

# 自治体による被災者への独自施策

山崎 栄一\*

## ■要 旨

本稿は、関西学院大学災害復興制度研究所により行われた自治体調査をもとに、自治体の被災者支援の実態ならびに課題点を明らかにすることを目的としている。最近、自治体が被災者支援につき従来の制度とは異なる「独自施策」を打ち出してきているので、それを焦点に分析を試みた。

まずは、自治体による被災者支援の法的な根拠付けを行った。その後、自治体調査の分析を行ったが、分析過程の中で一つの問題が生じた。それは、自治体調査の回答項目における「独自施策」の意味合いについての用語法を巡る混乱である。そこでまず、「独自施策」とは「上級の行政主体が講じている施策とは異なった施策を講じること」という定義づけをした上で、本当の意味での独自施策とそうでないものとの区別を行った。

次いで、都道府県レベルでは、被災者生活再建支援法及び災害救助法の問題点を克服すべく多くの独自施策が行われているので、これらの独自施策につきグループ化と類型化を試みた。

このような自治体調査の分析から、①自治体に対するアンケート項目の見直しが必要である、②行政内部において被災者支援策が果たしてどれだけ把握されているのか、といった問題が浮かび上がった。最後に、被災者支援制度のあり方ならびに被災者支援の地域格差の問題について言及した。

キーワード：被災者支援、住宅再建、生存権、自治体、公共政策

\*大分大学

## 1 はじめに

一般に、災害関連法制というのはショッキングな災害を経験することにより、漸進的ではあるが成長を遂げていくという特徴を持っている。災害関連法制の一セクションを担う被災者支援法制も、阪神・淡路大震災をきっかけに制定された被災者生活再建支援法を皮切りに、目まぐるしい成長を遂げつつある。その成長を促進しているのが自治体による独自施策である。かつ、かような独自施策は社会国家原理・財産権保障・自己決定といった憲法価値の実現に貢献しているといえよう。

関西学院大学災害復興制度研究所は、2005年7月8日より朝日新聞社との共同調査という形で全国自治体に調査票を発送した。都道府県（47）、政令市（14）、他市区町村（2,379）の2,440自治体である<sup>1)</sup>。当調査は、被災者支援の実施主体である自治体が、どのような被災者支援策を講じてきたのか、国の被災者支援策に対してどのような要望を持っているのかについて、有益な示唆を与えている<sup>2)</sup>。本稿は、この自治体調査をもとに、自治体による被災者への独自支援について分析・検討を行うものである<sup>3)</sup>。

以下においては、「自治体の独自施策」という視点から自治体調査の分析を試みている。具体的には、第一に、自治体の独自施策の法的根拠、第二に、自治体の独自施策に関する用語法の整理、第三に、自治体が行っている独自施策のグループ化／類型化、第四に、自治体調査で浮かび上がった問題ならびに被災者支援制度のあり方について言及する。

## 2 自治体による被災者支援の根拠づけ

本稿においては、まず、そもそもなぜ自治体が一独自施策を含め一被災者支援を行わなければならないのかについて、法的な根拠づけを図っていきたい。

憲法の条文には具体的には自然災害の被災者支援についてはなにも触れられていない。抽象的な文言から被災者支援のあり方を推測することができる

のみである<sup>4)</sup>。

他方、法律レベルでは被災者支援に関連するいくつかの規定がある。それを概観してみよう。

災害対策基本法は防災政策の基本法であるが、災害対策基本法3条1項・4条1項・5条1項において、国・都道府県・市町村がそれぞれ国民あるいは住民の生命、身体及び財産を災害から保護する責務を負っているとともに<sup>5)</sup>、災害対策基本法8条3項には、「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」とある。[防災行政研究会編，2002：79]によると、ここにいう「被災者の援護」とは、災害救助のみではなく、被災者の生活を立て直すための援助を含むと解されている。そうすると、国のみならず自治体に対しても被災者に対する再建支援が義務づけられているといえる。

また、地方自治法232条の2には、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」とあり、被災者支援に公共性が見いだされると判断されたときには、公的な資金を投入することが許されているのである [碓井光明，1999：249-265]。

それでは、国と自治体との役割分担はどのようになっているのであろうか。災害救助法を見ると、自然災害が起こったとしても、その対策は原則として自治体が行うものとされており、一定の規模の自然災害の際には自治体の負担が加重となるので、国が財源的なテコ入れを行うというスタイルがとられている。被災者生活再建支援法も、自治体相互のリスク管理（基金の創設）に対して国が補助を行っているというスタイルがとられている。このように、災害からの復旧・復興については個人レベルの自助努力だけではなしに、自治体レベルので自助努力も要請されるのである。

ただし、何が何でも自治体によって被災者支援がなされなければならないというわけでもない。確かに防災という場面においては、まず被災者に身近な自治体が行うというスタイルは間違いないと思う。ただし、被災者の生活保障という生存権的な事柄については、最低限の生活保障は国家によって保

障される必要がある。いわゆる、ナショナルミニマムとしての部分は、国家の守備範囲であるといえる。しかし、今のところ、あり得べきナショナルミニマムが充足されているとはいえない。本来はナショナルミニマムであるべき部分を自治体が埋め合わせをしているのが現状である。その埋め合わせの一環として、自治体による独自施策が講じられているといえる。

### 3 「独自施策」と何か——用語法の整理

自治体の被災者支援が注目される一つの理由は、自治体自身が独自の被災者支援、すなわち「独自施策」を行っていることにある。そして、どの点において独自のであることを示す指標として、「上乘せ」「横出し」という言葉が存在している。今回の自治体調査では、「独自施策」、「上乘せ」「横出し」の用語法についての混乱が見られた(5.1の(1)を参照)。そのために、あらかじめこれらの用語の意味についての整理を図っておくことにしたい。

#### 3.1 「独自施策」が念頭に置いている国の制度

自治体の「独自施策」というのは、基本的には国の被災者支援制度の不備を補うという形で制定されている。であるから、まずは「独自施策」のターゲットになっている制度について概観しておくことにする。

##### (1) 災害救助法

災害救助実務研究会 [2004] によると、災害救助法における救助の意義・内容は以下の通りになっている。

災害救助法による救助は、災害のため一定規模以上の被害を生じた場合で被災者が現に応急救助を必要とする場合に行われるものである。ここにいう災害は自然災害以外のものも含む(4.1を参照)。

救助は現物によって行うことが原則であるが、都道府県知事が必要であると認めた場合においては、特例的に救助を要する者(埋葬については埋葬を行う者)に対し、金銭を支給して行うことができる(災害救助法23条2項)。

