



生活再建支援の政策論

宇野 裕

Policy Agenda of Life Reconstruction Support Systems for Disaster Sufferers

Hiroshi UNO

Abstract

One of the lessons of The Great Hanshin Awaji Earthquake is the traditional single truck disaster sufferers support system such as shelter—emergency makeshift house—disaster revival public housing should be diversified.

Shelters are required not only to offer safe bed inside of shelters but also to function as disaster reduction and information centers for disaster sufferers outside. Emergency makeshift house must be provided much more faster through developing new method.

It is necessary to utilize the existing housing resources more effectively at the same time. Reconstruction of housing has a crucial importance for the life reconstruction as a whole. Introduction of totally new financial support system based on mutual aid split is discussed.

キーワード：避難所の防災・情報拠点化，新たな応急仮設住宅形式，被災者の住宅再建支援，自助・共助・公助の重層的支援システム

はじめに

阪神・淡路大震災は，人的，物的被害の大きさにおいて未曾有の大災害だっただけでなく，それまでの災害防止対策の見直しを迫り，危機管理シ

ステムの信頼性を揺るがせ，さらに応急救助から復旧・復興を含めた生活再建支援プログラムの有効性に疑問を投げかけ，ひいては我が国の政治・行政のあり方を問う引き金になった¹⁾ という意味

厚生労働省社会・援護局援護企画課長
Planning Division of War Victims' Relief Social Welfare and
War Victims' Relief Bureau

本報告に対する討論は平成14年9月末日まで受け付ける。

でも、極めて重大な災害であった。

政府は、この貴重な経験を踏まえ、災害対策基本法の改正、防災基本計画の大幅見直し、内閣危機管理監の設置等を行い、関係省庁においても、その所掌について見直し改善を行っている。厚生省（当時）においても、応急救助と救急医療、上水道の確保から廃棄物の処理まで、広範な分野を担当しており、それぞれ所要の対策が講じられ、現在も様々な改善が模索されている。

筆者は、阪神・淡路の同時代人として、かねてより事態の成り行きに強い関心を持っていたが²⁾、大震災から満5年を目前にした時期に災害救助法を所管する社会・援護局保護課長に就任し、政策当事者として復興プロセスに関与する機会を得た。

それは絶好のタイミングであった。5年という期間は、人間の意識において一つのまとまりとなるだけでなく、10年間の復興計画の中間年、なによりも仮設住宅解消の目標となった年であり、実際、全ての入居者は2000年1月17日までに転居を終えたのであった。この間必死で走ってきた被災者、市民、行政担当者などが、一步立ち止まって考えることができる条件が整ったのである。

こうした背景のもとに、2000年6月社会・援護局に「大規模災害救助研究会」を設け、応急救助のあり方について基本に立ち返った検討をお願いした³⁾。また、これに先行して国土庁（当時）に置かれていた「被災者の住宅再建支援のあり方に関する検討委員会」にも建設省（当時）とともに事務局の一端に参画することができた⁴⁾。

本稿は、この2つの報告を基に、今後の生活再建支援のあり方について、私見を交えながら考察したものである⁵⁾。

1. 災害対策法制に占める災害救助法の位置

本題に入る前に、我が国の災害対策法制において、災害救助法がどのような位置を占め、どのように運用されているのかを説明しておくことは無益ではなからう。

主要な法律を表1にまとめた。災害対策基本法の下に極めて多岐に亘る個別法が制定されている

が、中でも災害救助法は特別の位置を占めている。

災害救助法は、救助の種類として、避難所や仮設住宅などの収容施設の供与、食品の給与及び飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、医療及び助産、被災者の救出、住宅の応急修理、生業資金等の貸与、学用品の給与、埋葬、その他（施行令により、死体の捜索および処理、住居又はその周辺の土石、竹木等の障害物の除去とされている）と、広範に規定している。

しかし、実際の運用では、避難所や仮設住宅の設置と生活必需品の供与、救護班による応急医療、埋葬等が中心で、たとえば、人命救助は消防や警察あるいは自衛隊が行っており、また、本格的医療は社会保険や各種公費負担医療制度で行われる。これは、多分に沿革的な理由によるものである。

すなわち、災害救助法は昭和22年に制定された古い法律で（それは明治32年の「罹災救助基金法」を引き継いだものである。）、当時は災害対策に関するほとんど唯一の立法であったため、極めて広範な規定ぶりとなったものと考えられる。しかし、その後、漸次各種の制度が整備されに従って災害救助法がその役割を明け渡して行った。そ

表1 災害対策法制の概略

基本法	・ 災害対策基本法
災害応急対策	・ 災害救助法 ・ 消防法 ・ 水防法 ・ 警察法 ・ 自衛隊法
被災者の救済援助	・ 災害弔慰金の支給等に関する法律 ・ 被災者生活再建支援法 ・ 住宅金融公庫法 ・ 国民生活金融公庫法
災害復旧・復興	・ 激甚災害法 ・ 公共土木施設災害復旧事業国庫負担法 ・ 被災市街地復興特別措置法
保険共済制度	・ 地震保険に関する法律 ・ 農業災害補償法 ・ 農業共同組合法
災害関係税制	・ 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律
その他	・ 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律 ・ 密集市街地における防災地区の整備の促進に関する法律

の最たるものは防災に関する組織に係る規定であり、昭和37年に災害対策基本法が制定されるまでは、災害救助法に置かれていたのである。

このような経緯から、現行体系下でさえ、災害救助法は、災害対策基本法に対しては個別法となり、個別の対策を担当するものの、他の法令との関係では単なる個別法を超えて一般法として機能する性格を残しているのである。比喩的な表現をすれば、災害対策基本法を憲法とするならば、災害救助法は民法に擬すことができよう。

災害救助法の一般法的性格が発揮される最も顕著な例は、災害救助法の発動が、事実上、ある災害を大規模な災害であると公的に認定する機能を果たすことである。

すなわち、現行法体系では、災害時に応急救助を行う第一義的責任を基礎自治体である市町村が負うことを前提として、災害の規模が個人の基本的生活権と全体的社会秩序に一定以上の大きな影響を与えるときには、国の責任で救助を行うという仕組みとなっている。そして、救助法適用の要否は、事柄の性格上、災害発生直後に行われる最初の判断となる。このようなことから、表1に掲げられた法令にも、災害救助法の適用をその発動条件としているものが多い⁶⁾。

