・淡路大震災（1995.1.17）	48,300	139	48,439
新潟県中越地震（2004.10.23）	3,460	174	3,634
新潟県中越沖地震（2007.7.16）	1,222	2	1,224
岩手・宮城内陸地震（2008.6.14）	73	21	94
東日本大震災等（2011.3.11、12）	52,858	61,352	114,210

(出所) 会計検査院（2012）表2による。

るが、応急仮設住宅の支出上限である2,387,000円をはるかに超えた費用となっている。その理由として報告書は、仮設住宅のための土地がなく造成費用がかかったこと、寒冷地仕様、バリアフリー化などへの対応、さらに住環境改善のために水道管凍結防止、窓のサッシ化など追加的な費用がかかったことを指摘している。それにしても一戸あたり700万円近いコストは、今後想定されている南海トラフや首都直下地震などの災害を考えると妥当なものではない。一方、民間賃貸仮設住宅の場合は、家賃、契約時の敷金・礼金・仲介手数料、エアコンやカーテンなどの内装費用から見積もって、2年間一戸当たり183万円であった。

このように応急仮設住宅の利用実態が、利便性から民間賃貸住宅に傾斜していただけではなく、費用面においても建設仮設住宅の方が現実的な水準を大きく超えていて、民間賃貸住宅の3.7倍となっている。しかし、問題はそれだけではない。災害救助法の現物支給原則の縛りがあるため、都道府県は現物として民間賃貸住宅を提供しなくてはならない。そのため、都道府県が不動産業者から得た民間賃貸住宅の情報をもとに被災者に希望住宅をあっせんするなどして、物件ごとに賃貸契約を結びその上に、都道府県自身が借主となって被災者に住宅を提供するという事務処理を行うことになった。

問題をさらに複雑にしているのは、上記手続きは建前に過ぎず、実態の後追い

表2 応急仮設住宅の建設コスト

発災日	災害名	災害救助表に基づく 一般基準 (円)	実際の単価 (特別基準 (円))
2004年10月23日	新潟県中越地震	2,433,000	4,725,864
2007年 3月25日	能登半島地震	2,342,000	5,027,948
2007年 7月16日	新潟県中越沖地震	2,326,000	4,977,998
2008年 6月14日	宮城・岩手内陸地震 (岩手県)	2,366,000	5,418,549
	宮城・岩手内陸地震 (宮城県)		4,510,000
2011年 3月11日	東日本大震災 (岩手県)	2,387,000	約617万円※
	東日本大震災 (宮城県)		約730万円※
	東日本大震災 (福島県)		約689万円※

※談話室・集会所の建設費、造成費、追加工事費を含む建設コストの戸当たりの平均コスト  
(平成25年1月時点 厚生労働省調べ)

(出所) 内閣府防災 (2014) 参考資料8ページ。

となることも多かったことである。すなわち、被災者は自ら契約した民間賃貸住宅に入居し、その後、契約時に遡及して都道府県が借主となって、被災者のすでに負担した費用を都道府県が支払うというケースが発生している。報告書によればこうした被災者自身が契約した民間賃貸仮設住宅が全体の28%となっている。また、被災者が探した物件を民間賃貸仮設住宅とした割合が92%近くにもなっている。

このように東日本大震災では、災害救助法の現物支給は表向きの原則に過ぎず、実態的には建設仮設住宅から大きく民間賃貸仮設住宅にシフトした。それだけではなく、都道府県によって被災者に対して、家賃だけではなく、契約時の費用を含めた事後的精算も行われた。事実上、現金給付が行われていたといつてよいであろう。

### 3.3 会計検査院の所見（問題点と改善点の指摘）

上記、応急仮設住宅の供与原則と実態を踏まえて、会計検査院報告書は所見として運営の改善を強く求めている。まず、費用面からみた建設仮設住宅と民間賃貸仮設住宅の差異であるが、この点については費用に差異があること、両タイプの仮設住宅の必要性があることを前提としつつ、民間賃貸仮設住宅の促進などをつうじた応急仮設住宅に費用の低減に努めることを求めている。