救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において厚生労働大臣が定める基準に従いあらかじめ都道府県知事が定めることとされている。

救助の種類は以下の通りである。

- ①避難所、応急仮設住宅の供与
- ②炊き出しその他による食品及び飲料水の供給
- ③被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- ④医療及び助産
- ⑤災害にかかった者の救出
- ⑥災害にかかった住宅の応急修理（限度額 52 万 5,000 円）
- ⑦生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与  
（災害援護貸付金等の各種貸付制度の充実により現在運用されていない。）
- ⑧学用品の給与
- ⑨埋葬
- ⑩死体の搜索及び処理
- ⑪災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で日常に著しい支障を及ぼしているものの除去

## (2) 災害弔慰金等の支給に関する法律

災害弔慰金等の支給に関する法律（「災害弔慰金等法」と略す）により、災害による死者の遺族には災害弔慰金 500 万円（生計維持者以外は 250 万円）、重度障害者には災害障害見舞金 250 万円（生計維持者以外は 125 万円）が支給される。

## (3) 被災者生活再建支援法

被災者生活再建支援法（「支援法」と略す）は 1995 年の阪神・淡路大震災を期に、1998 年に成立した法律である。支援法の目的は、「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、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定め

ることにより、その自立した生活の開始を支援すること」にある（支援法1条）。そして、ここにいう自然災害とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる災害をいう（支援法2条1項）。

支援法発足当時は、生活再建支援金が最高100万円支給された。2004年4月の法改正により、従前から家財道具調達等を支援するために支給されていた「生活関係経費（最高100万円）」に加え、居住関係経費に当てられる「居住関係経費（最高200万円）」が支給されることになった。ここにいう居住関係経費とは、建て替え、補修にかかる解体撤去・整地費及び借入金関係経費、家賃等の諸経費である。被災者が住宅の再建をあきらめて賃貸住宅に入居した場合も、支援金が支給される。これにより、2つの支援金で最高300万円が支給されることになった<sup>6)</sup>。

#### (4) これらの制度の発動要件

これらの制度は、基本的に災害救助法の発動を前提としている。であるから、災害救助法が発動される程度の被害が生じた災害でないと、災害弔慰金や生活再建支援金は支給されないのである。ただし、支援法では発動要件が災害救助法よりも緩和はされている。

ちなみに、災害救助法の発動要件は、たとえば、市町村で人口5,000人未満の場合、30世帯の減失が必要とされ、都道府県レベルで1,000世帯（人口100万人未満）の減失が生じた場合は、市町村で人口5,000人未満の場合、15世帯の減失が必要とされる。

### 3.2 「独自施策」の意味

筆者の定義づけでは、「独自施策」とは、「上級の行政主体が講じている施策とは異なった施策を講じること」である。したがって、上級の行政主体（国・都道府県）が講じている施策を単に実施しているだけでは、独自施策を講じたとはいえない。

上級の行政主体（国・都道府県）が創設した施策を実施するために下級の行政主体（市町村）が創設した条例、要綱・要領としては、以下のようなも

のがあった。

#### (1) 国の災害弔慰金等法を実施するための市町村の条例

災害弔慰金等法3条1項には、「市町村（特別区を含む。以下同じ）は、条例の定めるところにより、政令で定める災害（以下この章及び次章において単に「災害」という）により死亡した住民の遺族に対し、災害弔慰金の支給を行うことができる」とある。

市町村が制定している「災害弔慰金支給等に関する条例」は、単なる「災害弔慰金等法施行のための条例」にすぎない。ゆえに、独自施策にはあたらない。単に、国の支援策である災害弔慰金等法を市町村が執行しているというだけである。

たとえば、釧路市災害弔慰金の支給等に関する条例1条は、「この条例は、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号。以下「法」という。）及び災害弔慰金の支給等に関する法律施行令（昭和48年政令第374号。以下「令」という。）の規定に準拠し、暴風、豪雨等の自然災害により死亡した市民の遺族に対する災害弔慰金の支給、自然災害により精神又は身体に著しい障害を受けた市民に対する災害障害見舞金の支給及び自然災害により被害を受けた世帯の世帯主に対する災害援護資金の貸付けを行い、もって市民の福祉及び生活の安定に資することを目的とする」とあり、この条例が災害弔慰金等法の支給を実施するための条例であることを明記している。

ただし、法適用対象外の小規模な災害について弔慰金の支給を市町村がしているのならば、話は別である。この場合は、独自の施策として位置づけることができる。ただし、災害弔慰金等法と同等の支給を行うだけの財源の確保が困難なので、あくまでも弔慰金の支給額は低額にとどまっている（4.3の（4）を参照）。

#### (2) 都道府県の独自施策を実施するための市町村の要綱・要領

都道府県の独自施策を施行する条件として、市町村の財政負担を要求している場合には、市町村は都道府県の作成した要綱・要領とは別に要綱・要領を作成した上で独自施策を実施することになる。都道府県が行った独自施策の多くは、この方式をとっている。そういった意味における市町村の要綱・

要領は、「都道府県の独自施策を実施するための要綱・要領」という位置づけができる。

ただし、都道府県の独自施策に対し「上乘せ・横出し」をする、市町村レベルの要綱・要領もあった。「福井市被災者住宅再建事業補助金交付要綱」(4.2の(4)にいう福井市-D)は、福井県の「被災者住宅再建補助金」(4.2の(4)にいう福井県-D)を実施するための要綱であったが、「被災者住宅再建補助金」では借家人は支給対象ではなかったのに対し、「福井市被災者住宅再建事業補助金交付要綱」では借家人に対しても支給を行った。

### 3.3 「上乘せ」「横出し」の定義づけ

「上乘せ」と「横出し」の定義・区別をしておくならば、「上乘せ」というのは、従来の制度が支給していた金額に「上乘せ」する形で独自の支給を行うものである。他方、「横出し」というのは、従来の制度では支給されない項目に対して、独自に支給を行うものである。

「上乘せ」的な措置が講じられるのは、被災者支援が従来の法制度上の支給金額では不十分であるという認識に端を発している。他方、「横出し」的な措置が講じられるのは、①支援法の発動要件が限定されていること、②支援金の支援対象についても被害度から見ると全壊・大規模半壊等に限定され、半壊・一部損壊・床上浸水の場合は対象とはならないこと、③所得・年齢制限がかけられていること、④支援金の使用用途が住宅再建・住宅補修に関してはその周辺部分に限定されていること、を克服するためである。