なお、災害救助法の事務は、法定受託事務として、適用から救助の実施まで全面的に都道府県知事に委任されており、個々の災害対応において国が直接関与するのは、事実上、財政負担のみである⁷⁾。また、都道府県知事は、救助を迅速に行う必要があるときには、その職権の一部を市町村長に委任することができる。

災害救助法が一般法として機能するもう一つの例は、応急対応として未成熟であるなど、何らかの理由で他法では即座に対処できないときに、補完的に救助法の活用が検討される場合である。例えば、有珠山噴火の際には、避難所に大型スクリーンを設置し、自衛隊のヘリコプターが撮影した映像を瞬時に放映したが、これを被災者に対する情報提供の一環に位置づけることにより、災害救助法で対処したものである。

このような対応を可能とする理由の一つには、

災害救助法の諸条項の規定ぶりが原則的なものに止まり、あとは広範な行政裁量に委ねられていることがある。これは、緊急時の柔軟な対応を確保するうえで非常に有効であるが、しかし、だからと言って何でも許されるものではないことは明らかである。特に、全額公費で行うことに内在する制約があることは当然であり、何をどの程度行うかは、一方において救助の緊急性と必要性を踏まえ、他方において国民一般の生活状況との均衡を図りつつ、慎重に運用されねばならない。こうした意味でも、この法律は、解釈の積み重ねが重要な民法と似ているといえよう。

2. 大規模災害救助研究会報告

2.1 災害救助研究会と大規模災害救助研究会

大規模災害救助研究会は、1995年末から翌年春まで設けられた災害救助研究会を継承・発展させたものである。

阪神・淡路を契機として、災害救助法に基づく救助は、その範囲においても内容においても飛躍的に充実されたが、それは、単なる量的な次元を越えて、法運用に質的転換を迫るものであった。こうした事態について、災害救助研究会の報告「大規模災害における応急救助のあり方」は、「豊かな社会における災害」と指摘した。この問題意識は、大規模災害救助研究会に継承されている。

2つの研究会は、ともに阪神・淡路大震災型の大都市直下型地震を想定している⁸⁾。また、いずれも三浦文夫教授が座長を務めておられ、両者の一貫性を保つ上で大きな役割を果たされた。

とはいえ、2つの報告は時の経過を反映して、かなりトーンを異にしている。すなわち、災害救助研究会は、大震災から間もなく、一部においては救助が継続中に、その生々しい経験を踏まえて災害救助全般を網羅的に検討し、できることは直ぐに実施移すために「個別テーマに即して極力具体的な方策を提言」したものである。

これに対して、大規模災害救助研究会は5年を経過し、仮設住宅も解消したという時期を捉えて、いわば一旦立ち止まって大災害への対応のあり方として「今何が一番問題なのか、また、どのよう

な対策が必要なのかについて、重点的に検討したものである。

内容も、災害救助研究会の報告では要援護者への支援策にかなりの紙面が割かれているのに対し、大規模災害救助研究会報告（以下「研究会報告」という。）では、仮住まい期の対策の比重が増していることも、ステージの違いを如実に反映している。そして、被災者等の自立支援という災害救助の基本理念に変わりはないものの、初期においては、要援護者への支援も含め、弱者への援護の側面が前面に出るのに対し、仮住まい期から本格的な生活再建に至る局面では、いかに被災者等の自助努力を支援していくかということに焦点が移っていくこととなる。

しかし、大規模災害救助研究会の視点を最も特徴づけるのは、災害救助においては、現に存在していることだけにとらわれるのではなく、「他の可能性」を意識して事態に当たる必要性が随所で指摘されていることである。

たとえば、研究会報告の「検討の前提」には、「これまでの防災計画等においては、いくつかの規模想定を行っている場合でも、それぞれ異なるシナリオのもとに対応水準を変えることはほとんど行われていない。」とあり、「異なるタイプの大規模地震が発生した場合には、それぞれどのようなシナリオで、どこまでの水準で対応可能かを明らかにし、住民のコンセンサスを得ておく必要がある」と指摘している。

また、「終わりに」で述べられた「災害規模の大きさによっては、公的支援として提供できる総量に限界があり、被災者の様々なニーズに十分応えるだけの支援内容にはなりにくい場合がある。そのため、限りある支援総量をいかに配分するかが重要となる」、「災害時においては普段想定していない事態が突発的に発生し、一定目的のために打ち出した対策が他面ではマイナスに働くという「価値対立」が生じることがある。」という指摘もこれと基盤を同じくするものである。

こうした姿勢は、研究会報告の中核部分を占める「避難所等のあり方」および「応急仮設住宅等のあり方」の検討においても貫かれている。

2.2 生活再建支援プログラムの多様化

阪神・淡路大震災が我々に残した教訓は、ひとこと言えば、大都市における大災害に対しては、これまでの避難所一応急仮設住宅一災害公営住宅という単線的な支援プログラムでは明らかに限界がある、ということである。

大震災では、一時に30万人を超える避難者が発生し、指定避難所以外の施設にも避難者が殺到した。これは、神戸市の長田区を始め、中央区、東灘区、灘区などでは人口の1/3を超える人数であり、到底避難所に収まるレベルではなかった。神戸市全体でも人口の15%を超えていた⁹⁾。

また、ライフラインの復旧の遅れに加え、応急仮設住宅等の供給に時間を要したことが避難の長期化をもたらしたと指摘されているが、あの状況で半年間に5万戸の仮設住宅を建設することはほぼ限界であった。そして、仮設住宅入居者のうち希望するすべての者に公営住宅を提供するには5年の時間を要せざるを得なかったのである。

こうした事態に対し、行政、民間を問わず、多くの検証・研究が、たとえば家賃補助の導入や地震共済の創設など、新しい制度を導入して支援プログラムを多様化するよう提案、提言している。

