

新潟県中越地震における住宅の補修・再建に関する 公的支援の現状と課題

Current state and problems of the public supports for repair and reconstruction of
housing of the sufferers in the Niigata-ken-Chuetsu Earthquake of 2004.

子田 大雄¹, 糸井川 栄一², 熊谷 良雄², 澤田 雅浩³

Hiroo KODA¹, Eiichi ITOIGAWA², Yoshio KUMAGAI² and Masahiro SAWADA³

1 筑波大学 大学院 システム情報工学研究科 社会システム工学専攻 博士前期課程

Master's Program in Social Systems Engineering,

Institute of Systems and Information Engineering, University of Tsukuba

2 筑波大学 大学院 システム情報工学研究科

Institute of Systems and Information Engineering, University of Tsukuba

3 長岡造形大学 環境デザイン学科

Department of Environmental Design, Nagaoka Institute of Design

After the Niigata-ken-Chuetsu Earthquake of 2004, the public support systems which assist livelihoods of disaster victims (especially, repair and reconstruction of the housing) have been conducted. However, applying of the system is now undergoing and the whole situation of the problems, produced by operation of the systems, is not understood yet, though various problems are pointed out after the earthquake. This paper aims to understand the actual situation of problems of public supports for repair and reconstruction of housing introduced by the inconsistent policy making after the earthquake from the operation of the system and the utilization by the disaster victims point of view.

Key Words : *Niigata-ken-Chuetsu Earthquake of 2004, support of reconstructing livelihoods of disaster victims, emergency repair support of housing of disaster victims*

1. はじめに

(1)研究の背景

1995 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災以降、被災者の生活再建が重要視されはじめ、1998 年 5 月に被災者生活再建支援法（以下、生活再建支援法）が制定された。生活再建支援法は、災害後の被災者の自立した生活の開始を支援する制度であり、災害救助法に基づいて国が住宅の応急修理に対する支援を行う住宅応急修理制度（以下、応急修理制度）とともに 2004 年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震において利用されている。

生活再建支援法は、住宅本体、再建や改修などには適用されず、生活再建の様相における様々な事情が斟酌されておらず、利用のしにくさや煩雑な手続きなどの改善の必要性が指摘されている。中でも私有財である被災者の住宅に公的資金を投入することの是非について議論がすすめられ、鳥取県西部地震では、最大で 300 万円の住宅建替え・改修の支援金を県が単費によって支給した¹⁾。また新潟県中越地震でも、国の生活再建支援法に県が独自に上乘せし、また新潟県独自の住宅の応急修理制度として、半壊以上の世帯に対し住宅の応急修理を行うという支援を行っている。

しかし、これらの公的支援は法律が制定されて間もないこともあり、災害が起これば、制度が運用され、はじめて新たな問題が出てくるといった現象がみられる。新

潟県中越地震は中山間地域にも大きな被害をもたらした地震であり、その地域の特性に法律の仕組みが適応していないなどの問題が出てきた。とりわけ新潟県中越地震においては、被災者の公的支援の利用可能性（支援が必要な世帯が公的支援を利用できていない）について問題が生じていることが指摘されている。

公的支援の特性上、被災状況に応じて公平に公的支援利用の機会が与えられるべきであり、被害状況以外の要因により一部被災者の公的支援利用の機会喪失は、災害後の不安な時期に被災者に不公平感を抱かせるとともに、その結果として将来の生活復興に大きな影響が発生すると推測されることから、大きな問題であると考えられる。

これらの問題については、発災後 1 年半という段階で、制度自体が具体的に運用中の段階ということもあり、問題の全体像は把握されていない。

(2)研究の目的

以上の観点から、本研究では、新潟県中越地震において利用されている公的支援である生活再建支援法と応急修理制度において、制度の運用面と利用面の 2 つの観点に着目して調査・分析を行うことにより、被災世帯の公的支援の利用の有無による生活再建状況の違いや、公的支援利用の決定要因を把握し、この 2 つの公的支援の課題の抽出と改善の方向性について検討することを目的とする。

(3)研究の方法

本研究は図 1 に示すとおり以下のような流れで行った。

a)研究の背景と目的

関連公的支援に関わる背景を整理するとともに、現地調査、資料収集等により、新潟県中越地震における住宅の補修・再建に関する公的支援に関する論点を整理し、本研究で明らかにすべき課題を整理する。

b)公的支援の市町村間の運用状況の把握

関係する行政と被災者へのヒアリング調査から、各自自治体の公的支援の運用状況を把握し、市町村間の公的支援の運用方法の相違点が被災者の利用にどのような影響を与えうるかを考察する。

c)公的支援利用状況の把握と決定要因の考察

被災者に対するアンケート調査から、世帯間の公的支援の利用状況を把握するための分析を行い、その結果と被災者へのヒアリング調査の結果から、公的支援利用の決定要因を把握し、問題点を考察する。

d)結論と課題

調査、分析結果をまとめ、本研究の結論と今後の課題をまとめ、公的支援の問題点の改善の方向性の検討を行う。

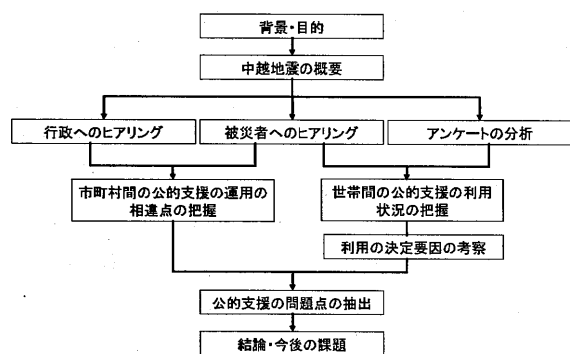


図1 研究の方法

2. 新潟県中越地震と公的支援制度の概況

本研究の調査・分析を行うにあたり、新潟県中越地震の概要、被害の特徴、実施された公的支援のうち、本研究で取り扱う住宅の補修・再建に関係し、返済を必要としない制度について以下のように整理した。

