

検証テーマ『復興推進－施策推進上の共通課題への対応』

検証担当委員 矢守 克也

京都大学防災研究所助教授

(要 約)

本テーマでは、復興施策推進上、さまざまな分野に共通する課題への対応について検証した。

1 震災の特徴 — 施策推進上の共通課題について検証するにあたって

まず、共通課題を検証する前提として、阪神・淡路大震災（以下、震災）がどのような被害をもたらし、どのような特徴があったのかについて再整理した。その結果、以下の3点を指摘した。すなわち、

(1) 被害が甚大で、かつ、長期にわたる災害であった

このため、行政の支援には多くの成果があったが、同時にその限界も明らかとなった。よって、復興推進には、地域社会やボランティア、NGOとの連携も不可欠であり、また、同時に、被災者、被災地の自立を促す支援を長期的視点に立って実施することが重要であることを指摘した。

(2) 高齢化社会を直撃した災害であった

被災者に占める高齢者の割合、その絶対数のデータは、震災が、高齢化社会を直撃した災害であったことを物語っている。その多くが自力復興が困難であった。このため高齢の被災者に対する支援がとりわけ重要であり、かつ、同時に、その陰に隠れる形で中堅層への支援にも問題が生じた。

(3) 停滞社会、景気低迷期に発生した災害であった

全国、県内、および、被災地の経済指標は、震災が景気低迷期に発生したことを示している。この景気低迷との相乗作用により、高齢者など災害弱者のみならず、中堅・壮年層も復興に苦しんだ。同時に、全国的な「右肩上がり」に被災地も引き上げられるという従来型の復興構図が成立しにくかった。

以上の整理を踏まえ、復興施策推進に掛かる共通課題を検証する際の視点として、「2 復興推進施策の対象要件」、「3 支援施策の段階的拡充」の2点を取りあげた。

2 復興推進施策の対象要件について

まず、第1の問題として、だれを施策対象とするかという要件設定に関わる問題について検証した。復興施策推進にあたっては、支援対象者が有するさまざまな「格差」(被災の程度、年齢、家族構成、職業、収入など)を念頭に、一律かつ一様な支援がベストではないとの判断にもとづき、支援対象が満たすべき要件が設定されることが多かった。これは、当然の措置であろうが、要件設定のあり方によっては、支援が不十分で「格差」が拡大したり、逆に、かえって、反対方向の「格差」を結果したりすることもある。

具体的には、主に「中堅層」、「県外被災者」、「仮設・復興住宅入居者」の3つを事例として、支援対象者の要件に関する検証、すなわち、「本当に支援を必要とする被災者に必要な支援が効果的に行われたのか」について検証を行なった。言いかえれば、これら各層の被災者に対する支援の実態、および、その成果と問題点を見直すことによって、支援対象の要件(年齢、所得、被害程度など)は適切だったか、について検証を行なったわけである。

これらの事例のほか、日本国籍の有無や言語の違いがある「外国人県民」に対し、必要な支援が届いたかの検証が必要であるが、社会・文化部会の「外国人県民の支援のしくみづくりと地域の国際化の推進」等での重複を避け、国籍による支援施策の適用の格差について確認を行った。

また、「障害者」については、障害を有することを理由に、各種施策の適用から排除されることはないが、障害者が生活再建に取り組むにあたり、特段の配慮が必要であったと考えられる。しかし、この点についても、健康福祉部会の「命を守り、救う看護・福祉体制」等に検証を委ねることとした。

さらに、3大支援対象要件であったと言える年齢、所得、被害程度のうち、被害程度は、他の2つと異なり、その把握方法そのもの（被害認定調査）に問題があったことが指摘されている。すなわち、被害認定調査は、やむを得ない事情があったとは言え、被災後の混乱期に、しかも短い期間で実施された。そのため、被害認定の基準設定、手続きの統一、公正性などについて多くの問題点が指摘されている。これについても独立に節を立てて詳しく検証する。