既存のプログラムに限界がある以上、外側に新しい仕組みを作る必要がある。しかし、たとえ新しい仕組みが導入されたとしても、避難所、仮設住宅、公営住宅にメインストリームとしての役割が期待され続けることも事実であろう。そうであるなら、既存プログラムの内側でも、その新たな可能性を追求し、それぞれが状況に的確に対応できるようにしておくことが重要となる。大規模災害救助研究会が取り組んだのはこの部分である。

2.3 避難所の防災・情報拠点化

避難所のあり方について研究会が行った最も大胆な提言は、「避難所の防災拠点化・情報拠点化」である。少し長くなるが引用しよう。

「災害によって日常生活に支障をきたす被災者は、避難所にいる避難者だけではない。住家には大きな被害がない住民であっても、ライフラインや流通の途絶により、水、食料、トイレ、入浴や

各種情報の入手、交換等が困難になる者も多い。

避難所の機能のうち、水・食料・生活物資の提供、健康の確保、衛生的環境の提供、情報の提供等といった各機能は、これら避難所以外の被災者についても、必要に応じて公平にサービスが受けられるようにすべきである。

そのため、国、地方公共団体等においては、小中学校等の指定避難所が住民にとって地域防災のシンボルとなっていることも考慮し、生活に支障を生じている被災者にサービスを提供する機能をもった、地域やコミュニティの防災拠点として位置づけることを検討すべきである。」

これは、避難所にいる避難者だけが被災者ではないという当然の事実、しかしながら往々にして欠落しがちな事実認識に基づいて、応急救助に当たるべきである、という提言である。実際、被災自治体の調査によれば、被害が大きかった地域では、概ね住民の5割が避難したが、震災当日に避難所で就寝したのは2割に止まり、残り3割は親戚宅等に避難したという事実が明らかにされている。また、避難所では避難所で就寝していない被災者にも食事等の提供を行っており、神戸市内では、被災から2月程度の期間、食事提供数が避難所就寝者数の1.5倍を超える状態が続いた¹⁰⁾。

もちろん、この提言を具体的に実行することは容易なことではない。研究会報告にも述べられているとおり、防災拠点化は、在宅等での生活を支援し、促進する効果、すなわち避難所に避難しなければならぬ人々を減らす効果が期待できる一方で、災害発生直後の混乱期に避難所への殺到を招いてより援護が必要な被災者に対するサービス提供に支障を生じたり、継続的なサービスの実施が却って依存を助長するといった問題の発生も懸念される。

しかし、これらは、できるだけ迅速に、できるだけ多くの避難者に安全を提供するという応急救助に内在する本来的な「価値対立」が一層顕在化したものに過ぎず、今後、より高度の応急救助を行うにはどのみち避けて通れない課題なのである。

そのためには、災害時の住民の避難行動について、もっと深く研究する必要がある。筆者には、

震災当時、直感的に感じた疑問というか個人的思いがあって、以来ずっと心に引っかかっていたことがある。誤解を恐れず言えば、それは、どう割り引いても決して快適と言えない避難所に、なぜ、あれだけ多くの人が、あれほどまで長期に避難しているのか、なぜ、万難を排してもっと早く避難所から退去しないのか、ということであった。

後の知見によれば、避難生活が長期化したのは、ライフラインの復旧の遅れなどの物理的理由、あるいは失業や当面の住居を確保できないといった経済的・物質的理由からだけでなく、避難所にいなければ必要な情報が得られないとか、人間関係が切れてしまうなどのネックゆえの選択という側面がある、ということが知られている。もしそうだとするならば、これらのソフト面を改善することで、避難者の総量をもっと少なくすることができたかもしれない¹¹⁾。

また、自治組織がしっかりとできていた避難所の方が解消の時期が早い傾向が見て取れるとともに、学校避難所では、体育館よりも少人数となる教室の方が自治組織ができやすかったことが報告されている。この2つの事実を重ね合わせると、少人数単位の避難施設の方が、生活環境やプライバシーの観点のみならず、避難所の早期解消にも有効と考えられるのである。

避難所の拠点機能を高めることと、避難施設の単位を小さくしていくこととは、一見相反するように見える。しかし、この問題は、物資や情報の提供機能と就寝や起居の場を提供する機能を分解することで解決することができるはずである。

緊急時に大規模な避難施設が必要になるのは、物資と情報の伝達コストを最小にできる（食料を直接渡せば別途の情報伝達は要らない）という側面が強い。したがって、被災地域が日常性を取り戻せば、被災者が拠点施設から供給される物資や情報に容易にアクセスできる状態を確保しさえすれば、起居の場が分散していても問題は生じない。たとえば、拠点施設で食料がいつ配布されるかという情報が的確に伝われば、分散施設にいても容易に受け取れる。それを目的として自治組織の形成が促進されることも期待できよう。防災拠点か

ら自宅や親戚宅等に避難している地域住民へサービスを行うことは、その究極の姿なのである¹²⁾。

2.4 応急仮設住宅あり方

避難所に比して、応急仮設住宅については、「仮設住宅だけが仮住まい期の支援プログラムではない」という考え方は定着しつつある。

もともと、応急を冠しているように、国は、仮設住宅の建設戸数は滅失住戸の3割程度とする、というガイドラインを定めていたのであるが、阪神・淡路大震災の時には、兵庫県知事の判断により希望者全員に仮設住宅を提供することを約束し¹³⁾、それがいわば相場になったのであった。しかし、その後、供給にも、撤去にも相当の時間と費用を要したことから反省が起こり、民間の賃貸住宅を有効に活用するために家賃補助制度を採用すべきではないかといった提案¹⁴⁾がさかんに行われるようになってきたのである。

研究会報告は、既存の住宅資源の活用についても検討を加えており、それについては次節で扱うが、重点は応急仮設住宅の改善方策に充てられている。それは何よりもまず、いつ起こってもおかしくないと言われる南関東直下型地震に対応できる体制の整備を急ぐ必要があるからである。

検討会で大震災時の経験を仔細に分析したところ、技術や手順のちょっとした改善で、もっと多くの仮設住宅をもっと迅速に供給できることが明らかになった。その成果は報告書に詳しいが、一つだけ例を挙げると、「小規模単位での完成・入居」がある。仮設住宅とはいえ、建物本体組立後に電気、水道等の敷設、整備という手順は変えられないので、大規模な団地を建設する場合でも、小規模の建設単位に分けて完成させるほうが、入居時期を早くすることができる。試算すると1月近くも早くなる場所もあった。