所見のより重要と思われる部分は、現物支給原則の見直しである。重要な指摘を二点行っている。第1は、「不動産関係の業界団体等から災害時の協定に基づくなどして提供を受けた民間賃貸住宅の物件情報を用いて被災自治体が行うあっせんは、必ずしも被災者の住環境に対する需要を満たしていなかった」という指摘である。すなわち、自治体による現物支給としての民間賃貸仮設住宅が被災者ニーズに十分こたえていなかったということである。

第2は、「被災7県に対する会計実地検査の際に、複数の県等から、事務負担の軽減等のために、災害時の民間賃貸仮設住宅の供与については、被災者が支払う家賃等に対して金銭を支給することにより行うという選択肢が認められる必要があるとの意見が多数示された」という指摘である。これは、自治体側からも現物支給しての民間賃貸仮設住宅は事務などの負担が大きすぎ、現物に代わる現金支

給も可能とすべきだという興味深い実態である。このように災害時の現物支給原則は、被災者にとっても、救助者である地方自治体にとっても、もはや望むものとはなっていない。すでに本稿で指摘したように旧態依然の仕組みとなっているのである。

以上の指摘を踏まえて会計検査院報告書は、次のような災害救助の改善を提言している。

「東日本大震災等のような大規模な災害の場合には、応急仮設住宅の供与について、被災者の住環境に対する需要に迅速かつ的確に応えるために、その実情に応じて、弾力的に対処することが重要である。そして、都道府県知事が必要と認め、運用上の制限が緩和された場合は、民間賃貸仮設住宅の供与について、金銭を支給して行うという選択肢も有力な方策の一つとなる。」

このように応急仮設住宅供与において現物支給とならんで現金（金銭）支給を求めるといった内容となっている。もちろん、現金支給にも注意を要するところがある。所見ではこの点について、「この運用上の制限の緩和に関しては、前記のとおり、生活保護制度において行われているように、支給された金銭が家賃等として家主等に対して確実に支払われるよう、家主等が被災者に代わって都道府県等から直接受領する方法等を検討するとともに、民間賃貸住宅物件を自ら選定することが困難な高齢者、障害者等や特に早期に住宅の確保が必要な者等に対しては、これまでどおりで現品での供与により対応することなどを検討する必要があると思料される」として、支給される金銭が適切に使用されることを求めている。

#### 4. 被災者生活再建支援法の成立背景と展開

わが国の被災者支援体制は、災害対策基本法に定められているように、被災者の主体的な取組みを阻害することのないように配慮しつつ、災害救助法と被災者生活再建支援法がそれぞれ現物支給と現金支給の仕組みとして配置されている。被災者生活再建支援法の成立背景とその後の展開については、田近・宮崎（2013）が詳しく検討しているが、ここでは現在の制度を中心としてポイントを絞って説明を行う。

被災者生活再建支援法は表3に示されているように、1999年に成立した。その

前身となったのは阪神・淡路大震災の後に復興基金から支給された生活資金であった。その後も生活再建のみならず、住宅再建のための現金支給の要求が続いた。市民立法や知事会の要望、国会における超党派の議論により、1999年に被災者生活再建支援制度が創設され、生活必需品に対して最高100万円まで支給されるようになった。

続く、2004年4月1日の改正では、住宅の再建・補修や賃貸住宅への入居などを支援の対象とする居住安定支援制度が創設され、生活関連経費と合わせて支給限度額が100万円から300万円に引き上げられた。この改正では、住宅ローンの利子や住宅の解体撤去費に関連する支出も認めることになった。その後、支給要件の緩和などをめぐる様々な議論を踏まえて、2007年12月には改正被災者生活