(1) 「中堅層」

「中堅層」をとりあげたのは、各種の復興施策は、主に社会的弱者（高齢者、低所得者等）を支援対象と想定して立案・実施され、その結果、中堅層に対する支援策はほとんどなく、さまざまな「格差」が生じたと考えられるからである。しかも、社会的弱者に対する支援に関してはこれまでも多くが語られ、かつ、本総括検証作業においても他部会等でもとりあげられている。このことも、ここであえて「中堅層」について焦点を当てた理由の一つである。

「生活復興調査」（兵庫県と京都大学防災研究所巨大災害研究センターが実施）のデータ解析を中心とした検証の結果、「中堅層」は、高年齢の被災者よりも現在の住居への定着希望が少なく、住居への不満が高いことが示唆された。また、「中堅層」は、中年齢・低所得者ほど高くないが、高年齢・中高所得者よりも職業の変化率が高く、就業、就職への支援が十分であったかが問い直されるデータも得られた。さらに、「中堅層」は、高年齢・中高所得者はもちろん、高年齢・低所得者よりも、「震災前と比べて収入が減った」と回答する人の割合が大きかった。これには、もちろん、定年による退職の影響等、他の要因も関与しているであろうが、各種給付金等の分配基準に見直しを促すデータであった。

他方で、「中堅層」は、ここらのストレス、からだのストレスの点では、高齢者や低所得者よりもはるかに小さな値を示した。よって、この側面については、「中堅層」への支援は適切であり、むしろ、高齢者、低所得者に対する支援が十分であったかについてさらに検証を進めるべきであることが示唆された。

(2) 「県外被災者」

「県外被災者」は、十分な支援が得られなかったとの指摘がある。理由・背景はいくつかあろう。大混乱の中でその全貌を把握することが困難であったことも事実である。行政の「属地主義」の壁を指摘する声もある。さらに、県内の避難所、仮設住宅、復興住宅と比較すると、一定の箇所にとどまった人数が生活しているケースは少なく、支援が行き届かなかったとする見解も存在する。いずれにせよ、本当に支援が必要な被災者に対して必要な支援が行われたかどうかを検証する場合、県外被災者の問題は避けて通ることができない。

もちろん、県外居住被災者に対しても、さまざまな行政的働きかけはなされている。主なものとして、「ふるさとひょうごカムバックプラン」（平成8年12月～同10年8月）による情報提供（情報紙「ひょうご便り」の送付など）、民間賃貸住宅家賃負担事業の拡充（当初対象外とされた県外被災者も、その後対象となった）、生活復興資金貸付制度の適用など、がある。さらに、平成10年9月からの「ふるさとひょうごカムバックプラン2」では、兵庫県内に戻ろうとする被災者の登録制度、専用フリーダイヤルによる相談業務なども開始

された。また、「市外・県外避難者ネットワークりんりん」など、民間団体による支援も非常に大きな役割を果たした。

しかし、こうした支援の効果、および、その実施のタイミングについては、問題点、反省点を指摘する声も当初から多かった。たとえば、上記の「りんりん」が、1996年11月に発行した会報誌は、「兵庫県への要望（案）」として、県外避難の早急な実状調査、避難先の違いによる不公平な施策の是正、兵庫県に戻るための支援、事情があつてすぐ戻れない人への支援、復興基金に県外避難者支援の項目を、の5点を訴えている。つまり、県外被災者については、その実状把握が十分でなかったこと、支援施策の適用基準に問題があったこと、さらに、施策実行のタイミングが遅れたこと、以上の3点が今後の課題として浮上した。

(3) 仮設・復興住宅入居者

仮設・復興住宅に入居した被災者に対する支援が重要な課題であったことは言うまでもない。仮設住宅入居46,617世帯、復興住宅入居42,137世帯、この膨大な量ひとつをとっても、これらの人々に対する支援のあり方が、被災者個人の生活復興にとっても、また、被災地全体の復興にとっても、非常に重要な意味を有していたことがわかる。

「復興推進上の共通課題」をテーマとする本稿では、特に、復興推進施策の対象要件に関わる問題に焦点をあてながら、主として一般被災者を対象とした「生活復興調査」、および、復興公営住宅入居者を対象とした「災害復興公営住宅団地コミュニティ調査」の結果比較を中心に、この問題について論じた。