(1)新潟県中越地震の被害の特徴³⁾

a)山間集落での被害が大きい

被災地は都市地域から山間地域まで幅広いが、都市地域の被災は相対的に軽微である。被害の大きな地区として、旧山古志村に代表されるような山間集落で構成された地区での被害が大きい。

b)土砂災害の発生

土砂災害の発生やその危険性が懸念され、長期間におよぶ避難勧告が出された地区が多数発生した。

また、地盤の崩壊や崩落により道路ネットワークが分断され、孤立集落を多く発生させ、「土砂ダム」によって集落が水没する事態も発生した。孤立化した集落や土砂ダムの下流の集落などは全村避難や全集落避難を余儀なくされた。

c)余震の多発

余震活動が活発で、本震の後も引き続き強い余震に見舞われた。余震の継続により自宅外に避難する人々は増

え、ピーク時には10万人を超える人々が避難した。

d)震災関連死の多発

市町村によって指定された避難所も被災しているため、余震の継続はこれらの施設への避難をさらに難しくした。さらに、暖房やプライバシーの問題で、多くの被災者が自家用車で避難生活を送り、この結果、エコノミー症候群などの震災関連死を引き起こした。

e)地震動に比較して住宅被害が軽微

豪雪地域であったために住宅がもともと頑丈にできており、地震動の強さに比較して住宅の被害が小さかった。

これらの特徴は、住宅の補修・再建に関する公的支援の適用要件にあたる、住宅の被害、被災世帯の所得、年齢に影響を与えていると考えられる。

(2)新潟県中越地震において適用された公的支援^{2),4)}

新潟県中越地震において適用されている、住宅の補修・再建に関する公的支援について、公的支援の問題点、特に、公的支援の利用可能性や支給金額など、被災者にとっての公平な公的支援に着目し、調査を行った。

住宅の補修・再建に関する公的支援としては大きく分けて、応急修理制度、生活再建支援制度、義援金、融資制度の4種類に分けられる¹⁾。義援金は、被害があった全ての世帯に支給される。融資制度は、低利で融資を行う制度であるが、融資という性質上利用制限は少なく、本研究で問題としている公平な支援という観点においては問題は少ないように考えられる。

制度運用上の課題が指摘されている制度として、返済を必要とせず被災者の住宅再建に大きく貢献すると考えられるものの、所得制限や使途制限があり、制度の内容が複雑である次の2つの種類の制度、すなわち、県制度による被災者生活再建支援、災害救助法の応急修理制度(国制度)及び関連する県制度による住宅応急修理が挙げられる。本研究ではこの2種類の制度について取り扱う。

また、直接住宅の補修には用いることはできないが、被災者の生活再建に関わる支援であり、県制度による被災者生活再建支援との比較を行うために、被災者生活再建支援制度(国制度)も本研究の対象とする。(以下、公的支援とはこの2種類の制度のことをあらわすものとする)

a)被災者生活再建支援制度

自然災害により、生活基盤に著しい被害を受けた者であって、経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な者に対し、生活必需品の購入費や家賃補助などを行ない、自立した生活の開始を支援する制度。

国制度は、住宅の補修に使えずに、また所得制限のために、使い勝手の悪さが指摘されていたが、新潟県中越地震では国制度の上乗せとして、県が独自に支援を行っている。県制度は、所得制限が撤廃され半壊世帯が対象となるなど利用可能世帯が増え、加えて住宅の補修費など幅広く利用できる。

b)住宅応急修理制度

被災者の住居を修理することにより、被災者が仮設住宅等に入居せずに自立的に生活が可能となると見込まれる場合に、市町村が被災者に代わり直接修理を行なう制度である。

工事完了期限があり、発災後1ヶ月とされていたが、中越地震の現状(余震の継続による工事の遅れなど)が考慮され、数回にわたって2005年3月まで延長された。

応急修理制度にも上乗せとして県制度を制定した。国制度に比較し所得制限がなく、幅広い箇所の修理にも利用できるようになっている。また、基本的に全壊世帯は

表 1：公的支援の概要

制度名	対象となる住宅の被害区分※1				支援の内容	所得制限 (※2参照)
	全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊		
生活再建支援法(国制度)	○	○	×	×	・生活必需品の購入 ・被災住宅の解体 ・賃貸住宅の家賃など	有り
生活再建支援法(県制度)	○	○	○	×	・生活必需品の購入 ・被災住宅の解体 ・賃貸住宅の家賃など ・住宅の修理など	無し
応急修理制度(国制度)	△	○	○	×	・住宅の応急修理	有り
応急修理制度(県制度)	△	○	○	×	・住宅の応急修理	無し