## 4 自治体の独自施策の類型

### 4.1 独自施策の目的・対象の広汎性

自治体調査の結果を見ると、独自施策の目的・対象は、自然災害による被災者個人に対する生活再建・住宅再建から産業支援的な性格を帯びているものまで幅広いものがあった。

独自施策の適用災害として、自然災害以外にも火災を含む施策もあった。



特に、災害救助法が適用されない場合に救助法を補完する独自施策の場合（4.3の（1）のa）を参照）、独自施策の対象を自然災害に限定しないことがある。これはなぜかといえば、被災者生活再建支援法が対象としている災害は、「自然災害」に限定されるのに対し、災害救助法の場合は、「自然災害」に限定されることなく、大規模な火事、爆発その他放射性物質の大量放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没等を含んだ「災害一般」がその対象となっていることが挙げられる〔災害救助実務研究会編，2004：49〕。

たとえば、東京都練馬区では区域内において、豪雨・火災等で災害救助法が適用されない小災害によって区民が被害を受け、災害の原因者が措置できないときは、危機管理室長は、情報連絡、一時的避難所の設置、見舞金の支給等の応急救護活動を実施することになっている〔練馬区，2004：169〕。具体的には「小災害応急対策実施要綱」、「練馬区災害見舞金等支給要綱」がある。

## 4.2 自治体の主な独自施策

以下において、これまでに自治体（特に都道府県）においてとられてきた独自施策について概観することにする。被災者生活再建支援法制定以降の生活再建・住宅再建支援策（現金給付・現物給付）をグループ化し、整理をしている<sup>7)</sup>。

### (1) 支援法の発動要件と独自施策（グループA）

被災者生活再建支援法は支援法には支援が行われるために必要な被災世帯の規模が定められている。そのため、小規模の災害であるとか、災害が大規模であったとしても自治体内での被災世帯が少ないために支援法が発動されない場合がある。そのような状況を踏まえて、支援法の適用対象にならない被災世帯に対しても支援法と同等の支援を行う独自施策をとる自治体が現れた。具体的には以下の施策がある。

- ・「奈良県被災者生活再建支援金支給事業実施要綱」（「奈良県－A」と略す）
- ・「福島県被災者生活再建支援補助金交付要綱」（「福島県－A①」と略す）
- ・「生活再建給付金要綱」（「福島県－A②」と略す）

- ・「栃木県被災者生活再建支援金支給事業実施要領」（「栃木県－A」と略す）
- ・「被災者生活再建支援事業費補助金交付要領」（「岩手県－A」と略す）
- ・「被災者自立生活再建支援補助金交付要綱」（「静岡県－A」と略す）
- ・「山口県被災者生活再建支援金支給事業実施要領」（「山口県－A」と略す）
- ・「岡山県被災者生活再建支援金支給事業実施要綱」（「岡山県－A」と略す）
- ・「広島県被災者生活再建支援補助金交付要綱」（「広島県－A」と略す）
- ・「芸予地震被災者生活再建支援事業実施要領」（「愛媛県－A」と略す）
- ・「島根県被災者生活再建支援交付金要綱」（「島根県－A」と略す）

このような独自施策を踏まえて、2004年4月の法改正後においては発動要件が多少緩和されたが、それで問題の根本が解決したわけではない。災害が小規模であることで支援法・独自施策どちらの適用も受けない被災者をどうするのかという問題は残されたままである〔山崎，2003：91-92〕。

## (2) 法改正前における住宅再建支援に関する独自施策（グループB）

制定された当初の支援法は、3.1の(3)で言及した通り、住宅に対する損害を要件にしながら、生活必需品等を購入するための支援金（現在の生活関係経費に相当）を支給するものであった。ゆえに、住宅の再建・補修については何の支援もなされることはなかった。

そのような状況を踏まえて、支援法の支援メニューである住宅の再建・補修に対して、独自の支援措置を講じる自治体が現れた。具体的には以下の施策がある。

- ・「住宅復興補助金」（「鳥取県－B①」と略す）
- ・「鳥取県被災者住宅再建支援基金」（「鳥取県－B②」と略す）
- ・「住宅修繕支援制度」（「島根県－B」と略す）
- ・「鳥取県西部地震被災高齢者世帯等住宅支援事業費補助金交付要綱」（「岡山県－B」と略す）
- ・「平成13年度芸予地震被害住家修繕支援事業実施要領」（「愛媛県－B」と略す）
- ・「被災住宅再建支援金」（「宮城県－B」と略す）
- ・「平取町被災者住宅再検討支援金交付要綱」（「平取町－B」と略す）

これらの住宅再建支援は、2004年4月の支援法改正を促す先駆け的な独自施策であったと評価できる。

### (3) 長期避難に関する独自施策（グループC）

2000年6月26日に起きた三宅島噴火災害においては、島民の長期避難が続いた。そのために、避難生活における所得保障を含めた生活保障ならびに避難解除後の帰島支援を東京都が独自に行っている。具体的には以下の施策がある。

- ・「東京都被災者生活再建支援金支給要綱」（「東京都-C①」と略す）
- ・「三宅村災害保護特別事業」（「東京都-C②」と略す）
- ・「災害被災者帰島生活再建支援金」（「東京都-C③」と略す）

### (4) 2004年の風水害等における独自施策（グループD）

2004年は、台風や豪雨といった風水害が非常に多い年であった。そのため、少なからずの自治体が独自施策を講じていった。具体的には以下の施策がある。ただし、高知県、宮崎県、大分県が行った施策は2004年以外の年に講じられた施策である。

- ・「新潟県被災者生活再建支援事業補助金交付要綱」（「新潟県-D」と略す）
- ・「被災者住宅再建事業費補助金交付要綱」（「静岡県-D」と略す）
- ・「被災者住宅再建補助金」（「福井県-D」と略す）
- ・「福井市被災者住宅再建事業補助金交付要綱」（「福井市-D」と略す）
- ・「岐阜県被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要綱」（「岐阜県-D」と略す）
- ・「三重県被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要領」（「三重県-D」と略す）
- ・「地域再建被災者住宅等支援事業」（「京都府-D」と略す）
- ・「高齢者住宅再建支援事業補助」（「兵庫県-D」と略す）
- ・「生活再建支援給付金補助事業」（「岡山県-D」と略す）
- ・「徳島県住宅再建特別支援事業」（「徳島県-D」と略す）
- ・「高知県被災者生活再建緊急支援事業費補助金交付要綱」（「高知県-D」と略す）

- ・「被災者生活再建緊急支援事業」（「愛媛県-D」）と略す
- ・「宮崎県被災者生活緊急支援事業費補助金交付要綱」（「宮崎県-D」）と略す
- ・「大分県災害被災者住宅再建支援事業」（「大分県-D」）と略す