その結果、高齢の被災者や被害程度が大きかった被災者が、元の居住地を離れて新たな生活を開始した仮設・復興住宅では、入居者は、数々の支援施策にもかかわらず、生活復興の歩みはけっして早いとは言えなかった。特に、心身のストレスが高いことが懸念される。ただし、ボランティアによる支援や団地単位での仲間づくりなどが、入居者の生活再建にプラスの影響を与えていることを示すデータもあり、支援施策が一定の成果をあげていることもあきらかとなった。

さらに、しばしば問題としてとりあげられた「元いた場所に戻る」ことについては、第1に、特に高齢の被災者にとっては、居住地は単なる物理的空間を越えた意味—人生の意味が凝縮された空間としての意味—があることを踏まえ、十分な配慮が求められることを指摘した。しかし、第2に、反面で、復興住宅入居者について言えば、その生活復興の進捗程度と元の居住地との距離は関連をもっておらず、元いた場所に戻れなければ生活復興はありえないという考えは一面的に過ぎることも明らかとなった。逆に言えば、居住者が、新しい居住地を新たな生活空間として定位できること（具体的には、当事者が「重要な他者」と見なすことができるような人との出会いという要因）が重要であった。

そして、コミュニティ単位での仮設住宅・災害復興公営住宅への入居や、新たなコミュニティを創造するための支援を行うことができれば、元の居住地への帰還に拘泥する必要がない場合もあるとの示唆が得られた。

(4) 外国人県民

被災地のうち神戸地域等は、神戸港を中心として発展してきた経緯から、外国人が多く居住・滞在する地域である。

外国人県民と日本人の最大の格差は、言語と国籍であり、社会・文化部会の「外国人県民の支援のしくみづくりと地域の国際化の推進」で検証されることから、ここでは重複を避け、国籍の違いによる支援施策の適用・不適用等の問題について確認する。

主な復旧・復興の施策として、仮設住宅及び災害復興公営住宅の提供や阪神・淡路大震災復興基金を活用した各種支援策があるが、これらにおいては、日本国籍の有無による差は見られない。一方、既存の制度・施策において、健康保険未加入による医療費の支払いや、外国人学校等の復旧に対する補助が適用されない事例があつたが、いずれも、「外国人県民復興会議」の意見・提言を踏まえ、復興基金を活用した支援が行われた。

このように、外国人県民に対する配慮も相当程度なされたが、近年、世界各国から日本に居住・滞在する外国人県民が増加していることから、今後の災害に向けては、特に、少数しか居住・滞在していない国の外国人県民への緊急時の支援等について、十分留意していく必要がある。

(5) 被害認定調査

本震災では、被災者に対するその後の諸施策の対象要件として、年齢、所得、被害程度の3つの要件が重要な位置を占めた。このうち、被害程度については、その認定そのものに関して課題が残った。第1に、認定基準が概括的なものであったために市町村によって認定基準にばらつきが生じた。第2に、認定が必要な家屋が膨大で、かつ、認定作業の時間が短いにもかかわらず、認定を行う人材が不足した。

これらのことから、今後は以下の点が重要となろう。まず、前提条件として、以下の2点を確認しておこう。第1に、国が、平成13年に「災害の被害認定基準」を見直すとともに、具体の被害認定のマニュアルとも言える「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」を定めたことを踏まえる必要がある。同指針では、地震や浸水被害の災害種類、木造・非木造の住家の種類ごとに、被害認定の評価項目等を詳細に定めている。しかし、同指針を適切に使った認定作業を行うには、担当職員等の研修等が必要となってくると考えられる。

第2に、阪神・淡路大震災後、国において被災者生活再建支援法の制定や、同法の改正による居住安定支援制度の創設がなされたほか、各自治体においても、独自の支援制度等が設けられてきた。これらは、いずれも、住家の被害認定に基づき適用されることとなっており、家屋の被害認定は、単に国の被害状況の把握という目的に止まらず、被災者が支援を受けられるかどうかの重要な指標となっている。

以上を踏まえるならば、将来の災害に向けて、発災時の被害認定が迅速・公平に実施できるような仕組みの構築が不可欠であると考えられる。具体的には、国又は自治体において、家屋の被害認定について一定の研修を受けた人材「被害認定士」（仮称）を育成するとともに、この人材を予め登録しておき、大規模災害時、当該被災市町のみでは被害認定ができない場合は、周辺市町から「被害認定士」を派遣し、迅速・公平な認定が行える仕組みを構築する必要があるのではないかと考えられる。