※1 ○：適用あり ×：適用なし △：適用される場合あり

※2 所得制限

・（年収）≤500 万円の世帯

・500 万円＜（年収）≤700 万円かつ、世帯主が 45 歳以上又は要援護世帯

・700 万円＜（年収）≤800 万円かつ、世帯主が 60 歳以上又は要援護世帯

利用できないが、自治体の判断により、全壊世帯も対象となる場合があった⁷⁾。

3. 市町村間の公的支援運用方法の実態把握

市町村間の公的支援運用の相違点を把握するために各市町村へヒアリングを行った。

さらに、その相違点によって被災者の公的支援利用にどのような影響が生じているか把握するために、被災者へもヒアリングを行った。

(1)調査の概要

a)行政へのヒアリング

調査実施日：2005 年 10 月 24 日～11 月 4 日

調査対象：新潟県庁、長岡市役所、小千谷市役所、川口町役場

b)被災者へのヒアリング

調査実施日：2005 年 10 月 24 日～11 月 4 日

調査対象地区：小千谷市船岡地区、川口町田麦山地区

調査世帯数：船岡地区 14 人、田麦山地区 6 人

(2)県・市町村へのヒアリング結果

県ならびに各市町村へのヒアリングから、公的支援の運用の相違点として以下の 3 点があげられた。

a)法適用要件

- ・各市町村により対応の差があり、全壊世帯に応急修理制度を適用する市町村と適用しない市町村があったが、最終的には、全壊世帯においても補修できると判断されれば、適用するよう定められた（県庁）。
- ・罹災証明の再判定で応急修理の適用対象となった世帯であっても、再判定の結果を受けた時にはすでに、申請期間が過ぎていたため制度を利用できないという人々が多々みうけられた（小千谷市、長岡市、県庁）。これに対し、川口町は一次調査の段階で建物内部まで調査していたために、このようなトラブルはなかった。
- ・当初段階では工事完了期限に間に合わないと思い仮設住宅に入居した世帯が、応急修理制度の工事完了期限延長により改めて応急修理制度の利用を希望したが、断らざるを得なかった。制度の運用変更により、早くから行動を起こした世帯が不利になることがあった（川口町）。

b)世帯分離(後述の(5)参照)

- ・基本的に、住民票と実態調査で決定。
- ・世帯分離の認定は国からのマニュアルがなく、各市町村の判断に任せており自治体ごとに差がある（県庁）。

- ・生活再建支援法に関し世帯分離を認めてはいるが、1 戸に関して 1 世帯分の申請しか認めていない市町村があり、市町村の対応がまちまちである（県庁）。

c)市町村独自の支援

- ・家屋の解体、撤去費を市町村で負担している市町村がある（長岡市、小千谷市、川口町）。

(3)被災者へのヒアリング結果

a)罹災判定

- ・他市町村の場合、同程度の被害でもより大きな被害程度の罹災判定を受けていると、業者などから伝聞している。
- ・罹災証明における被害認定（以下、罹災判定）に不満で、市役所に何度も通い、再調査を依頼することでより被害が大きい区分の罹災判定を受けた者がいる。

b)市町村独自の支援

- ・住宅の撤去、解体費を市町村で負担している市町村があると聞いている被災者がおり、市町村独自の支援がない市町村の被災者に不満を持つものが見受けられる。

(4)市町村間の公的支援運用方法の相違による問題点

以上のヒアリング結果から、市町村間の公的支援運用方法の相違による問題点は下記の 3 点にまとめられる。

a)世帯分離の適用基準上の相違が見られる

川口町では、多世代が同居している場合であっても、世代ごとに世帯として申請でき、長岡市、小千谷市では 1 世帯分の申請しかできない。このことにより生じると考えられる問題については(5)で後述する。

b)罹災判定の運用方法に相違が見られる

外観目視のみで調査を行う市町村と内部詳細調査を行う市町村がある。外観目視のみの市町村は罹災判定の精度の妥当性に問題があり、再調査の要望が発生した。また応急修理制度の申請期限直前に罹災証明が発行された世帯もあり、このような世帯は応急修理制度の申請が間に合わない。このことから罹災判定の方法は被災者の公的支援利用に影響を与えられられる。

c)市町村独自の支援に差が見られる

家屋の解体、撤去費の市町村負担を行う市町村があり、市町村間で支援の差が生じた。

(5)世帯分離について

a)世帯分離の目的

中山間地域は多世代で同居している家庭が多く、このような家庭においては、全ての世代の収入を合計すると公的支援の所得制限の対象となることが多々見られる。そこで、それぞれの世代を別の世帯とみなし(世帯分離)、

個々の世帯が所得制限を越えないように工夫し、公的支援を多くの世帯が利用できる機会を与える、という目的で導入された。

b)世帯分離による支給金額の差

世帯分離を決めるものは、主に扶養の有無と市町村による実態調査である。所得が少ない世帯は扶養関係結んでいることが多く、所得が多い世帯は扶養関係結ぶ必要がない。このことより、収入の多い世帯が何世帯分の支援を受けることができることに對し、収入が少なく扶養関係結んでいる世帯は、収入が少ないにも関わらず、1世帯分の支援しか受けることができない。

4. 被災世帯間の公的支援利用状況の実態把握

公的支援には、所得制限と使途制限が設けられており、また中山間地域、豪雪地域といったことも考慮され、中越地震において制度の変更や、新たに導入された概念もある。しかしその結果として、各世帯間において公的支援の利用の公平性に問題が見受けられる。本章における分析は、小千谷市で行われた悉皆アンケート調査の結果を用いて、世帯属性と公的支援利用状況を分析することにより、世帯間の公的支援利用状況を把握し、また、今までのヒアリング結果や調査内容から、公的支援利用の決定要因について考察し、問題点を抽出する。

(1)小千谷市における悉皆アンケート調査の概要

本調査は、(財)東濃地震科学研究所、名古屋工業大学、長岡造形大学など大学等の地震防災を専門とする研究者を主体としたグループが実施したもので、新潟県中越地震の揺れと物的・人的被害状況ならびに調査時点（概ね1年後）の住宅再建関連の状況に関して、小千谷市の全世帯に対しアンケート調査を行ったものである。アンケート調査の概要は表2の通りである。