詳細はここでは述べないが、①支援法では適用されない半壊・一部損壊・床上浸水に対する支援が行われたとか、②支援法の居住関係経費では支援がなされない、住宅の再建・補修そのものに対する支援が行われたとかいった特徴を含んでいる。

#### (5) 新潟県中越地震における施策（グループ E）

2004年10月23日に起きた新潟県中越地震においては、以下の2つの独自施策が講じられている。

- ・「住宅応急修理支援」（「新潟県-E①」）と略す
- ・「被災者生活再建補助金」（「新潟県-E②」）と略す

#### (6) 福岡県西方沖地震における施策（グループ F）

2005年3月20日に起きた福岡県西方沖地震において以下の施策が講じられている。

- ・「地震被災住宅再建支援金」（「福岡市-F①」）と略す
- ・「地震被害農漁村特定地域再生支援金」（「福岡市-F②」）と略す
- ・「福岡県西方沖地震に係る被災住宅応急修理支援事業補助金交付要綱」（「福岡県-F③」）と略す

福岡市は、一般被災者を対象とする制度（福岡市-F①）と特定の農漁村地域の被災者を対象とする制度（福岡市-F②）の2本立てで、住宅再建・住宅補修への支援に取り組んでいる。

#### (7) 兵庫県の独自施策（グループ G）

兵庫県は、阪神・淡路大震災の教訓をもとに、独自の手法でさまざまな支援制度を構築している。具体的には以下の施策がある。

- ・「居住安定支援制度補完事業」（「兵庫県-G①」）と略す
- ・「住宅再建等支援金制度」（「兵庫県-G②」）と略す
- ・「兵庫県住宅再建共済制度」（「兵庫県-G③」）と略す

### 4.3 自治体の独自施策の類型化<sup>8)</sup>

以下においては、被災者の生活再建・住宅再建を目的とした独自施策を中心に類型化を行うことにする。

#### (1) 法適用外の災害に対する独自施策（＝「横出し」）

災害救助法（それと並行して発動される災害弔慰金等法）、被災者生活再建支援法の適用外の災害について自治体が独自の施策を行うというものである。

##### a) 災害救助法・災害弔慰金等法が適用されない場合

基本的に、災害に対する応急対策は市町村が行うことになっている。災害救助法は、一定の規模を上回る災害が生じて、市町村だけでは応急対策が困難な場合にはじめて適用がなされるというタテマエをとっている。したがって、災害救助法が適用されないような小災害での応急対策を市町村が講じるにあたってあらかじめ条例や要綱・要領を設けているのはごく自然なことである。また、2で述べたように、災害対策基本法からもこのような独自施策を根拠づけることが可能である。

多くの市町村が「災害救助条例」「災害救護条例」を制定していて、応急対策のメニューはほとんど災害救助法のそれと同じである。たとえば、青森県名川町の「名川町災害救護条例」、東京都練馬区の「小災害応急対策実施要綱」などがある。

新潟県の「新潟県災害救助条例」は、災害救助法適用基準（住家の滅失世帯数）に満たない市町村であっても、相当程度の住家の滅失がある場合において、当該市町村が行った各種救助に要する費用の最大8割を県が負担するものである。福岡県-F③は、災害救助法が適用されない市町村に対して応急修理が行われるものであった。

災害弔慰金等法は、その発動要件が災害救助法が適用される規模の自然災害に限定されている。では、災害救助法が適用されず、その結果、災害弔慰金等法上の支援を受けることができない被災者はどうなるのか。

たいていの自治体においては、独自の見舞金や弔慰金を支給することになっている。たとえば、秋田県の「災害罹災者に対する見舞金給付要綱」、

東京都練馬区の「練馬区災害見舞金等支給要綱」等は、災害救助法が適用されない自然災害で被害を受けた住民に対して見舞金等を支給するものである。

災害弔慰金等法が適用されない場合に自治体が支給する弔慰金・見舞金というものは、低額である（後述 4.3 の（4）を参照）。したがって、災害弔慰金等法を完全に補完しているとはいえない。災害の規模によって、支給金額が著しく異なるのは平等原則という観点から許されるものなのであろうか〔阿部，1993：226-229〕。

#### b) 被災者生活再建支援法が適用されない場合

被災者生活再建支援法が適用されない災害に対して、都道府県が同等の措置を講じるケースがある。これらの独自施策の中にも、①県内で支援法の適用市町村がなくても1戸でも被害が生じれば適用されるもの（静岡県-A、岡山県-A、愛媛県-A、島根県-A）と、②1つ以上の市町村が支援法の適用を受けながらも、別の市町村が被害個数が少ないために法の適用を受けない場合に、法適用のない市町村の被災世帯に対して補完的に独自施策を講じるもの（奈良県-A、福島県-A①、福島県-A②、栃木県-A、岩手県-A、山口県-A、広島県-A）、③支援法の適用基準よりも世帯数を緩和しているもの（大分県-D）という3つのパターンがある。

#### （2）支給要件・支給対象・支給金額等への「上乘せ」・「横出し」

災害救助法・被災者生活再建支援法が適用されつつも、それらに加えて、支給要件・支給対象・支給金額等に対する上乘せ・横出しを行っている独自施策である。都道府県レベルではそのような独自施策が多く講じられている。では、どのような形で上乘せ・横出しを行っているのか。

#### a) 被害要件緩和型

支援法が、全壊・大規模半壊等に限定されていることから、それ以外の被害（半壊、一部損壊、床上浸水等）についても支援対象とするものである。特に、2004年に多発した風水害をきっかけに、従来行われてきた家屋損壊の基準では適用対象とはならない床上浸水に対しても、何らかの支援をする自治体が現れている。

## b) 所得・年齢要件緩和型

支援法には、所得・年齢制限が設けられていたが、多くの独自施策においては、所得・年齢制限が緩和されている。所得・年齢制限を設けていない施策としては、鳥取県-B①、鳥取県-B②、宮城県-B、平取町-B、新潟県-D、福井県-D、福井市-D、京都府-D、徳島県-D、新潟県-E①、新潟県-E②、福岡市-F②がある。他方、所得制限はあるが年齢制限を設けていない施策もある。

支援法の所得・年齢要件は、世帯構成、家計の需要実態・資産状況を、正確に算入した指標ではない。生活再建支援においては、世帯ごとの個別事情を詳細に把握する必要がある。生活再建力についていえば、肉体的・精神的な活力も必要かもしれないが、どれだけの損害を被ったのかに加えて、将来的にどれだけの資産と収入の見込みがあるか（ローンも含む）、また、普段生活を営むのにどれだけの消費があるかというファクターを考慮すべきではないか [山崎, 2001]。