また、現在の非常に詳細で、専門的な被害認定運用指針を、自治体の一般事務職員でも簡易に認定できる内容に改めることも検討する必要がある。

3 支援施策の段階的拡充 — 支援要件の段階的緩和 — について

次に、支援施策が、長期にわたる復興過程の中で段階的に拡充されたこと、言い換えれば、支援要件が段階的に緩和されたことについて検証した。阪神・淡路大震災後、被災地は、長期にわたる復興という課題に直面した。それは、先の見えない、長く困難な道のりであったし、今後もその歩みは続く。その間には、予想通りの成果をあげた施策もあったし、思わぬ結果を招いた対応もあった。しかし、今、10年近い年月を経て、われわれは、震災直後から現在へと至る被災社会の変化の全貌を一望のもとに見渡せる地点に立っている。ようやく、「あの時の施策は拙速であった可能性がある」、あるいは、「この対応はもっと早い時点でとるべきであった」といった、長期にわたるタイムフレームに立った検証作業が実現可能な時点が到来したわけである。

こうした観点にたったとき重要と思われる論点のひとつとして、各種の支援施策が、時間の経過とともに段階的に拡充されてきたことをどのように評価するか、という課題がある。すなわち、支援施策は、一般に、行政システムを含め社会が大きな混乱に陥り、かつ、先が読めない震災直後には薄く、その後、予算措置や体制の立て直しに伴って手厚くなる傾向にあった。

これは、一方では、肯定的に評価されるべきものである。未曾有の大災害からの復興過程は、未曾有の災害そのものと同様、だれにとっても未曾有の体験である。そのすべてを予期

できた者などだれもない。よって、段階的に拡充されることが多かった復興支援策も、復興の進捗状況、内外の社会・経済的変動など、さまざまな変化に柔軟かつ有効に対応した結果としてこのようになったという一面がある。

しかし他方で、段階的な支援拡充は、時に「さみだれ式」との批判があったように、大きな支援が必要な困窮期には支援が十分行き届かず、逆に、その後、被災者の自己選択による自力復興が求められる時期になって、かえって支援が手厚くなることもあった。このことが、長期的な視点にたったとき、被災者や被災地の復興を阻害した可能性も考えられる。

具体的には、復興支援の枢軸となった「復興基金事業」による支援施策を事例として検証を実施した。「復興基金事業」は、その財政的基盤が数回にわたって段階的に拡充された。これに伴って、「復興基金事業」による支援施策の多くで、それぞれの支援施策を享受可能な要件、対象が段階的に拡充された。主なものだけでも、被災者住宅購入支援事業補助、被災者住宅再建支援事業補助、民間賃貸住宅家賃負担軽減事業、復興まちづくり支援事業補助、商店街・小売市場復興イベント開催事業補助など、多岐にわたる。

この中でも、民間賃貸住宅家賃負担軽減事業をとりあげて具体的な検証を行った。同事業は、「阪神・淡路大震災により住宅を失った中低所得の被災者が民間賃貸住宅に入居する場合において、家賃の初期負担の軽減を図るために家賃の一部補助」を行う事業として位置づけられ、平成8年7月に制定、同10月試行された。当初、補助対象住宅は、住戸規模が25平方メートル以上で、専用の浴室・台所・便所を備えており、かつ、兵庫県内に所在する民間賃貸住宅に限定された。しかし、わずか数ヶ月後の平成9年1月（施行は同3月）には、面積要件、および、設備要件はいずれも撤廃され、所在地要件、補助額も見直された。