こうして、研究会報告に書かれた諸対策を講じておけば、直下型地震に係る東京都の被害想定に基づく必要数10万戸は3ヶ月で供給できるとの感触を得た。しかし、逆に言えばこれが限度であること意味し、今後さらに突っ込んだ検討が必要なることを示している。一つの方途は、すでに指摘

されているとおり既存の住宅資源の活用を促進することである。今一は、仮住まい施設の大量、迅速供給という目標と、住環境の向上という要請の間に生じている「価値対立」に正面から向き合い、仮設住宅の姿を基本に立ち返って見直すことである。

兵庫県が行った検証事業に招かれて来日した海外専門家が、仮設住宅を見て「これは恒久住宅ではないか」という報告をしている。また、トルコ大地震を支援するために阪神・淡路で使用した仮設住宅数千戸を贈ったが、現地ではこれらをできる限り長期に使用するつもりでいるという話も聞いた。国内では居住性に評判の悪い仮設住宅であるが、彼らの理解の方が常識的と思われる。

もともと、あれだけの居住水準を備えた住宅を大量かつ短期に供給することは土台無理であって、どんなに改善が図っても、被災者には一定の待機を求め、地元自治体には行政コストも含め多大な負担を強いることになる。仮設住宅は、居住水準よりも迅速性を重視して、応急に居住の場を提供する本来の機能を取り戻さなければならないと思うのである。

実は、研究会報告にも、こうした発想が「新たに考えられる応急仮設住宅形式」として取り入れられている。すなわち、「現状では、応急仮設住宅としては主にプレハブ住宅が想定されているが、著しく大規模な災害が発生した場合等においては、倒壊した住宅の跡地や近隣の小公園等の空地に、大型テントやコンテナを設置し、それにユニット形式の洗面台、トイレ、シャワー等の衛生設備を組み合わせた応急的な仮設住居を設置することも考えるべきであり、それらの資材を公園、学校等へ分散備蓄しておくことも考慮すべきである。」提案者からは、簡単なスケッチも提出されている。

この提案も含め、今後求められる新しい仮住まい施設は、従来の枠組みからすれば、避難所と仮設住宅の中間形態と言える。そして、防災拠点化された避難所から生活面の支援を受けつつ、居住面では避難所よりも快適な空間を確保する。同時に、他の仮住まいの形態の促進と合わせて応急仮設住宅への需要を抑制し、さらには、恒久住宅の

確保を支援して仮住まい期そのものを短縮する。これが理想なのではないか。

2.5 既存の住宅資源の活用

既存の住宅資源を仮住まいの一形態として活用していくことは重要な課題であるが、これまでも試みてあまり進まなかったのは、実施に当たっての技術的な問題が意外に多いからである。大規模災害救助研究会では、ここに焦点を当てて検討した。結果は、研究会報告にあるとおりであるが、やや簡素に過ぎるので若干敷衍したい。

まず、民間賃貸住宅の活用について。民間賃貸住宅を仮住まいの一形態として本格的に活用するためには、実施主体である地方自治体が、災害発生直後に、どこにどれだけの空き家があり、利用可能なのかを知る必要がある。しかし、民間賃貸住宅は、空きをつくらないことが至上命題であり、また、市場全体としては若干の供給過剰になっていたとしても、空き家の発生地点は常に変動する。したがって、業者と予め協定を結んでおくことは当然として、地域における民間賃貸住宅の利用状況を常時把握するシステムが整備されていなければうまくいかない。幸い、住宅政策の一環として、地域の住宅資源のデータベース化が始まっており、近い将来、この点はクリアーできるであろう。

しかし、市場を相手にする以上、一時に大量の需要が発生すれば一定程度の家賃上昇は覚悟しなければならない。その場合には、公的支援を受けない一般の民間賃貸住宅入居者に不利益が及ばないような対策を講じる必要があるが、筆者には名案はない。現状では、協定業者の善意に期待するしかないのではなかろうか。なお、この問題は、家賃補助制度を採用した場合にはより顕在化すると考えられる。(家賃補助制度については、技術的問題以前に原理の問題として検討すべき事があるが、それについては、「被災者の住宅再建支援のあり方に関する検討委員会」のところで述べる。)

これに比し、公営住宅への一時入居は、行政が供給主体となっていることから、これまでもかなりの実績がある。しかし、問題がないわけではない。研究会報告にあるとおり、災害時に公営住

宅を一時使用することは公営住宅法に位置づけられておらず、設置主体である地方公共団体の裁量に基づき便宜的に使用されている状態にある。これだけならば形式だけのこともかもしれないが、空き家使用に当たって修繕等が必要な場合には、その費用はすべて設置主体である地方公共団体の負担となるので、実利的な問題となる。筆者の在任中に起こった有珠山噴火の際にも、約300戸の公営住宅を修繕して被災者に提供した費用は北海道が全額負担している。公営住宅法は、災害公営住宅の建設に手厚い国庫補助を規定しているが、既存の住宅を改造する場合も災害公営住宅とみなすことはできないのであろうか。

災害救助法に基づく住宅の応急修理は、居室、台所、トイレ等日常生活を営むために必要な最小限度の部分を地方公共団体が応急的に修理するものである。この制度は、被災者ができる限り自宅にとどまって生活再建を進めることを支援するものであるが、ひいては、避難所や仮設住宅への需要を抑制し、被災地域の復興を早める効果を有しているなど、様々な可能性を秘めている。

その普及を図るため、研究会報告は、まず、応急危険度判定・被災度区分判定等と連動した迅速な施工を図るために工程を標準化することと、危険度判定士などのマンパワーや資材を緊急に確保することができるよう業界団体等と協定を結んでおくことを提案している。また、(地方自治体が協定を結んだ業者の中から選ぶなど) 施行業者を被災者が選択できるシステムを導入して使い勝手を良くすることも必要である。さらに、被害を受けた住宅の中には、本格補修を実施すれば継続使用できる場合もかなりあるものと考えられ、応急修理の段階から連続して実施できれば大変効率的である。研究会が示した技術上、システム上の課題を解決していけば、そうしたことも可能となろう。