本章は、上記アンケートのうち調査時点の住宅再建関連の状況と被災世帯の属性、被害状況の関連を中心に分析したものである。

表2 アンケート調査の概要

配布日	2005年9月25日
配布方法	市報と共に配布
配布数	約14,000票
回収方法	留め置き郵送回収
回収数	4,400票（回収率：31%）

(2)支援制度別の公的支援利用の比較

図2は公的支援の利用状況について、生活再建と応急修理制度別・県国別に見たものである。制度の適用基準から見た場合に公的支援の対象となっている世帯においても、公的支援を利用していない世帯があることがわかる。また全体として生活再建支援法より応急修理制度の利用率が低くなっており、それぞれの制度において県制度より、国制度の利用率が低くなっている。

県制度より国制度の利用率が低くなっている大きな要因の一つは、国制度には所得制限が設けられていることが要因と考えられる。

生活再建支援法と応急修理制度の利用率の差は、応急修理制度の申請期限と工事完了期限の延長が主要な要因と考えられる。工事完了期限は当初2004年12月だったが、度重なる延長で最終的に2005年3月までとなった。

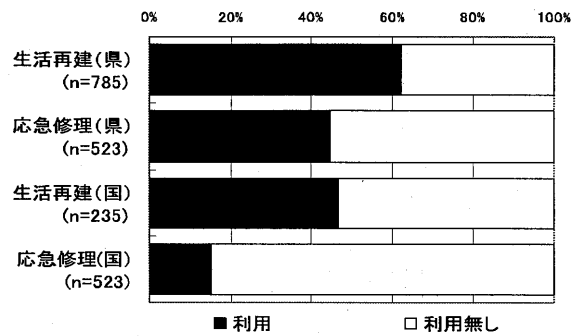


図2 公的支援の利用状況⁽²⁾

しかし、申請期限は2004年12月までであり、このために当初工事が間に合わないと思い申請しなかった世帯が、工事完了期間が延長されたと聞いて申請しようとしたが、申請期限が過ぎていたために、申請できないといったことが前述のヒアリングでは多く聞かれた。また、罹災証明の判定に不服で、再調査により応急修理制度の対象となった世帯も、申請期限の関係で利用することができなかったことが要因と考えられる。

(3)生計別の公的支援利用の比較

図3は主な生計別の応急修理制度を利用した割合を見たものであり、図4は、主な生計別の生活再建支援法を利用した割合を見たものである。

国制度に関しては、応急修理制度、生活再建支援法共に給与所得世帯の利用率が低くなっている。差の検定を行った結果からも有意であるという結果が得られた（t検定による⁽³⁾）。

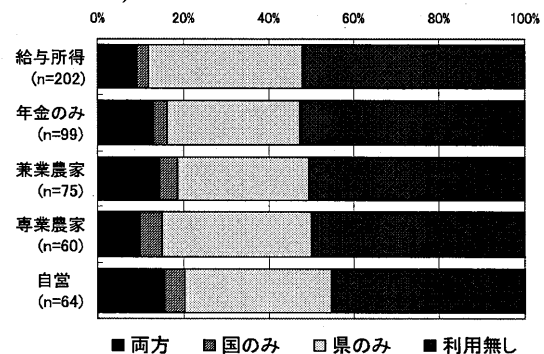


図3 生計別の応急修理制度利用率⁽²⁾

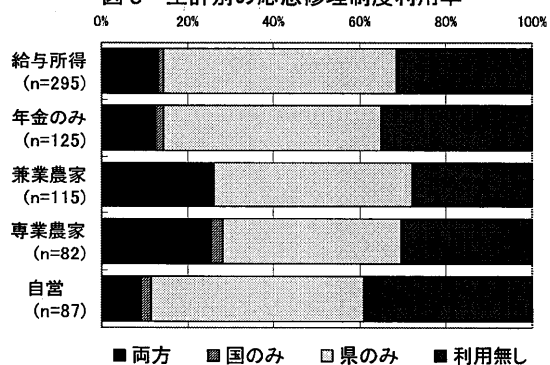


図4 生計別の生活再建支援法利用率⁽²⁾

給与所得世帯の国制度利用率が低い要因としては、所得制限があげられる。給与所得世帯は、ある程度の収入が見込まれるために、所得制限にかかる可能性が高いと

考えられる。

所得に着目すると、年金のみの世帯は所得が比較的低いことが想定され、制度の制限を受けないと想定されるが、国制度のみならず、県制度も制度の利用率が低くなっている。市町村の職員から、公的支援の制度を利用することを勧められたが、その制度のことが理解できなかったので利用しなかったとの意見が年金のみ受給している被災者から聞かれ、制度への理解不足が公的支援の利用率が低い要因となっていると考えられる。

(4) 家族構成と被害の関係

図5はアンケートで罹災判定結果を全壊、大規模半壊と回答した世帯について、その家族構成を示したものである⁽⁴⁾⁽⁵⁾。

同程度の罹災判定でも様々な家族構成があることが分かる。生活再建支援法における支給金額の上限は単身世帯か2人以上の世帯の2つの区分でのみ分けられており、2人の世帯と多世代同居の世帯では、当然、生活再建にかかる実質的な費用は異なると考えられるが、制度の上からは罹災判定が同じ場合には支給金額の上限は同額である。また、同様に1人の世帯と2人の世帯では、住宅のそのものの補修費はほぼ同程度と考えられるが、支給金額の上限は2人の方が多い。

このことから、世帯の家族構成、人数などが支援内容に詳細には反映されていないことが要因となり、実際の困窮の実情に応じた支援となっていない可能性がある。

(5) 地区別の公的支援利用の比較

図6および図7は、小千谷市を地区ごとに分類し、それぞれ、地区別に応急修理制度と生活再建支援法の利用率を見たものである。これらの図を見ると、東山地区において、応急修理制度の利用がなく(図6)、生活再建支援法の利用率が高くなっている(図7)ことがわかる。