本事業は、「阪神・淡路大震災復興誌第2巻」（1996年；p.185）の記述に見られように、元来、災害復興公営住宅や特定優良賃貸住宅を利用することが困難な中堅および低所得者層（特に、単身者のみの世帯や所得増加の見込めない高齢者のみの世帯）の家賃負担軽減を狙ったものである。しかし、中堅層、低所得者層にも、避難所から仮設住宅、そして、復興住宅という「単線ルート」をとらなかつた被災者も数多く、その多くは民間の賃貸住宅に居住した。しかも、その一部は、上記要件に満たない小規模住宅あるいは風呂等の設備のない住宅であった。また、上述の通り、県外の賃貸住宅に居住する被災者も無視できないサイズで存在した。このため、当初から、要件の撤廃を求める要望が相次ぐ結果となり、上記の通り、数ヶ月後に要件緩和に至ったものである。

もちろん、当初の要件設定の背景には、被災者救援策と同時に「良好な住居」の全国的整備の一環としての位置づけを重視する国の意向が存在したとも言われる（「大震災問わずにはいられない」（神戸新聞社、2000年））。しかし、こうした事情を考慮したとしても、被災後、少なくとも、被災から2年弱を経たこの時期の被災者にとって最大の関心事であった住宅再建の重要性に鑑みて、本施策は、施行当初から要件を緩和した形での提示が求められた支援策の一つと結論づけることができよう。あるいは、復興住宅の質量の整備が進むとともに、さらに、復興施策の中心が住宅問題からその他の領域に移行するにしたがって、要件をむしろ段階的に絞り込むことも可能だったかもしれない。

4 今後の災害復興対策への提言

以上の検証を踏まえて復興施策を企画・実施する場合に、一般に考慮が求められる留意点を提言した。

(1) 支援のメルクマールの抜本的な見直し

被災者への各種支援の要件は、主に家屋の被害程度（全・半壊（焼））や前年度の所得により設定されてきた。しかし、震災に起因する「仕事の喪失（離職）」や「大幅な収入減」等により、復興が困難な事例が少なくない。

このため、これらの状況も勘案して、適切な支援が行えるよう支援のメルクマールを検討する必要がある。

また、「中堅層」は、他の年代層に比べ収入が多い一方、住宅ローンや教育費等支出も多いことから、「家計収支」に余裕がないケースが多い。このため、支援策を適用する所得要件を設定する場合、各年代層の「家計収支」の状況も勘案して設定する必要がある。

(2) 広域に避難した被災者の実態把握の仕組みの構築

県外へ避難した被災者について、被災自治体のみでは、その所在等の実態把握は困難であるため、各種の支援情報が十分届かないケースもあるほか、支援施策の検討にあたってのニーズの把握等が困難である。

このため、大規模災害時には、避難者（被災者）が、支援情報等を必要と判断する場合、避難先の自治体に「被災者である」旨を届出、被災自治体へ連絡が入るような全国的な仕組みの構築が必要である。同時に、機動性のある NGO、ボランティア団体などの活用も有効である。

(3) 支援策の一括提示と段階的な縮小による自立促進

各種支援策は、ニーズの有無や復興の進捗状況によって適宜見直される必要があることは当然である。しかし、段階的な支援の拡充は、時に「さみだれ式」となり、被災者が行政に依存し、自立に向けた取り組みが阻害されることが危惧される。

このため、可能な限り、復興過程を見通して、各過程に応じた支援施策を予め一括提示するとともに、支援内容については、例えば、補助額や率、対象範囲等を段階的に縮小することにより、自立への円滑な移行を促す必要がある。

(本 文)

1 震災の特徴 ― 施策推進上の共通課題について検証するにあたって

共通課題を検証する前提として、阪神・淡路大震災がどのような被害をもたらし、どのような特徴があったのかについて再整理しておこう。以下の3点が重要である。

(1) 被害が甚大で、かつ、長期にわたる災害であった

阪神・淡路大震災が大きな被害をもたらしたことは、疑いのない事実である。しかし、それ以上に重要なことは、こうした大きな、しかも長期にわたる被害の全貌を把握すること自体、大変困難であり、被害の中長期的な影響について、だれもたしかに見通しをもつことができなかったという点である。言いかえれば、本震災に対する復旧・復興施策の展開にあたっては、喫緊の課題に対処するのが精一杯で、各種の復興施策をロングレンジのタイムフレームの中で見通し、時期に応じた適切な支援施策を講ずるという視点が欠落・不足しがちであった。