## c) 支給内容緩和型

支援法では、居住関係経費の使用用途につき、家屋の再建・補修そのものには使用してはならないという限定がかけられていた。グループ A 以外のほとんどの独自施策は、何らかの形でそれを補完しようとした。

これこそ、支援法が抱えている最大の問題であり、2004年4月の改正後も克服ができていない。これは、従来から政府が主張してきている「個人補償否定論」が尾を引いているからである。

しかし、個人補償否定論を回避する論理もあるわけで、いくつかの論理を挙げてみる。支援が個人的な給付であり資産形成に貢献したとしても、単なる個人資産の補填・回復という名目以外の公共性が見いだされる場合、それは個人補償ではない<sup>9)</sup>。「被災地の復興」であるとか「地域コミュニティの維持」といった政策目的に公共性が見いだされるのであれば、結果的に個人的な給付になったとしてもそれは個人補償ではない。また、私有財産制の下では、「自分の財産は自己責任で」というのが原則であるとするならば、自助努力ができない範囲での支援ならびに自助努力を促進するための支援は可

能であるばかりか、国家に対して要請されているといえる〔山崎, 2004b〕。

d) 純粋な上乘せ・横出し型と補完的上乗せ・横出し型

支援法上の支援措置と独自施策上の支援措置との関係で、支援法に対して純粋に上乘せ・横出し的な支援をするタイプと、支援法では支給されない支援内容（具体的には住宅の再建・補修そのものへの支援）について補完的に上乘せ・横出し的支援をするというタイプがある。この場合、独自施策の支給金額は、支援法ですでに支給された金額を差し引いた残りということになる。後者のタイプとしては、福井県-D、福井市-D、徳島県-D、兵庫県-G①がある。

また、都道府県の独自施策に対して、さらに上乘せ・横出しを図るというケースもあった。3.2の(2)で述べた、福井県と福井市の例である。既存の見舞金に対して、同じ自治体がさらに見舞金を上乘せするというケースもあった。新潟市の「1998・8・4 水害に関する見舞金支給要綱」は、従来の見舞金（新潟市の「新潟市小災害見舞金支給要綱」）に対してさらに見舞金を上乘せするという施策であった。

(3) 支給対象の限定

a) 時間的な限定—恒久的な制度と暫定的な制度

独自施策は、「災害限り」の暫定的な施策が多い。理由としては、独自施策を講じることになった災害がショッキングな災害であったために特別に施策を行ったとか、いったん制度を恒久化してしまうと、財政的に制度を維持できるのかに自信がないといったことが考えられる。他方、弔慰金・見舞金の場合、低額であることから財政的な負担も軽いので、制度としては恒久化されやすいようである（福島県飯野町の回答より）。

恒久型は、独自施策全体の中で見るとあまり多くはない。たとえば、福島県-A②、静岡県-A、広島県-A、島根県-A、鳥取県-B②、平取町-B、岐阜県-D、大分県-D、兵庫県-G①、兵庫県-G②、兵庫県-G③がある。

b) 被災地再建限定型

たいていの独自施策は、その目的を「被災地の復興」であるとか「地域コ



「コミュニティの維持」としている場合が多く、支援対象を居住していた県ないしは市町村において住宅再建をする場合に限定している。

他方、県外にあるいは市町村外に移転した者については支給金額を半額にする場合もある。たとえば、新潟県-D、岐阜県-D、三重県-D、大分県-D、新潟県-E②、兵庫県-G①、兵庫県-G③がある。支援法の居住関係経費もそのようになっている。

#### c) 持ち家世帯限定型

支援対象を持ち家世帯に限定して、借り家世帯には支給しない独自施策がある。たとえば、宮城県-Bと福井県-Dがあるが、両者には大きな違いがある。宮城県-Bの場合は、その支給内容は住宅再建・住宅補修に限られているが、福井県-Dの場合は、住宅再建・住宅補修に加え、生活再建も支給内容に含まれていた（要するに、借り家世帯に生活再建さえ支援しない）のである。

被災者支援の内容という点から考えてみると、生活再建（支援法でいう生活関係経費）は生存権的要素が強い。福祉的な施策というのは持ち家・借り家双方とも一律であるべきで、そう考えると、借り家であるから生活再建の支援金を支給しないのは問題がある。

他方、住宅再建・住宅補修（支援法でいう居住関係経費）は財産権的要素が強い。地域コミュニティの促進であるとか、自助努力の促進といった観点からなされる私有財産支援的な施策については、各自治体による一方的な行政施策であるにすぎないので、持ち家・借り家双方とも一律でないといけないうことにはならない。

#### d) 災害弱者限定型

高齢者、障害者、被保護者・要援護者、低所得世帯といった、自然災害に対して特に弱い人々（「狭義の」災害弱者）に限定して支援を行うというタイプである。支援内容は、生活再建や住宅補修であって、住宅再建というのはなかった。「福祉政策の延長」であって、やむにやまれない措置であるという側面が強調された施策であるということが出来る。たとえば、鳥根県-B、岡山県-B、愛媛県-B、東京都-C①、東京都-C②、静岡県-D、兵

庫県-D、高知県-Dがある。

e) 個人負担を前提とするもの

住宅再建・補修に対する支援を行うにあたって、個人負担を前提としている施策もある。たとえば、愛媛県-B、福井県-D、福井市-D、三重県-D、京都府-D、徳島県-D、愛媛県-D、福岡市-F①、福岡市-F②（補修のみ）がある。

このような独自施策の場合は、住宅再建・補修はあくまでも被災者個人によって行われるべきであるというタテマエのもとで、「自助を促進する」という名目で公費を投入しているものと思われる。

(4) 弔慰金・見舞金的性格を有しているもの

生活再建支援・住宅再建支援という目的を持った給付というよりは、弔慰・見舞という性格を有しているものである。弔慰金・見舞金の規定を見ると、災害救助法が適用されない災害を念頭に置いている。そのために、支給対象の災害が自然災害に限られず、火災も含む場合もある。支給金額も低額にとどまるものがほとんどである。人身や住居への被害に対する支給以外にも、農業用ビニールハウスの被害に対して見舞金を支給する場合もあった（北海道沼田町の「災害見舞金」）。

弔慰金・見舞金という名前がついていて、災害弔慰金等法による支給とは別に、都道府県や市町村が独自に支給していれば、条例レベルであれ、要綱や要領レベルであれ、低額ではあるものの、独自施策である。