東山地区は、地区内の大半が避難勧告地区に指定され、解除された時期が、応急修理制度の申請期限直前であったり、過ぎてから解除された地区である。この理由から応急修理制度が利用できなかったと考えられる。しかしながら、図8からもわかるように、現実には東山地区においても住宅を補修している世帯があり、このような世帯も応急修理制度が利用できなくなっている。

これに対して生活再建支援法の利用率が高い要因として、避難勧告が長期にわたり継続したために、長期避難世帯と認められ、生活再建支援法に基づいて全壊世帯と同様の支援が受けられるようになったことが考えられる。

(6) 罹災判定と実際の構造的被害の関係⁽⁷⁾

図9は、アンケートで尋ねている構造的被害(D-Grade⁵⁾)と罹災判定の関係を示したものである。

罹災判定結果の内容によって公的支援の利用の可否、あるいは支援を受けることのできる金額が変わってくるため、罹災判定は実際の被害状況に即したものになっている必要がある。罹災判定の趣旨・方法から考えれば、罹災判定結果は構造的な被害程度よりは大きな被害判定になるのではないかと推察されるが、図9を見ると同程度の構造的被害でありながら、様々な罹災判定をうけていることが分かる。

また図10は構造的被害3,4において、罹災判定で半壊もしくは一部損壊の証明があった世帯の実際の補修の有無をまとめたものである。この図から構造的被害が半壊の世帯でも補修を行わずに居住している世帯があること

が分かる。

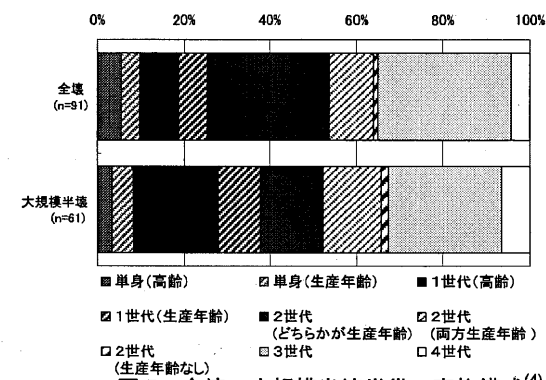


図5 全壊、大規模半壊世帯の家族構成⁽⁴⁾

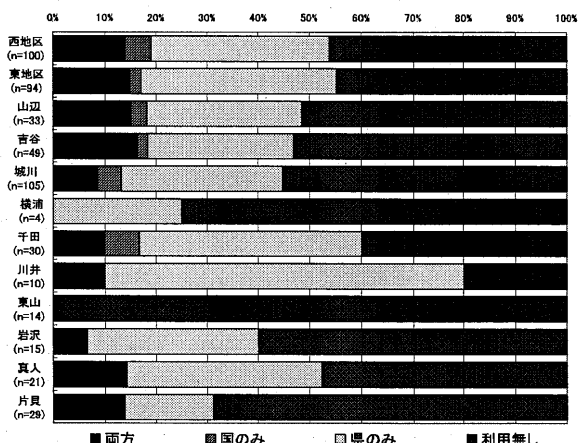


図6 地区別の応急修理制度利用率⁽²⁾

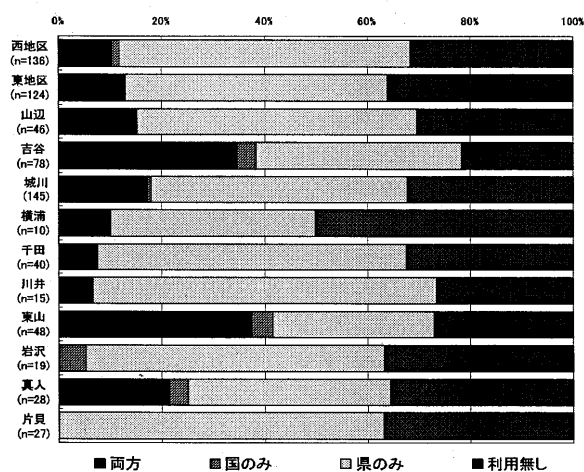


図7 地区別の生活再建支援法利用率⁽²⁾

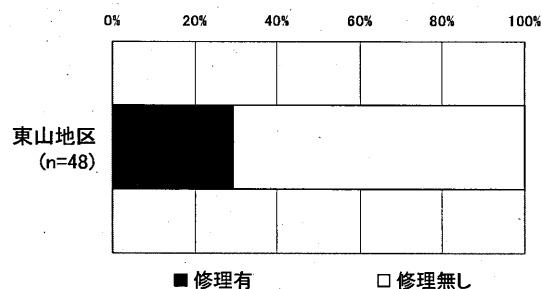


図8 東山地区における半壊以上の世帯の住宅の補修の有無⁽⁶⁾

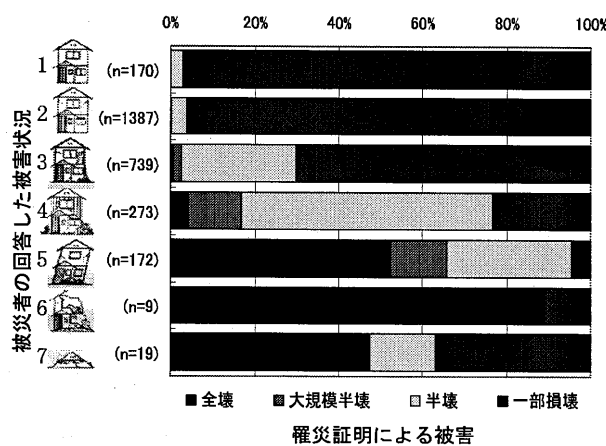
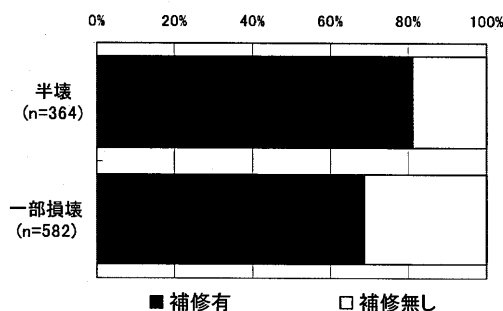