一面では、たしかに、これはやむを得ないことでもあった。あれほどの規模をもった未曾有の大災害である。今日、震災から10年を経てふりかえるとき、数々の試行錯誤を指摘することは、容易である。代表的な事例をあげておこう。

たとえば、避難所の設置期間は、通常、災害発生の日から7日間以内とされる（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（厚生省告示））。しかし、実際には、約6か月（神戸市8月20日、西宮市9月30日に廃止）続き、神戸市ではさらに、待機所（12か所）を設置した。

また、復興基金は、平成7年4月の設立当初、6,000億円（基本財産200億円、運用財産5,800億円）でスタートした。しかし、被災者自立支援金の支給等のため、運用財産の増額及び運用期間の延長を何度か繰り返した。つまり、平成9年3月に、運用財産3,000億円を増額、平成10年5月に、運用期間の延長（3,000億円を4年間延長）、平成13年2月に再延長（5,800億円を5.5か月延長）といった経緯である。

さらに、各種の税制特例の適用期間も、復興状況を勘案して当初の予定から大幅に延長されている。たとえば、特別貸付に係る契約書の印紙税の非課税（当初3年間→現在10年間）、被災代替資産等の特別償却（当初5年間→現在10年間）、代替住宅等取得の登録免許税の免除（当初3年間→現在10年間）、住宅用地に係る固定資産税の軽減（当初3年間→現在10年間）などである。

こうした試行錯誤は、もちろんリサーチ不足、計算違い、誤判断による場合もあろうが、ポジティブに見れば、被災地に生じた予測しがたい状況変化に可能な限り即応しようとした結果として生じた場合もある。いずにせよ、復旧・復興施策、支援施策の時系列的展開は、被災者、被災地の自立を促す支援はいかにあるべきかを考える意味でも非常に重要な意義をもつ。この点は、特に、「3 支援策の段階的拡充」でとりあげる。

他方、被害程度が甚大であったことは、もちろん、被災地内部での震災対応に大きな問題をもたらしたが、その直接的、間接的影響をより広範な地域へともたらす結果ともなった。特に、震災直後の救援・復旧活動における広域連携の問題、さらに、中長期的な復興期における県外避難者、県外被災者の問題が大きい。これらの問題は、巨大災害に対しては、被災地の一行政組織体（一自治体）の対応には自ずと限界があり、広域にわたる複数

の行政間の相互連携が肝要であること、および、被災地内外の地域社会やボランティア、NGOと行政組織との連携が不可欠であることを明らかにした。

本稿では、特に、「2 復興推進施策の対象要件について」で県外被災者の問題を取りあげる中で、こうした問題について触れる。

(2) 高齢化社会を直撃した災害であった

表1を見ていただきたい。これらのデータは、阪神・淡路大震災が、かつてない高齢化社会を直撃した災害であったことを物語っている。

1995年時点で、全国では、65歳以上の高齢者は人口全体の14.6%を占めていた。これは、関東大震災時の5.2%、伊勢湾台風時の5.6%と比較して桁違いの数値である。さらに、「人口動態統計から見た阪神・淡路大震災による死亡の状況」（厚生省調査）によれば、震災時点における兵庫県の高齢化率（65歳以上）は13.7%である。ところが、本調査によると、65歳以上の方が、震災による死亡者の43.7%を占める。これらのデータは、震災が高齢化社会を直撃したこと、そして、まさにその高齢者を襲ったことを物語っている。

以上のような人口動態上の特徴をもった阪神・淡路大震災では、必然的に、高齢の被災者、とりわけ、自律的な生活復興が困難な高齢被災者に対する生活支援が特に重要な課題として浮上した。しかも、阪神・淡路大震災で認められたこの傾向は、日本社会においては、今後少なくとも半世紀は強まることこそあれ弱まることはないトレンドである。現実には、2004年に起きたいくつかの災害（新潟・福井水害等、台風第23号水害、新潟県中越地震）においては、高齢者の避難誘導、その住宅復旧が大きな課題として浮上している。