たとえば、秋田県の「災害罹災者に対する見舞金給付要綱」（1972年施行）では、死者または行方不明者が出た世帯に30万円、全壊・流失は30万円（借家は10万円）、半壊は10万円（借家は3万円）、床上浸水は3万円（借家は1万円）を支給する。また、東京都練馬区の「練馬区災害見舞金等支給要綱」（1975年施行）では、死亡者一人につき6万円、全壊（焼）・半壊（焼）には4万円（単身世帯・事業所は2万円）、当災害に起因する部分焼及び水損等には1万5,000円（単身世帯・事業所は8,000円）、床上浸水には3万円（単身世帯・事業所は1万5,000円）を支給する。

(5) 被災していない自治体による支援

被災地への応援的支援として、たとえば 栃木県大田原市は新潟県中越大地震において、被災地からの学生に対して家賃補助を行っている（「大田原市新潟県中越地震対策補助金交付要綱」）。市が2万円を限度として負担し、家主もその半額を負担するというものであった。

#### (6) 現金給付と現物給付、利子補給制度

独自施策の給付方式について、災害の応急対策を行う場面では現物支給が多く、災害からの本格的な復興に対する支援という場面となると現金支給が多くなる。災害直後というのは、金銭を給付しても財・サービスを購入できないので、現物給付が望ましい場合といえる。被災地において財・サービスが流通するめどが立ったならば、現金給付に切り替えるという融通さがほしい。

利子補給制度は、生活再建・住宅再建・産業支援等全般に用いられている手法である。具体例は枚挙にいとまがない。個人の財産に対して公的資金を直接に投入するわけではないので、従来から政府が主張している「個人補償否定論」を回避できることから、広く用いられている施策である。[内閣府, 2004]によると、支援法の居住安定経費のモデルケース上は、2500万円の融資に対して利子補給を受けた場合、152万円の利子補給が行われる（支援法上は最高200万円の利子補給が受けられる）。そう考えると、住宅再建・住宅支援に対して200万円を直接投入して支援するのと、利子補給で支援するのとどちらが効率的であるのかについて、経済学的に検討してみる必要性があるのではないか。

#### (7) 独自施策の財源

独自施策の財源としては、一般財源が圧倒的に多い。その際、①都道府県・市町村が単独で事業を行う場合と、②都道府県があらかじめ設けた独自施策を市町村が実施する場合に、都道府県と市町村がそれぞれ分担し合う（形式的には、都道府県が市町村に補助金を交付する、あるいは、基金を設立する）という場合がある。

また、義援金を原資としたものがあつた。たとえば、北海道南西沖地震災害の際に奥尻町は義援金を原資として復興基金を設立し、被災者支援を行っ

た（「奥尻町南西沖地震災害復興基金条例」、「奥尻町南西沖地震災害復興基金助成事業助成金交付規則」）。

## 5 今後の課題

### 5.1 今回の調査で浮かび上がった問題点

#### (1) 用語法の混乱——概念・質問項目の曖昧さ

独自施策の概念について共通認識が欠けていたために、独自施策ではないのにもかかわらず、独自施策として記入していた例は、3.2で述べた通りである。他方、見舞金であるとか利子補給制度については、本来は独自施策として認識すべきところ、自治体自身が独自施策として認識していない自治体もあると思われ、実態を完全に把握し切れていないのが実状である。

自治体の独自施策といっても、自治体独自の被災者支援・居住安定支援制度・住宅応急修理制度の3つの回答欄があったので、どこに記入すればよいかの区分をきちんとしておくべきであった。また、国の特例措置（補助率の嵩上げ、地方交付税の交付等）という回答項目においても、どのような法制度に対する特例であったのかが不明瞭な回答が多かった。

自治体調査の質問項目を見てみると、「Ⅱ. 国の施策に対する上乗せ支援」に関する項目と、「Ⅲ. 自治体独自の被災者支援・被災地再建制度」に関する項目が設定されていた。これを筆者なりに解釈すると、Ⅱ. は「上乗せ」的な独自施策の有無、Ⅲ. は「横出し」的な独自施策の有無について質問をしていたと考える。しかし、一つの独自施策が「上乗せ」的な要素と、「横出し」的な要素双方を含んでいる場合はどちらに記入すればいいのか混乱してしまうのではないだろうか。

今回の自治体調査においては、概念ならびに質問項目が曖昧であったために、自治体の担当者には十分に意図が伝わらなかった。本来的には、自治体ごとにインタビュアーを派遣し、調査の趣旨を丹念に説明した上で回答してもらうことが理想的な調査方法である。

## (2) 行政内部の問題点

被災者支援制度を担当している部門としては、基本的には防災部門と福祉部門が想定されるが、アンケートを行ったとしても別の部門がどのような支援を行っているかについては、把握していないことが考えられる。そういった場合であっても、各部局にアンケートを回覧するという措置をとっていただいても、回覧をすることなく、自己の部門の担当部分のみを記述していることもあり得よう。ここに縦割り行政の弊害が出てきている。実際に、部局が異なると施策を把握していなかった場合があった。ある県の被災者支援施策を電話で問い合わせたが、防災の人は保健福祉部に問い合わせるまでは、その施策の存在自体を把握していなかった。また、同じ部局であったも、担当者が替わってしまうと、新しい担当者はそんなに制度を把握していない可能性がある。

となると、実際に自然災害が起こった場合に、既存の施策さえ十分に機能させることができているのかどうか心配である。仮に、各部局で自分の担当する施策を展開していたとしても、そのような施策を享受できるはずの被災者に施策が行き届くのが懸念される。被災者支援制度と被災者の橋渡しの「災害ケアマネジメント」を担う人材の育成が求められる。

## 5.2 被災者支援制度のあり方

### (1) これからの被災者支援制度の方向性

被災者支援の実施主体であり、かつ、独自施策を講じてきている自治体が、国の被災者支援策に対してどのような要望を持っているのかについて、自治体調査の結果を踏まえた整理を行った。これらの要望は、法政策論として非常に興味深い題材を提供しており、被災者支援制度の将来的な発展の方向性を示唆するものである。

#### a) 抽象的な制度面での要望

法制度の改正といった抽象的なレベルの要望は、都道府県・政令指定都市・市町村を通じてみられた。

- ・住宅本体に対する建築・補修費、地盤復旧に対する支援

- ・ 支援法の適用要件の緩和  
発動要件（小規模災害への適用）  
年齢・所得要件の緩和・撤廃  
損壊要件（半壊、一部損壊、床上浸水）
- ・ 支給限度額の引き上げ
- ・ 公助以外の共助（共済制度）・自助（民間保険、耐震診断・耐震補強）  
のあり方を検討すべき

b) 具体的な運用に関する要望

身近に被災者支援を行ったことのある都道府県・市町村の方が、具体的な運用面についての要望が多かった。また、市町村は被災者支援の最前線にいるので、さらに具体的に実務面・財政面での問題を取り上げていた。