表3 「被災者生活再建支援法」成立前の動向と成立後の改正

雲仙・普賢岳噴火災害 (1991年)	・義援金による個人住宅再建支援
阪神・淡路大震災 (1995年)	・現物支給に加えて、現金支給の強い要望があり、復興基金から最高100万円 (1世帯) の支給を行った。
被災者生活再建支援法の成立 (1999年4月1日)	・年齢と所得要件を課したうえで、生活必需品に対して最高100万円まで支給。 ・都道府県の積立金 (600億円) を原資にし、支給時には国が支払額の2分の1を補助することになった。
被災者生活再建支援法 2004年4月1日改正	・生活関係経費支援 (100万円) 上限に加えて、居住関係経費支援 (200万円) が認められた。ただし、居住関係経費は、住宅解体・撤去・整地、住宅ローン利子などに限定。
被災者生活再建支援法 2007年12月4日改正	・支払における年齢、所得要件の廃止 ・居住関係費として住宅本体経費を認めた ・能登半島地震、新潟中越沖地震などにも遡及適用
被災者生活再建支援法 2011年7月15日 (2011年第2次補正予算。「東日本大震災に対処するための特別の財政援助および助成に関する法律」の一部改正により対応)	・東日本大震災に限り、国の補助率を50%から80%に引き上げる特別措置を設ける。また、都道府県負担分 (20%) は、特別交付税で全額負担 ・全壊・大規模半壊戸数を20万と想定し、国負担分3520億円、地方負担分342億円 (交付税負担) を予算化。 ・被災者生活再建支援法の支給実績額 (2013年6月30日現在) は、基礎支援金1496億円、加算支援金1233億円。合計2729億円。2015年1月31日、支給額合計3032億円、支給世帯数191,352。

(出所) 田近 (2011) をもとに直近までの支給実績額を加えた。

再建支援法が成立した。この改正によって、住宅の再建にかかる費用だけではなく住宅本体への支給が認められることになった。

これが現在の制度となっているが、その概要は表4に示したとおりである。すなわち、被災による全壊世帯、半壊・解体世帯、長期避難世帯および大規模半壊世帯を対象として、生活支援金として基礎支援金、住宅再建支援として加算支援金が支給される。2004年改正と比べて大きく変わったのは次の2点である。まず、住宅建設・購入などそれまで認められてこなかった住宅再建本体にも現金が支給されるようになったことである。第3節で災害救助法の現物支給の理由とし

表4 被災者生活再建支援制度の概要 (2007年12月)

(1) 制度の対象となる被災世帯	
1. 全壊世帯：住宅が「全壊」した世帯	
2. 半壊解体世帯：住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯	
3. 長期避難世帯：災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯	
4. 大規模半壊世帯：住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難な世帯	
(2) 支援金の支給額	
■支給額は、2つの支援金の合計額となる	
*世帯人員が1人の場合は、各該当額の3/4の額	
①住宅の被害程度に応じて支給する支援金 (基礎支援金)	
全壊、解体、長期避難	100万円
大規模半壊	50万円
②住宅の再建方法に応じて支給する支援金 (加算支援金)	
建設・購入	200万円
補修	100万円
貸付 (公営住宅以外)	50万円
*一旦住宅を賃借した後、自ら居住する住宅を建設・購入 (又は補修) する場合は、合計で200 (又は100) 万円	

(出所) 田近・宮崎 (2013)。内閣府資料を基に筆者作成。

て、単なる経済的困窮は災害救助法の対応するものではないとされていたが、住宅再建への現金支援を認めることで、被災者生活再建支援法は災害救助法を補完するものとなった。2007年改正による第2の変化は、それまで支援金支給時に課せられていた所得と年齢制限が撤廃されたことである。こうした改正によって、被災者生活再建支援法は被災者にとっては使い勝手の良い、現金支給制度となった。

被災者生活再建支援法の費用負担について述べる。被災者生活再建支援法は全国知事会の主導の下、災害時の都道府県の共済の仕組みとして発足した。その運営は都道府県の積立金をもとにして全国知事会が行い、国は運営に関与せず、支援金の支給時にその半分を補助するというものであった。しかし、2011年3月の東日本大震災では、この国と地方の負担の仕組みを大きく変え、都道府県の負担を大幅に縮小して、国が80%、地方が20%とされた。東日本大震災の特例措置とされているが、これは大規模災害の時は国が被災者に現金支給を行うという実績を残すことになり、わが国の被災者支援のありかたを根本から問い直すこととなった。そのほか、液状化などを理由に住宅の損壊の基準の見直しなども行われた。その結果、2015年1月31日の時点で支給額合計は3,032億円、支給世帯数は191,352となっている。