ところで、応急修理と本格補修を連続的に行う仕組みができあがると、住宅の再建支援のあり方にも少なからぬ影響を与える可能性がある。結果として、修理された部分は再建された住宅の一部となり、少額とはいえ公費が個人の資産に支給されることになるからである。

3. 被災者の住宅再建支援のあり方に関する検討委員会報告

「被災者の住宅再建支援のあり方に関する検討委員会」は、被災者生活再建支援法の附則第2条の「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援のあり方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。」という規定に基づき国土庁に設置された委員会である。

こうした経緯から、被災者の恒久的な住宅確保についてより有効な支援策を求める被災自治体等から大きな期待が寄せられ、我々も大規模災害救助研究会を始める時点では、そう想定していた。

結局、2年間の議論を経てまとめられた報告書（大規模災害救助研究会の報告書と区別して「委員会報告」ということにする。）は、被災自治体等が強く求めていた地震共済について意見の一致が得られず結論は先送り、これに合わせて全体もやや抽象的なものとなった。

しかし、筆者は、法律に定められた正式の委員会が、個人住宅の再建支援について公共性を正面から認めた画期的な報告であり、地震共済も含めた今後の支援策構築の基礎になるものと評価している。そうした観点から内容を確認していきたい。

3.1 持家再建の困難性

大震災から5年目の時点のインタビューに応じて、兵庫県知事が復旧9割、復興5割と自己採点していた。ここで復興とは、雇用や住宅など生活面の復興の意味であったが、なかでも住宅再建が最も遅れていることは明らかである。

表2は、各種資料を基に震災前後で居住状況がどう変わったかを推計したものである。兵庫県で住宅を失った世帯の居住状況は、震災前は、持家61%、民間借家31%、公的住宅7%であったものが、震災後（ほぼ5年後）では、持家41%、民間借家23%、公的住宅36%になっている。さらに、震災前に持家だった人に限って見ると、震災後にも持家に戻った人は59%にとどまっている。

他方、災害公営住宅など4万8千戸の公的住宅が建設されたが、民間借家に居住していた世帯の2/3が公的住宅に移っているのに対し（公的住宅居住者は100%。）、持家から公的住宅への移動した世帯はごく一部であった。この政策の恩恵を受けたのはもともと賃貸住宅に住んでいた低所得層にほぼ限られているといえよう。

なぜ、復興に格差があるのか。様々な理由があるだろうが、最も大きな比重を占めるのは公的資金の

表2 阪神・淡路大震災における住居別比率の変化

移転後の住居		移転前の住居		
		比率	比率	比率
		41	23	37
持ち家滅失	63 (100)	37 (59)	16 (25)	10 (16)
民間借家	31 (100)	4 (13)	7 (23)	20 (64)
公営住宅等	7 (100)	0 (0)	0 (0)	7 (100)

- (注) 1. 検討委員会資料（富士総合研究所作成）を基に筆者が推計
 2. 上段は、滅失率により住居移転した世帯数総計に対するそれぞれの移転世帯数の比率。
 3. 下段の（ ）内は、移転前の各住居の世帯割合を100%とした場合の移転後の各住居の世帯割合の百分比。

投入量の違いであろう。震災復興には約 10 兆円の公費が投入されたが、ほとんどは道路や港湾などの公共事業に配分されている。この中には住宅関連経費も含まれるが、災害公営住宅など低所得層向けの住宅の建設費が多く、住宅金融公庫の災害復興住宅資金貸付など持家再建支援として行われた低利融資のための費用は、全体からみれば微々たるものでしかなかった。しかも、融資という方法は、被災して経済力が低下した人や既に債務を抱えた人も多く、限界が露呈した¹⁵⁾。

このような現実は何の目にも明らかであったが、「個人補償はしない」という鉄則に依拠した政府には、住宅所有者には融資以上の対策は講じようがなかった。被災者の住宅再建支援のあり方に関する検討委員会がまず直面した課題は、住宅は個人資産、だから公的に保障しないという伝統的ロジックを前にして、住宅再建支援の公共性をどう理解するかということであった。

3.2 住宅再建支援の公共性

「住宅は単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる。」

「地域社会の中核を形成する住宅所有者については、住民の生活の安定と地域コミュニティの維持、さらに地域社会の復興に資するという観点からその住宅再建に向けた努力が報われる支援を行うことが必要である。」

これは、委員会報告の実質的冒頭となる「被災者の住宅再建を検討する意義」からの引用である。それを当然とする立場の人からすれば何の変哲もない文章であるが、委員会でもここに落ち着くまでには「個人補償はしない」という我が政府の立場との整合性をどう図るか相当紆余曲折があった。

しかし、よく考えて見れば、個人住宅であっても便益が所有者だけに限られることなく、外部に及ぶ場合がある。このような場合には、伝統理論に従っても公的支援を行う根拠となる。委員会は、それを地域社会の復興に見出したのである。

特に、委員会報告が、住宅所有者を「地域社会の中核を形成する」存在と認識したうえで、その支援に公共性を認めたことは大きな思想転換を促したものだといえる¹⁶⁾。たとえ住宅が個人の資産であり、住宅資産を有する者は相対的に豊かな層に属するとしても、その再建が「住民の生活の安定と地域コミュニティの維持、さらに地域社会の復興に資する」場合には、住宅再建を支援することに公共性があるのである。むしろ、地域の中核を形成していた住宅所有者こそが、地域社会の復興に最も貢献するとも考えられる。

また、「住宅再建に向けた努力が報われる支援」という視点も重要である。生活再建支援プログラムは、弱者救済ではない。我が国では、持家層も富裕層ではなく、普通の暮らしをしてきた市民がこつこつと努力してようやく持家を手に入れている。こうした普通の市民の自助努力が報われるように支援することが重要なのである。

もっとも、委員会報告は、住宅再建に公共性を認めても直ちには公的支援に結びつかないという論理構成になっている。それは、公的支援を税金の支出=公助と同義に捉えているからである。この概念枠組の下で地震共済が登場する¹⁷⁾。