- ・ 被災者支援を幅広く（衣・食・住・金銭面）かつきめ細やか（健康・生活相談）にしてほしい  
→北海道西興部村
- ・ 都市部、農村部と地域性に配慮  
→長野県三郷村
- ・ 仮設住宅は被災地の気候条件に合致した構造、性能にしてほしい  
→山形県米沢市
- ・ 長期避難における避難所の柔軟な対応 民間のホテルなど  
→山形県米沢市
- ・ 解体費について、支給要件、補助比率（現行70%）の緩和  
→新潟県小千谷市、新潟県十日町市 新潟県栃尾市
- ・ 生活経費の購入品目を自由にしてほしい  
→新潟県十日町市
- ・ 手続の簡素化、家屋被害認定審査の簡素化、被害認定にかかる人材育成、制度の明確化  
→新潟県分水町、福井県鯖江市、大阪府門真市、兵庫県豊岡市、兵庫県古川町、兵庫県滝野町

- ・ 財政支援の拡充
  - 青森県五所川原市
- ・ 災害対策税の導入
  - 千葉県習志野市
- ・ 災害用の積立て
  - 徳島県上勝町　すでに、支援法・災対法上の積立てはあるがそれ以外の積立てと思われる
- ・ 防災対策（耐震）の強化
  - 埼玉県川口市　千葉県佐倉市　愛知県安城市　京都府丹波町（補助金以外の方法）
- ・ 目黒公郎教授の「耐震補強を前提とした地震保険制度」<sup>10)</sup>の創設
  - 愛知県阿久比町
- ・ 災害救助法（自治体への支給）と支援法（被災者への支給）の一本化
  - 滋賀県甲賀市
- ・ ボランティア登録等の整備
  - 京都府大山崎町、宮崎県椎葉村
- ・ 災害援護資金の利率（3%）が現在の低金利社会に適用せず
  - 神奈川県横須賀市

## (2) 被災者支援の地域格差の問題

同一の自然災害において、都道府県間ならびに市町村間には支援措置の格差が見られる。新聞によると、格差は、2004年10月の台風23号による全壊世帯で見ると、法の適用を受けた京都府舞鶴市では、府独自の上乗せ分300万円と法支援分を合わせて最大計600万円の支援を受けられるが、香川県満濃町は補助はゼロだったという〔毎日新聞 2005年1月11日（朝刊）〕。

都道府県が行う独自施策の適用範囲は、実質的には県内の被災世帯を対象とすることが可能となっても、要綱（要領）の形式上は、市町村が独自施策を実施するのであればそれに対して補助金を与えるという仕組みをとっている施策が大半である。そのため、都道府県の担当者によると、「市町村が事業を実施してくれないと県も動けない。そこに補助金の限界がある（岐

「岐阜県地域県民部危機管理室）」とか、「県の作った要綱に意味が出てくるのは、あくまでも市町村が要綱を作っている場合に限られる（鳥根県総務部消防防災課）」という。また、「県が一定の負担をすといっても、残りの全額を市町村が全額負担するとは限らない（鳥取県生活環境部住宅政策課）」ということで、一部の市町村では被災者の一部負担を要請するところもあったという。であるから、同じ都道府県内の市町村間においても、県が作った制度が一律に実施される保障はないし、県が作った制度に対する市町村の負担も一律ではないということになる。

このような地域格差の問題は、教育や社会保障の領域においてはすでに議論されている。生存権ならびに財産権の保障のあり方について地域の格差をどこまで許容できるのか。単に地域格差が存在しているだけでは、違憲という判断は難しい。

なぜ、そのような地域格差が生まれるのかといえば、自治体の首長のリーダーシップであるとか、自治体組織・住民の意識も関係してくるが、最大の問題は財政的な問題があり、一般財源からの支出を余儀なくされるのであれば、財政力の乏しい自治体が積極的な独自施策に打って出るのは困難だと思われる。被災者支援に係る基金の創設、地方債の柔軟な運用、特別交付税の算定額の割り増しといった財源確保の対策が必要であろう<sup>11)</sup>。

ともあれ、これだけの独自施策が登場してきたのであるから、今後の自然災害においては自治体の首長は、むしろ、独自施策を行わないことについて被災者に対して説明をする責任があるのではないか。

## 6 むすび

今回の自治体調査は、被災者支援を包括的に検討する上で、非常にさまざまな示唆を与えてくれるものであった。

独自施策のとらえ方もさまざまなものがあり、その中で自由記述を願いますと、回答内容に統一性が見られないのは致し方ないところである。ある程度、調査を行う側で独自施策の定義づけと独自施策の類型化をきちんと



行った上で、質問項目・回答の選択肢を吟味しないと正確な把握は難しい。また、回答していただいた自治体の数であるが、都道府県と政令市のほとんどが回答してくれたのに対して、市区町村は2,379中、1,000弱程度の回答にとどまっている。

このような問題点が含まれていることから、自治体調査の分析にあたっては、量的なアプローチは行わずに、あくまでも質的なアプローチに留めている。今回は、さらなる調査を行うにあたって、アンケート項目・回答項目をより適切なものにするための準備作業という位置づけを図るのが妥当であろう。

これまでは、筆者は自治体の独自施策について、都道府県が行ってきた生活再建・住宅再建支援策を中心に研究を進めてきたが、本稿においては、市町村を含め自治体が行っている被災者支援策について網羅的な把握と分析を行うことができた。

これからの被災者支援法制の展望であるが、これまでに述べてきたような自治体による独自施策が、結局のところ、間接的ではあるが国の被災者支援法制に対する「自治体からのボトムアップ的な政策提言」として作用することで、国の被災者支援法制の改正を促していくものと思われる。自治体には法政策のメッセンジャーとしての役割が期待されているのである。

## 追記

本稿は、科学研究費補助金・若手研究（B）2004–2006年度「包括的な被災者支援法システムの構築」（課題番号16710129）の研究成果を含むものである。

## 注

- 1) 自治体調査の詳細な結果については、後日、関西学院大学災害復興制度研究所が発行予定の『自治体調査報告書（仮題）』を御覧いただきたい。
- 2) 筆者が参考とした、自治体調査の調査票の質問項目は以下の通りである。

### II. 国の施策に対する上乗せ支援

- 問3 居住安定支援制度に対する上乗せの有無（選択）
- 問4-1～4 具体的な適用災害とその内容（完全記述）
- 問5 応急修理制度に対する上乗せの有無（選択）

問 6-1~2 具体的な適用災害とその内容 (完全記述)