図9 実際の構造的被害と罹災判定の関係

図10 構造的被害 3,4 における半壊、一部損壊世帯の補修の有無^{(8),(5)}

ヒアリング結果からは、半壊の判定を受けた世帯の中には、住宅に不安を持ちつつも補修できずに居住している世帯もあるが、補修を行わなくても十分に居住できると判断し、補修を行わないと世帯が見受けられた。このような世帯が存在する一方で、一部損壊世帯でも補修を行わなければ居住できないという声も前述のヒアリング結果から聞かれる。罹災判定が実際の被害状況と乖離している可能性がある、あるいはそのために公的支援の利用に差が生じる可能性について、今後、十分検討する必要があるのではないかと考えられる。

(7) アンケート分析のまとめ

アンケートの分析結果に先述のヒアリング結果を重ねて考察すると、図11に示すように公的支援の問題点は大きく分けて以下の4点にまとめられることができる。

a) 罹災判定の運用方法に由来する問題

外観目視のみの調査や、専門外の調査を市職員が行うことの説得力の有無など、被災者にとって納得のいく調査が行われていないことにより、実際の被害と乖離している罹災判定を受ける可能性があるほか、被災者からの不満に対し、再調査の必要性が出てくる。

そのことにより、再調査により制度適用基準を満たし適用の対象となったが、申請期限等の理由で制度が利用できない事態や、公的支援が受けられないが多額の補修費用を抱え、困難な生活を強いられる事態が発生している。

b) 応急修理制度の申請期限

応急修理制度に関し、工事業者の不足から工事完了期限に工事が間に合わないと思い申請をあきらめた世帯が、

工事完了期限の延長により申請をしようとしたが、申請期限が過ぎていたために申請できなかった事態が多く聞かれた。

c) 避難勧告

避難勧告によりやむを得ず避難していた被災者に対しても、他と一様に申請期限などを定めているために、公的支援を利用したいという被災者が利用できない事態が起こっている。

d) 家族構成、人数を加味していない支援の内容

それぞれの家族構成、人数をきめ細かく考慮せずに支援の内容を定めているために、被災者の困窮の実情にあっていない支援となっている可能性があると考えられる。

以上の問題点が挙げられた結果、被災世帯の生活再建に当たって、支援が必要な世帯がくまなく公的支援が利用可能な状態になっていないことが明らかとなった。

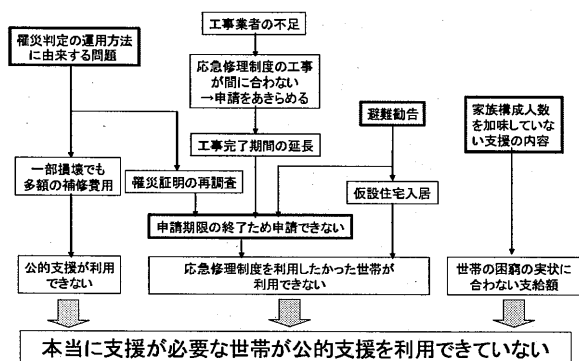


図11 アンケート分析のまとめ

5. 改善の方向性の検討

(1) 応急修理制度について

a) 計画的な制度運用の必要性

中越地震では、制度の変更によって世帯間の不公平感が被災者から表明されたが、その大きな要因として、制度運用の方法が朝令暮改であったことが指摘できる。業者不足等の理由で修理が間に合わない場合に、仮設住宅に入った後で工事完了期限が延長されたことも実際の事例として存在し、この不公平感が発生した。あくまで応急修理であるが、工事完了期限との連動による申請期限の延長も視野に入れ、計画的な制度運用の変更が今後行われるべきであると考えられる。

b) 県制度自体の変更

中越地震では、工事完了期限が延長されたことにより、県制度は実質的には「応急修理」というよりは、恒久的な補修にも利用されていた。被災者にとって、この制度は補修を行うとお金がもらえる制度というだけの認識で、応急修理制度の意味を理解していない側面があったことも否めないが、被災者と行政の信頼関係を前提として、被災者の早期の生活復旧を支援するためにはもう少し緩やかな制約（工事完了期限などの制約がある応急修理制度の「上乗せ⁽⁹⁾」ではなく、もっと柔軟な対応ができる住宅の補修制度という「横だし⁽¹⁰⁾」の支援など）が適用されることも今後検討すべきではないかと考えられる。

(2) 生活再建支援法について

a) 所得制限要件の変更

現在の所得制限は、世帯の人数、構成などを加味して

おらず、単純に年収と年齢だけで行っている。このような事態を開示する一法として世帯分離という考え方が導入されたが、世帯分離がさらに世帯間に支給金額の差という問題を引き起こしている。世帯の家族構成、人数の実態をきめ細かく反映する形で所得制限要件を対応させていくことが、世帯の実情に即した支援を行うことになるほか、世帯分離問題を解消するなどの面で重要な視点であると考えられる。