3.3 地震共済

委員会報告は「恒久的な住宅の確保の段階」の支援策の中で、地震共済について次のように述べている。(②共助の精神に基づく住宅再建支援策)

「大規模災害によって、住宅という生活基盤を突然奪われた被災者が自力と小額の義援金で立ち直ることは極めて困難である。むしろ大規模災害は、個人の能力を超え、自助努力だけでは到底対処できないリスクであり、それは、災害が頻発する我が国では住宅所有者共通のリスクでもある。

しかし、住宅は基本的には個人財産であり、公的支援には一定の限界があるため、国民がお互いに助け合う共助の精神に基づく全住宅所有者の加入を義務付ける新たな住宅再建支援制度の提案があった。この提案は、大規模災害が国民共通のリスクであるとの考え方及び住宅再建は被災地域全体の早期復興に資するという公共性があり、国民

的な連帯意識の下、「共助」の精神に基づく相互支援制度を創設し、国がこれを支援する方策が現実的であるとする考え方である。」

ここだけ読めば、だからやろうとなりそうであるが、結論はそうではなかった。「このような提案については、加入を強制することに国民の理解を得られるか、(十分な積立がなされないうちに起こるかもしれない---筆者挿入---)大規模災害の場合の対応をどのように行うのか、徴収事務等を誰が負担するかなどの課題があるとの指摘があるところであるが、今後この提案について検討する必要がある。」

現実主義者の醒めた目からみれば、先送りは何もないに等しいかもしれない。しかし、委員会は、共助の精神に基づく相互支援制度を原理として否定したのではなく、制度を具体化するために解決すべき課題を示したのである。地震共済という制度が、そもそも公共政策として考えられるか否かという入り口から争われていたことからすれば、大きな前進と言うべきである。

そして、この報告で用いられた「共助」こそ、公私(自助と公助)の不毛な2項対立図式を解く鍵を提供する概念なのである。そもそも、自然災害には、(不法行為に対する賠償のように)特定の主体に責任を負わせれば済むものではなく、まずは個人が自力で自衛し、次いで被災者同士が互いに助け合って困難に対処する、そして、救助隊や救援物資の到着を待つように、自助、共助、公助という順で対処するしかない。これは、時間的継起であるだけでなく、原理的な順序でもある。

実際、阪神・淡路大震災では、住民の相互扶助の精神が遺憾なく発揮された。住民がバケツリレーで街を延焼から守った真野地区の話は有名であるが、ほかにも瓦礫の中から近隣住民を救出するなど数え切れない事例が報告されている。助け合いの輪は全国にも広がり、被災直後から救援物資、義援金が続々と寄せられ、多くの人々がボランティアに駆けつけた。

いわゆる地震共済は、社会に存在している自然な相互扶助を生活再建プロセスまで拡大して制度化しようとするものである。しかしまた、公的施

策として行われている支援措置も、その本質は個人が身の安全と生活を守るために国や地方自治体に付託して行う共同の自己防衛であり、その意味で、公助とは一層拡大された共助なのである。

意見調整の結果としてまとめられた検討会報告には、この点において違和感が残る。地震共済は、公助(公的支援=税金の支出)ではできないから共助の仕組みを採用するのではなく、共助の仕組みがふさわしいからなのである¹⁸⁾。

検討会報告にあるとおり、災害が頻発する我が国では住宅の倒壊は十分予見できる住宅所有者共通のリスクである。予見できる危険に対して、社会の構成員が共同して資金を予めプールし、備えておくことは極めて合理的である。また、支給される共済金は拠出に対する反対給付であるので、住宅を所有するという意味で豊かな人々を対象としても、公共政策上の問題は生じない。むしろ住民自身の自立意欲を引き出すことが可能となり、自助を基本とする我が国の社会原理とも親和的である。さらに、助け合いの範囲内であれば、(地震保険で行う)純然たるリスク分散を超えて一定の所得移転を行うことすら許容されるであろう。

結論先送りの理由とされた「課題」についても、強制加入を除いてはそれほど大きな障害とは考えられない。議論の経過からして、「大規模災害の場合の対応」とは、十分な積立金が醸成されないうちに大規模災害が起こると、結局は税金で対応するしかなくなるのではないかという懸念を意味しているが、負担と給付が均衡する共済制度であればこそ、そうなった場合には積立金の範囲内で支払うことに決めておけばよいだけのことである。(別途、再保険制度を設けることはあり得る。)また、徴収事務は固定資産税に付加して行えば足り、些細なことではない。

唯一残されたのは強制加入であるが、強制加入は、これを採用しなければ上記の内容を実現することができない制度の要ある。その採否こそ、国民の選択を問うべき問題である。

「共助」の精神に基づく相互支援制度とは、対象やリスクこそ違え、医療保険や公的年金などの社会保険制度となんら変わりはない。老後の所得

保障という現金には社会的な助け合いが制度化されているのである。資産についても同様の仕組みがあっても何ら驚くに足らない。

我が国の社会保障は、低所得者の最低生活を保障する段階から、全国民の生活の安全保障を行う段階に移行している。それは、自助、共助、公助から成る重層的システムによって初めて達成されるものである。住宅再建が、被災者の生活再建の中心を成すことからすれば、共助システムを採用することを国民は支持するのではないか。

3.4 災害に強い住宅・街づくりに対する補助制度

公的支援を税金の支出に限定したとしても、事後的な補償でなければ、個人住宅に直接公費を支給する制度はすでに存在している。平成7年12月に施行された「建築物の耐震改修の促進に関する法律」の下で、マンションの耐震改修の一部が補助されており、14年度からは密集住宅地の木造住宅にも補助が行われることになった。また、密集住宅地の老朽住宅を除去・集約化して建設するコミュニティ住宅にも用地費や共同施設整備に補助金が交付される。

これらの施策は、いずれも住宅の防災力を高めることを通じて地域全体の防災化を推進しようとするものであるが、平時からの備えという位置づけのため、既存の住宅の改修、改築、建替えしか対象にならない。委員会報告でも「平時における対応」とされ、現行制度の確認以上のことは行われなかった。