Ⅲ. 自治体独自の被災者支援・被災地再建制度

問 7 完全な独自施策の実施の有無 (選択)

問 8-1 具体的内容 (現物か現金か) (選択)

問 8-2~7 具体的内容 (完全記述)

7 は外国人の適用の有無について質問

Ⅳ. 国の特例措置

問 9 国の特例措置の有無 (選択)

問 10-1 具体的内容 (選択)

問 10-2~3 具体的内容 (完全記述)

Ⅶ. 新しい支援制度

問 18-1 国に対する新制度・現行制度改正についての要望等 (完全記述)

3) 阪神・淡路大震災以降の被災者支援制度について数多くの文献が存在するが、さしあたり、阿部 [1995]、木幡 [1999]、災害対策制度研究会編 [2002] を参照。

4) たとえば、憲法 25 条に基づく社会国家原理、憲法 14 条に基づく公平性原則、憲法 13 条に基づく個人の尊重・自己決定、憲法 29 条に基づく財産権の保障が挙げられる [山崎, 2001]。

5) 災害対策基本法 3 条 1 項、「国は、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使命を有することにかんがみ、組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する」。

災害対策基本法 4 条 1 項、「都道府県は、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行なう責務を有する」。

災害対策基本法 5 条 1 項、「市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する」。

6) 制度の詳細については、内閣府 [2004]、被災者生活再建支援法人 [2005] を、問題点については荏原 [2004]、山崎 [2003; 2004a] を参照。

7) 後日発行予定の『自治体調査報告書 (仮題)』には、以下においてグループ分けされた独自施策の内容を詳細に記した図表を掲載する予定なので、3.2 で紹介された独自施策の詳細はその図表を参照されたい。各施策の略号も、掲載予定の図表とリンクする予定なので活用してもらいたい。また、山崎 [2005] にも同様

- の図表を掲載している。
- 8) 自治体の独自施策、特に都道府県が行った生活再建・住宅再建支援策については、山崎 [2005] で詳細な論述を行っている。
  - 9) 他方、個人補償を真正面から肯定する見解として [塩崎編, 2002: 154-165] を参照。
  - 10) 目黒教授の「耐震補強を前提とした地震保険制度」というのは、しかるべき耐震保障を済ませた住宅に限って地震保険の加入を認めるという耐震補強推進策である。目黒・高橋 [2001]、吉村・目黒 [2003] を参照。
  - 11) 特に特別交付税の算定に際して、特別交付税に関する省令（最終改正：平成2006年3月14日）によると、罹災世帯数、全壊・半壊・浸水戸数、死者・障害者の数に応じた額を算定している。たとえば、罹災世帯数につき1万7,500円（都道府県・市町村とも）、全壊家屋16万1,000円（市町村）、死者87万5,000円（都道府県・市町村とも）、障害者43万7,500円（都道府県・市町村とも）。この算定額を大きくすれば、独自施策の実施も容易になるのではないだろうか。

## 文献

- 阿部泰隆, 1993, 『政策法務からの提言』東京：日本評論社。
- , 1995, 『大震災の法と政策』東京：日本評論社。
- 防災行政研究会編, 2002, 『逐条解説 災害対策基本法 [第2次改訂版]』東京：ぎょうせい。
- 荏原明則, 2004, 「被災者生活再建支援法の有効性と限界」『月刊自治研』543: 34-41。
- 被災者生活再建支援法人, 2005, 『被災者生活再建支援制度——事務の手引き [平成17年3月改訂]』東京：財団法人都道府県会館被災者生活再建支援基金部。
- 木幡浩編, 1999, 『災害と安全』東京：ぎょうせい。
- 目黒公郎・高橋健, 2001, 「既存不適格建物の耐震補強推進策に関する基礎研究」『地域安全学会論文集』3: 81-86。
- 内閣府, 2004, 「被災者生活再建支援法 法律説明資料」([http://www.bousai.go.jp/hou/040405\\_shienhou/houritsu-setsumei.pdf](http://www.bousai.go.jp/hou/040405_shienhou/houritsu-setsumei.pdf), 2006年4月22日閲覧)。
- 練馬区, 2004, 『練馬区地域防災計画 (平成16年修正)』。
- 災害対策制度研究会編, 2002, 『新 日本の災害対策』東京：ぎょうせい。
- , 2004, 『災害救助の実務 [平成16年度版]』東京：第一法規。
- 塩崎賢明編, 2002, 『大震災100の教訓』京都：クリエイツかもがわ。
- 確井光明, 1999, 『要説 自治体財政・財務法』東京：学陽書房。
- 山崎栄一, 2001, 「被災者支援の憲法政策——憲法政策論のための予備的作業」『六甲台論集法学政治学篇』48(1): 137-142。
- , 2003, 「被災者生活再建支援法の見直し」『地域安全学会梗概集』13: 91-

94.

- , 2004a, 「佐賀県突風災害における被災者支援」『地域安全学会梗概集』15: 31-34.
- , 2004b, 「自治体と被災者支援法制」『地域防災研究論文集』1: 77-78.
- , 2005, 「最近の被災者支援の動向について——被災者生活再建支援法と自治体による独自施策との連携」『震災復興と公共政策Ⅱ』, 人と防災未来センター: 110-139.
- 吉村美保・目黒公郎, 2003, 「トルコ共和国における耐震補強推進制度の基礎的検討」『地域安全学会論文集』5, 地域安全学会: 169-176.

## Local Governments' Original Policies for Disaster Victims

Eiichi Yamasaki\*

### ■Abstract

Based on the survey of local governments conducted by the Kwansei Gakuin University Institute for the Research of Disaster Area Reconstruction, this paper aims to offer a clear picture of local governments' support policies for disaster victims and to identify problems such policies harbour. Attention is given to local governments' *original policies* because those governments have recently implemented support policies different from traditional ones.

First, the legal foundation of local governments' support policies for disaster victims was established. However, problems arose when analysing the results of a survey of local governments, because the definition of *original policies* is ambiguous, thus creating confusion. In light of which, *original policies* were then defined as *policies different from those carried out by higher-level administrations*, thus distinguishing between policies which fit that definition and which do not.

Subsequently, because many original policies have been implemented on a prefectural level in order to address problems with the Natural Disaster Victims Relief Law and the Disaster Relief Law, this study attempts to classify the policies and to break them down according to pattern.

The analysis of the survey of local governments poses two problems: the questionnaire items need reviewing and there is uncertainty about how much administration staff are aware of their support policies for disaster victims.

Finally, this paper touches on the ideal future for support systems for victims and regional disparities on the systems.

---

\*Oita University

**Key words:** support for disaster victims, housing reconstruction, right of existence,  
local government, public policy