そもそも被災者生活再建支援法は、災害によって住宅など個人財産が毀損した場合、その損失を国が補償することは望ましくないということから、都道府県の共済制度として発足した。そして国はこの共済制度の運用には関与せず、支援金の支給時に一定程度（50%）の国庫負担を行うというパッシブな関係を前提としていた。しかし、大災害の時には国庫負担割合が80%となり、同時に共済負担の20%の多くも実態的には都道府県への地方交付税によって賄われることになった。これによって、国はもはや被災者生活再建支援法の単なる一部負担者ではすまない大きな財政リスクを負うことになった。すでに述べたように、南海トラフや首都直下の大地震が想定されている現在、被災者生活再建支援法とその運用によって制度化されてしまった被災者への現金支給のあり方の検討は待ったなしの課題となっているのである。

## 5. 被災者支援の改革の道

### 5.1 改革に向けた論点の整理

以上わが国の被災者支援の制度と現状について検討を行った。それを踏まえて、被災者支援のための改革の道を考える。具体的には、新災害救助法の設立と被災者生活再建支援法を真の都道府県共済制度にすることを提言する。

本稿のはじめに述べたように、わが国の被災者支援の根本は、災害対策基本法に明記されている「基本理念」を実現することである。すなわち、「被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、傷害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時に応じて適切に被災者を援護すること」に向けて改革を進めることである。この視点に立って、論点の整理から始めたい。

第1の論点は災害救助法における現物支給原則が引き起こしている問題点である。第2節および第3節で検討したように、一たび建設仮設住宅に入居すると家賃負担もないことから居住期間が長期化する。一方、そうした生活を可能とするためには居住環境の整備や高度化が必要となり、応急仮設住宅の建設費用は大きく増大する。もちろん、被災者の高齢化により仮設住宅入居者の資力が低く、応急仮設住宅からの引っ越しが難しいという問題もある。その点も十分配慮したうえで、制度を考える上では、現物として支給される応急仮設住宅に被災者ができるだけ依存しないことを前提とするべきである。第3節で検討した会計検査院の報告書は、この点を東日本大震災の実態に即して指摘したものである。建設仮設住宅への過度の依存を改め、民間賃貸仮設住宅を活用し、さらには民間賃貸住宅入居に当たって現金支給を導入すべきだというその所見は重要である。

第2の論点は、被災者生活再建支援法が肥大化して巨大な現金支給制度となっているという問題である。災害救助法と被災者生活再建支援法は互いの連携のないままに、被災者生活再建支援法の支給要件の緩和が続いた。その結果、東日本大震災の事例で明らかとなったように、一たび大震災が起これば、被災者生活再建支援法は制度の基盤となっている都道府県の共済制度を逸脱し、国による巨大な現金支給制度に化してしまう。都道府県からすれば、被災規模が大きくなれば国が救済してくれるという期待が形成され、災害対策基本法の基本理念である主

体的な取組みが阻害される。

このように現在の被災者支援の制度では、被災者と災害救助の先頭にたつ都道府県の双方において主体的な取組を促す仕組みとなっていない。この点をどう改革するのが、わが国の被災者支援のもっとも重要な論点である。

## 5.2 改革提案

以上の二つの論点を踏まえて、今後の被災者生活支援はどうあるべきか。以下では新災害救助法の設立と被災者生活再建支援法をその本来の目的である都道府県共済制度とすることを提案する。