(3) 罹災判定について

a) 罹災判定の得点表示化

現在の罹災証明は、全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊、無被害の5段階である。その算定根拠は、それぞれの部位に対して被災状況に対応したウェイトを設定しており、家屋全体で合計点で5段階の判定が決められている。現在の判定方法では、1点で罹災判定の段階が大きく違うことにより、被害はほとんど同程度であるのに、利用できる公的支援、支給される金額が大きく異なってくる場合もある。公的支援適用に当たっては罹災判定をその判定根拠である得点のまま用い、支援の内容とその程度をメニュー化するなどの方法を検討し、不公平感の少ない公的支援と連動した罹災判定との枠組みを考える必要がある。

b) 罹災判定調査と他の被災度調査等との連携

現在の罹災判定調査は、専門知識の持たない市職員が行うことも多々ある。基本となる内閣府の基準は、複雑で大規模災害の際には適さず、判定に長期間を要すると共にその結果に差異が見受けられる傾向にある。この問題を解決するために、調査員の育成や、他にも相当な資源を投入して調査がなされている応急危険度判定等の被災調査と相互連携を図ることを検討することが必要であろう。

6. 本研究の結論と今後の課題

(1) 本研究で得られた知見

a) 市町村間の公的支援の運用方法の相違による問題点

県が示す公的支援の在り方や、世帯分離に代表される対応マニュアルが整っていないために、各市町村によって公的支援の捉え方が異なり、運用方法の相違が発生した。さらにこのことによって、世帯間でも利用可能性や支給金額に差が生じた。このことにより、被災者間で不公平感が生じている。

b) 公的支援制度の制度設計に関する問題点

(i) 支援制度中での罹災判定の運用方法の問題点

当該公的支援に基づく支給を行うに当たっては、被災状況を判定する基準が必要であり、その基準として罹災判定基準を用いることは、適正・迅速に判定されている限り特に問題はないと考える。

しかしながら、罹災判定の運用において、①建築に関する専門家でない市職員により判定する、②本来は内部も含めて調査すべき場合に当初段階で外観目視のみの調査を行う、などのケースもある。その結果、③同程度の被災状況でも判定結果に差異が生じることへの疑義が起こる、④判定結果に対する異議申し立てや再検査などで時間を要する、等の理由により、本来は客観的・公平にその機会が与えられるべき公的支援の利用可能性に差が生じている。人手確保の課題は残されるが、一次調査から外観目視だけではなく内部まで調査を行うことによ

り再調査の手間を減らす努力や、罹災判定調査方法に対応して公的支援申請期限を弾力的に運用することによって、被災者が平等な公的支援利用の機会を得ることができるよう、公的支援制度の制度設計を再検討することが必要であろう。

(ii) 被害実態を反映しない非整合的な申請期限の問題点

応急修理制度に関して、工事業者の不足を原因として指定期限までの工事完了が不可能な状況から、一旦、申請を断念したものの、その後、工事完了期限延長があっても申請期限が過ぎていて利用不可能となったケースが多数発生した。また、避難勧告によりやむを得ず長期避難していた被災者の公的支援利用可能性が低くなる事態が生じている。

被災状況に応じて公平に公的支援利用の機会が与えられるべき公的支援が、家屋の被害状況以外の時間的要因により一部被災者の公的支援利用の機会喪失が生じており、被災者に平等な公的支援利用の機会が与えられるよう制度の変更等が求められよう。

(iii) 所得制限による問題点

また、給与所得世帯は所得制限の対象となりやすいと考えられる。例えば東京で災害が起こった場合、給与所得世帯が大半を占めるために、制度を利用できない世帯が相当数発生することが予想される。このような場合、公的支援の意味自体や、所得制限の妥当性が問われよう。

(2) 今後の課題

a) 再調査、分析の必要性

応急修理制度は既に支給も行われており、正確な利用状況などが分かるが、生活再建支援法に関しては現在も制度の適用中であり、今後も状況によっては申請期限が延長される可能性も否定できない。申請を締め切った後に調査を行うことで、より正確なデータが得られ、より実態に即した結果が得られると考えられる。

また、今回の調査では、世帯分離による具体的な差の実態を抽出できなかった。そこで、世帯分離対応の実態を把握するとともに対応実績のある被災地での調査も必要である。

b) 定量的な分析

今回の研究では、差の発生要因として、行政・住民へのヒアリング調査、ならびにアンケート調査に基づく制度利用実態から考察する定性的・間接的な分析に留まったが、より精度高く分析を行うためには、ヒアリング調査数を増やすとともに、相当の工夫を要するであろうが差について直接的な回答が得られる調査を行い、定量的な分析に繋ぐことが必要である。