しかし、災害によって倒壊した住宅の再建が対象外では、財産のある人は助けるのに、財産を失った人は助けられないことになり、著しくバランスを欠く。また、被災者こそ防災意識が高いので、被災者を支援する方が地域の防災力を速やかに向上させることができる。大議論となった住宅再建支援の公共性についても伝統理論の枠内にある。

こうした観点から、被災者の住宅再建と災害に強い住宅・街づくりを結びつけた補助制度（狭義の公的支援）を構想することができるのではなからうか。

すなわち、住宅の耐震性・防火性の強化、防災空間の確保、貯水槽の整備などを行うためには、追加的費用や土地の提供というコストがかかる。この部分に着目して補助を行うのである。その際には単体としての住宅が一定水準以上の建築基準をクリアするとともに、セットバック等による公共空間の捻出を求める。小ブロック単位で再建計画を策定する必要もあろう。

地方自治体は、これらのいわば小単位での再開発が、都市計画全体と整合性を保つことができるようマスタープランを作成するとともに、再建計画を円滑に策定できるようコーディネーターの派遣も行う。また、住民合意に強制力を持たせるために、合意手続を法定することも検討されて良い。

これに対しては、現行の建築基準は耐震性をすでに強化しており、新築の住宅がそれを遵守するの当然の義務であるので、補助するのはおかしいという批判がある¹⁹⁾。しかし、この制度は、単体でなく小ブロックを対象としていること、また、建築基準を一層強化する余地もあることから、これは当たらない。被災者の住宅再建支援という目的もあるのであるから、通常の低利融資をさらに低利にするのと同様に、平時よりも補助の対象を広げる方向で考えるべきである。

3.5 家賃補助制度

地震共済に次いで、委員会でホットな議論が行われたのは、民間賃貸住宅入居者に対する家賃補助制度の導入の可否である。

大震災当時、神戸市内には10万戸の民間賃貸住宅があったと言われており、これをうまく活用することができたなら、かなりの人々が仮設住宅への入居を待機させられることなく、居住性の高い避難生活をできたのではないか、あるいは、仮設住宅とそれに引き続く災害公営住宅の建設戸数も少なく済み、費用の効率化にも資すると指摘されている。また、同じく被災しても、公的住宅に入居できた人は比較的良好な居住環境を低家賃で利用できるのに、民間の賃貸住宅入居者は重い家賃負担を強いられ、支援措置が不公平という声も強い。家賃補助制度は、こうした問題を一気に

解決する方法として提案されている。

委員会では事務局も含めて、家賃補助制度の合理性を否定する者はいなかったが、問題は、この制度が、仮住まい対策なのか、恒久的な住宅の確保対策なのか、あるいは広く被災者の生活再建支援なのか、何を目的としたものと理解するかであった。このことは、災害救助法、被災者生活再建支援法、公営住宅法をそれぞれ分かれて所管する事務局にとっても重要なことであった。

我々のスタンスは、既存の住宅資源の有効活用観点から民間賃貸住宅を仮設住宅として活用することは推進するとしても、民間賃貸住宅自体はれっきとした住宅であり（本格的住宅に一度入居すれば、住居を移動する必然性はない）、支援が必要となる期間の長さから言っても、恒久的な住宅の確保対策と捉えることが本筋であるというものであった。実際問題、災害公営住宅入居者のほとんどは、すでに低額に抑えられている通常家賃すら負担することができず、当初5年とされた特例的な家賃軽減措置をさらに5年延長せざるを得ないほどの状況である。この期間を応急救助で受け止めることは困難と言わざるを得ない²⁰⁾。

反対に、被災者が借家を恒久的な住宅を確保するうえでの選択肢の一つと捉えることは極めて自然であり、それゆえこの検討委員会で取り上げられたはずである。しかし、家賃補助制度がかつての持家層にも「多様な選択肢」の一つになるためには、低所得者対策から一步踏み出して、被災者一般が利用できる制度でなければならない。ここで再び、中間階層の住宅再建を支援することの公共性問題に逢着することになる。

残された途は、被災者の生活再建支援の観点である。委員会報告は「住宅を失った被災者の立ち上がり支援することを目的として、被災後の一定期間、家賃負担を軽減することについて検討する必要がある。」としか述べていないが、この考え方は、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なものに対し、---(中略)---その自立した生活の開始を支援する」という被災者生活再建支援法と共通のものである。

注

- 1) 地震発生直後の混乱に直面して、被災者のみならず多くの国民が行政の無力を痛感したに違いない。当時、それは、政府の初動対応の拙さに対する厳しい批判として表面化した。本質的には、大災害ゆえの人智を越えたことがらであったと言っただけではなかろうか。実際、関係者の不眠不休の救援活動と被災者の冷静沈着な行動によって、あれだけの災害にもかかわらず、比較的早期に生活の安定が回復できたことは、我が国の社会の成熟を示すものと評価できよう。

しかし、それはあくまで初期段階に関することであって、その後の復興課程では関係当事者の個人的努力だけではどうにもならない問題が明らかになってきた。その典型は、被災者の住宅再建の遅れである。これは、公共事業中心の復興支援プログラムしかないという制度の不備に起因するところが大きい。未だに解決を見ていない。永年親しんできた古い制度を捨て、新しい制度を採用することは容易なことではなく、強力な政治的リーダーシップを必要とするが、我が国の政治・行政システムがそれだけの問題解決能力を有しているかどうか厳しく問われることになろう。

阪神・淡路という大災害を体験して、国民は政府の効用と限界を知り、政府に過度の期待をすることを戒めるようになったと考えられるが、しかし、それは、無関心や失望と紙一重であることを忘れてはならない。

- 2) 個人的なことであるが、筆者の両親は福井市内の生まれで、震災の恐ろしさは子供の頃から常々聞かされていた。福井地震での死者数は阪神・淡路大震災が起こるまで最悪であった。
- 3) 「大規模災害救助研究会」は2001年4月に報告書を取りまとめた。なお、この時、筆者はすでに担当ポストを外れていたが、実質的議論は在任期間中に相当進んでおり、認識の違いは全くない。
- 4) この委員会は、阪神・淡路を契機とした立法の一つである「被災者生活再建支援法」の規定に基づき、1999年1月に設置され2000年12月に報告書をまとめた。
- 5) 本稿では、応急救助から復旧・復興、特に住宅再建を、生活再建に向けた一連の過程として捉え、そうした共通の目的の下に個々の支援プログラムを組み立ていくことを志向している。こうした視点は「大規模災害救助研究会」での検討から得られたものである。