災害救助法で行わなければならない改革は、現物支給一本槍の仕組みを改め、被災後の応急住宅に現金支給を行うことを可能とすることである。より正確に言えば、被災者に建設仮設住宅と民間家賃仮設住宅の選択を認めるべきである。その場合生じる問題は、現金支給を行うことになる新災害救助法と被災者生活再建支援法との間で併給が起きることである。これを排除することが課題となるが、そのための具体的な改革案の一つは、被災者生活再建支援法のなかの基礎支援金を廃止して、新基礎支援金として災害救助法に移行させることである。移行後の新基礎支援金の金額については制度の構想が固まったところで精査する必要があるが、新災害救助法では、全壊など住宅の著しい損壊にあった被災者は、新基礎支援金を被災直後の生活資金および、一定の期間（現行制度を踏襲すれば2年間）応急仮設住宅あるいは賃貸住宅に使うことができるようにする。

ここで被災者の主体的取組みの観点からポイントとなるのは、建設仮設住宅にも民間賃貸仮設住宅相応の家賃を課すことによって、民間賃貸仮設住宅と同等の扱いとし、建設仮設住宅と民間賃貸仮設住宅のいずれに住むかは、被災者の選択に委ねることである。もちろんここで家賃を課すと言っても、同額は新災害救助法によって被災者に支払われるので家賃は「みなし負担」である。しかし、タイプの異なる応急仮設住宅の選択が可能となることによって、被災者の利便性が高まるとともに、第3節の会計検査院の試算によれば仮設住宅供与のための費用も大幅な削減が期待できる。

住宅が半壊した被災者には、住宅修理の選択を与える。それによって、応急仮

設住宅に移らなくてもよいという選択が可能となり、また、災害救助法と被災者生活再建支援法の併給問題も解消される。以上が新災害救助法の構想である。

次に被災者生活再建支援法の改革について考える。新災害救助法が導入された後、被災者生活再建支援法には住宅再建部分の加算支援金だけが残ることになる。そもそも被災者生活再建支援法は、個人住宅の再建支援を目指して議員立法で成立した経緯を考えると、この改革によって制度の目的が透明になり、より純化されたものとなる。この制度は都道府県の助け合いを基本とした共済制度であり、全国知事会が責任をもって運営することとなっている以上、その資金源は都道府県からの拠出金によることを明記して、国からの補助金を廃止するべきである。その代りに、これまで国の行ってこなかった災害時の生活支援は、新災害救助法のなかでそのあるべき姿を明確にしていくべきである。このようにして、現行の被災者生活再建支援法における国の姿勢、すなわち、制度やその運用には関与しないが、事後的に支援額を補助するという中途半端な姿勢を正すことができる。

最後にこうした改革によって、災害対策基本法の理念の一つである「被災者による主体的な取組を阻害することのない」支援にどれほど近づけるかである。その鍵は、新災害救助法における新基礎支援金を被災者の自立にどれほど生かすことができるかである。本稿では国による被災者支援のあり方に重点をおいて検討を行ったが、住宅耐震化や地震保険への加入など災害の起こる前の個人の主体的な取組みの強化についても、個人と政府の役割分担を踏まえた検討を行うべきである。

## 参考文献

- 会計検査院（2012）、「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況について」、2012年10月。
- 田近栄治（2011）、「災害時における真の生活支援とは何か－被災者生活再建支援法の問題点－」、復興と希望の経済学，東日本大震災が問いかけるもの、『経済セミナー増刊』，119-122ページ。
- 田近栄治・宮崎毅（2013）、「震災における被災者生活再建支援のあり方－制度の変遷と課題－」、『季刊社会保障研究』，第49巻第3号，270-282ページ。

(62) 一橋経済学 第9巻 第1号 2015年7月

田近栄治・宮崎毅 (2014), 「震災における被災者生活再建支援のあり方」, 特集東日本大震災の3年間の軌跡とこれから, 『都市住宅学会』86号, 53-57ページ.

内閣府防災, 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会, (2014), 「中間とりまとめ」, 2014年8月.

内閣府防災防災 (2015), 「被災者の住まいの確保に関する取組事例集」, 2015年3月.

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/sumai.html>