謝辞

本研究実施に当たって、ご多忙にもかかわらず調査にご協力頂いた皆様、また現地での調査期間中お世話になりました中越復興市民会議の皆様、心より感謝いたします。

補注

(1) 住宅の補修・再建に関する公的支援制度

表3 住宅の補修・再建に関する公的支援制度^{2),4)}

支援区分	応急修理制度		生活再建支援制度		災害支援金	
事業主体	国	県	国	県	災害支援金 (県)	災害支援金 (市町村)
支援制度	住宅応急修理制度 (国制度)	住宅応急修理制度 (県制度)	生活再建支援制度 (県制度)	生活再建支援制度 (県制度)	災害支援金 (県)	災害支援金 (市町村)
支給額	60万円以内	大規模半壊:100万 半壊:50万	年収500万円未満 全壊:100万 大規模半壊:100万 半壊:50万 年収500万~900万 全壊:50万 大規模半壊:50万 半壊:50万 上記以外 全壊:100万 大規模半壊:50万 半壊:50万	年収500万円未満 全壊:100万 大規模半壊:100万 半壊:50万 年収500万~900万 全壊:200万 大規模半壊:100万 半壊:25万 一部損壊:5万	全壊:200万 大規模半壊:100万 半壊:25万 一部損壊:5万	※市町村により異なる
制限	半壊、大規模半壊 仮設住宅へ入居しない 所得制限 工事完了期限	半壊、大規模半壊 仮設住宅へ入居しない 工事完了期限	半壊、大規模半壊、 全壊			
支援区分	融資制度					
事業主体	県1/2、市町村1/2	県	住宅金融公庫	長岡市		
支援制度	住宅復興資金貸付金 利子補給制度	住宅復興資金貸付金	住宅金融公庫 災害復興住宅融資	住宅建設等制度融資 被災住宅復興資金		
支給額	住宅金融公庫災害復興住宅融資の 再建・購入:1100万 補修:590万 最初の5年間の利息の 全部又は一部	再建・購入:800万 補修:400万 住宅金融公庫災害復興住宅融資では資金が不足する場合上記の金額を限度に融資	再建・購入:1100万 補修:590万	新築:1000万 リフォーム:700万 宅地購入:700万		
制限	住宅金融公庫災害復興住宅融資を受けた人	住宅金融公庫災害復興住宅融資では資金が不足する人	建設:住宅に5割以上の被害 補修:住宅に10万円以上の被害 毎月返済額の4倍以上の月収	前年所得が年返済基準額の5倍以上かつ1000万円以下 ※5倍に満たない人は所得金額に見合う額に減額した金額の融資		

(2)図2, 3, 4において分析の対象としているサンプルは、それぞれの制度適用条件に合致したものを表2に示した4,400票から抽出している。具体的には、①生活再建支援法(国): 罹災証明が大規模半壊以上、②生活再建支援法(県): 罹災証明が半壊以上、③応急修理制度(国・県): 罹災証明が半壊以上で住宅の補修を行っている世帯、である。ただし、所得制限に関しては、アンケートから把握することはできないので考慮していない。なお、他の要因とのクロス集計であるため、一方だけの回答サンプルは抽出対象としていない。

(3) t検定結果は下記の通りであった。

表4 給与所得とその他の生計の応急修理制度国制度利用についてのt検定結果

給与所得		
	P値	検定結果
年金	0.1087	
兼業農家	0.0001	1%有意
専業農家	0.0024	1%有意
自営	0.0039	1%有意

表5 給与所得とその他の生計の生活再建支援制度国制度利用についてのt検定結果

給与所得		
	P値	検定結果
年金	0.8785	
兼業農家	0.0000	1%有意
専業農家	0.0000	1%有意
自営	0.7673	

(4)家族構成を回答したサンプルを対象としているため、補注(5)に示す全壊、大規模半壊の総数に対して差がある。

(5) アンケート対象全体の罹災判定状況は下記の通りである。

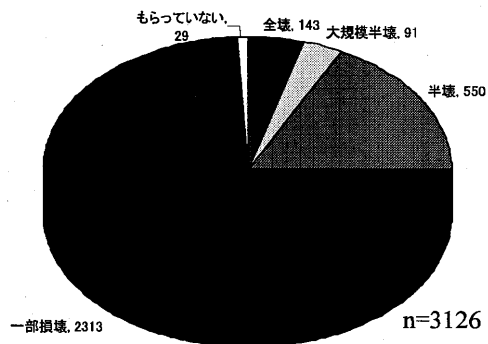


図12 アンケート回答世帯の罹災証明

(6)補修の有無を回答したサンプルを対象としているため、東山地区の半壊以上の回答数に示す数に対して差がある。

(7)本研究では、罹災判定による結果よりも被災世帯自身が認識している被災家屋の補修可能性を重視するものと考えて分析している。新潟県中越地震では、一部の被災自治体において全壊と認定された家屋にも被災者が居住し続け、応急仮設住宅を利用する予定がないため、住宅応急修理制度を適用してほしいという要望が多々あった。そこで、新潟県は、2004年12月4日、「全壊」認定でも住宅応急修理制度が適用できる旨の通達を出した。すなわち、「全壊」は通常であれば住宅の応急修理の対象とはならないが、現に応急的な修理を行えば被災住宅への入居生活が可能となるのであれば、応急仮設住宅等に入居しないことを条件に、災害救助法による応急修理の対象とすることができることとした。

(8)補修の有無を回答したサンプルを対象としているため、補注(5)に示す半壊、一部損壊の総数に対して差がある。

(9)上乘せ:一般的には「国の法令に定められた基準に上乘せされて制定されること」であるが、本論文では、国の支援制度に加えて県の支援制度が支給額の増加などを行うことを指している。

(10)横だし:一般的には「国の法令に定められた基準以外に、対象の範囲・項目を広げ制定されること」であるが、本論文では国の支援制度の対象外の経費について県の支援制度で支援を行うことを指している。

参考文献

- 1)関西学院大学 COE 災害復興制度研究会: 災害復興 阪神・淡路大震災から10年, p39-58, 関西学院大学出版会, 2005
- 2)新潟県ウェブサイト: “各種サポート情報”
<http://www.pref.niigata.jp/content/jishin/support.html>
- 3)中林一樹: 新潟県中越地震の災害特性と復興課題, 地域安全学会梗概集 No.16, p37-40, 2005
- 4)小千谷市ウェブサイト: “被災者生活再建支援制度説明資料”
<http://www.city.ojiya.niigata.jp/saigai/bousai/saigai/saikenshien.pdf>
- 5)岡田成幸・高井伸雄: 地震被害調査のための建物分類と破壊パターン, 日本建築学会構造系論文集 No.524, pp.65-72, 1999

(原稿受付 2006.05.26)

(登載決定 2006.09.16)