なお、人命救助や災害医療なども広義の応急救

助の範疇に入るが、生活再建支援という観点からは関連が薄いので、検討の対象外とした。

災害医療対策については、「災害医療体制のあり方に関する検討会」が設けられ、2001年6月に報告がまとめられた。健康政策局（現医政局）指導課の担当。

- 6) もちろん、被災者生活再建支援法や激甚災害法のように、それぞれの観点から別途の基準を設けている制度もある。これらの制度は目的が違だけでなく、事後認定の仕組みである点でも事情を異にしている。
- 7) 地方分権法施行以前は、物的被害はさほどないものの、人的被害の危険がある場合などには、厚生大臣と協議して適用することとされていたが、2000年4月以降は省令に適用基準を明示のうえ廃止された。なお、現在でも、厚生労働大臣は、都道府県知事が行う救助につき、他の都道府県知事に応援を命ずることができるなど、一部例外的に国に残された権限がある。
- 8) ただし、大規模災害救助研究会では、阪神・淡路よりもさらに大きな被害を想定するため、南関東直下型地震を直接の前提としている。災害救助研究会の報告書には規模想定について直接の言及はない。
- 9) 兵庫県避難所管理・運営等調査委員会「避難所の管理・運営等に関する調査報告書」。この調査の他の部分も大変参考になった。
- 10) 同上
- 11) 避難所への避難は、震災から1週間後の1月23日に32万人のピークを記録した後減少に転じたが、設置期間は最長で7ヶ月に及んだ。その経過を見ると、最初は、1ヶ月を経ても20万人を超える人々が避難しており、その後、急速に減少して2ヶ月後には8万人を割るまでになったものの、再び漸減傾向となり、3ヶ月後で5万人、6ヶ月後でも1万7千人が避難を続けていた。
- 12) 最近では、避難所の食料提供方法として弁当配布がすっかり主流になってしまったが、主に運営上の便宜によるものであって、それが唯一の方法ではない。被災直後の混乱期を除けば、食材を提供し被災者自身で調理することを可能とする方が、食事の内容を豊富にし、また、被災者の自立を促進する意味でも望ましい。

これに関連して、神戸市からは、現物配布に代えてバウチャー方式を採用できないかという要望がなされた。確かに、バウチャーを用いれば、個人の嗜好に応じた選択を可能にし、また、被災地

とその周辺の地域経済の復旧に資するなどのメリットが期待されるが、モラル・ハザードや、かえって自立を阻害する可能性が懸念されるなど課題も多い。しかし、避難所を防災拠点化するには避けて通れない問題である。

- 13) 既に見たように、災害救助法の運用権限は、都道府県知事に下ろされており、それは、機関委任事務の時代にも変わりがなかった。
- 14) 提案だけでなく、兵庫県では復興基金を通じて実際に家賃補助を行っている。
- 15) 委員会報告は、「支援の程度についてのバランスの確保」を配慮事項として挙げている。「支援の基本は、支援が必要な者に対して合理的な範囲で行うというものであり、例えば、自力で持家の再建が可能な者に対しては、それがより迅速に実現できるような支援を、公的な借家や民間賃貸住宅を必要とする者に対しては、被災に伴う支援を講ずる期間と自助努力に期待する範囲を明確にした上での支援を、それぞれバランスの取れた形で実施すべき者と考える。」
- 16) 行政改革の一環として、住宅金融公庫の廃止が決まったが、これによって中間所得階層の住宅取得に対する支援が薄くなるとするならば、社会に深刻な影響を及ぼすことになるであろう。委員会報告のこの部分は、住宅政策一般に共通する視点として、特に重要である。
- 17) 2番目の引用部分は以下のように続いて段落を閉じられている。「被災者の自力再建（自助）には限界があり、さらに、公的支援にも一定の制限があることを考慮すると、共助の理念に基づく相互支援策を拡充することについて検討する必要がある。」
- 18) ある委員は、強制加入であれば公助であり共助とは言えない、したがって地震共済は行うべきでないという意見を表明した。筆者は、矢印の方向は違うが、公助と共助ともに公共性を担うものと捉えている点では共通している。
- 19) 現行の事前措置に対する補助制度は、81年の建築基準強化以前に建てられたものしか対象にならない。
- 20) 大規模災害救助研究会を発足させた時点では、恒久的な住宅の確保対策として本格的な家賃補助制度が確立するのであれば、それまでのつなぎとして、たとえば最初の2年間は応急救助として家賃補助を行うことも、一つの可能性としてあり得るのではないかと考えていたところではある。

参 考 文 献

- 厚生労働省・大規模災害救助研究会「大規模災害救助研究会報告書」(平成13年)
- 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」(平成8年)
- 国土庁・被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会「報告書」(平成12年)
- 兵庫県・避難所管理・運営等調査委員会「避難所の管理運営に関する調査報告書」(平成13年)
- 兵庫県・阪神淡路大震災復興本部「阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録」(平成12年)
- 兵庫県・震災対策国際総合検証会議「阪神・淡路大震災対策国際総合検証事業報告書」(平成12年)
- 兵庫県「震災後の居住地の変化と暮らしの実情に関する調査結果報告書」(平成11年) 兵庫県・福祉部援護福祉課「阪神・淡路大震災－福祉の現場から」(平成8年)
- 神戸市・生活再建本部「阪神・淡路大震災，神戸の生活再建・5年の記録」(平成12年)
- 神戸市・震災復興総括・検証研究会「神戸市震災復興総括・検証生活再建分野報告書」(平成12年)
- 東京都「東京都震災対策条例」(平成13年4月より施行)
- 東京都「東京における直下地震の被害想定に関する検討委員会報告書」(平成9年)
- (社)プレハブ建築協会「災害時の応急仮設住宅の生産供給体制等検討調査報告書」(平成9年)

(投稿受理：平成13年6月7日)

訂正稿受理：平成13年9月17日)