しかし、ここでその背後に隠れがちな問題へ目を向けることも重要である。すなわち、こうした高齢者を中心とする「社会的弱者」に対する支援の陰に隠れる形で、中堅層への支援にも問題が生じていた事実である。特に、支援施策の実施が急がれるあまり、支援施策の適用範囲・対象、適用内容の決定にあたって、年齢、単年度収入など少数のメルクマールのみが機械的に運用された点が重要である。この結果として、貯蓄・資産の多寡、ローンの有無、扶養家族の有無・多寡、可処分所得の多寡といった要因が無視あるいは軽視されることとなった。そのため、実際には、高齢者と同様、あるいは、それ以上に苦しい経済的状況にあった一部の中堅層にほとんど支援がまわらないといった事態も生じた。

表1 関東大震災（1923年）、伊勢湾台風（1959年）、阪神・淡路大震災（1995年）発生年の日本の人口構成

（単位：千人）

年齢階級 Age groups	関東大震災			伊勢湾台風			阪神・淡路大震災		
	1923年(大正12年)			1959年(昭和34年)			1995年(平成7年)		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女
総数	58,119	29,177	28,942	92,973	45,709	47,265	125,570	61,574	63,996
0～4歳	7,999	4,027	3,972	8,008	4,101	3,907	6,001	3,074	2,927
5～9	6,788	3,429	3,359	9,702	4,952	4,750	6,547	3,354	3,193
10～14	6,587	3,330	3,257	10,398	5,298	5,100	7,485	3,832	3,653
15～19	5,522	2,812	2,710	9,634	4,874	4,760	8,567	4,392	4,175
20～24	4,975	2,527	2,448	8,497	4,262	4,235	9,907	5,050	4,857
25～29	4,225	2,170	2,055	8,171	4,072	4,099	8,799	4,459	4,339
30～34	3,656	1,877	1,779	7,350	3,623	3,727	8,136	4,120	4,015
35～39	3,349	1,701	1,648	5,813	2,602	3,211	7,830	3,951	3,879
40～44	3,253	1,635	1,618	4,884	2,236	2,648	9,015	4,534	4,482
45～49	2,957	1,490	1,466	4,786	2,255	2,530	10,630	5,336	5,294
50～54	2,260	1,129	1,131	4,087	1,999	2,088	8,932	4,428	4,503
55～59	2,081	1,030	1,052	3,589	1,784	1,805	7,962	3,912	4,050
60～64	1,457	701	756	2,845	1,398	1,446	7,483	3,617	3,866
65～69	1,348	627	722	2,106	997	1,110	6,402	3,003	3,399
70～74	899	394	505	1,510	667	843	4,699	1,944	2,755
75～79	500	204	296	939	368	571	3,292	1,262	2,030
80～84	197	73	124	475	166	308	2,303	826	1,477
85歳以上	65	20	45	179	53	126	1,138	362	775
90歳以上							443	117	326

出典：総務省調査

参照：<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/wagakuni/index.htm>

本稿では、特に「2 復興推進施策の対象要件について」の(1)において、本震災が高齢化社会を襲った災害であることの、言わば背面で生じた非高齢者（特に、中堅層）への支援が抱えていた問題について検証する。

(3) 停滞社会、景気低迷期に発生した災害であった

社会の災害復興にとって、住宅（すまい）、人口、雇用、経済（消費・生産）の4つの要素が相互に密接に結びついていることは言うまでもない。住宅が再建されなければ人は戻らず、人口が回復しなければ経済は活性化せず、経済が停滞すれば雇用も停滞する。そして、雇用がないところに、人は帰ってこない。

公共的な投資による経済活性化は、この悪循環を断ち切るために実施される代表的施策である。表2は、平成6年（1994年）から平成14年（2002年）までの公共工事請負金額を被災地内、被災地外、兵庫全県、全国で比較したものである。また、表3は、同時期の有効求人倍率を示したものである。一見してわかるとおり、被災地では、被災後の平成7～9年にかけて、非常に多くの公共工事がなされ、それが、同時期の雇用の創出（有効求人倍率の改善）につながっている。

表2 公共工事請負金額（出典：「主要統計から見た兵庫の産業」）

（単位：億円、（ ）内H6=100）

	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14
被災地	6,418 (100.0)	12,855 (200.3)	12,818 (199.7)	8,389 (130.7)	5,747 (89.5)	4,776 (74.4)	4,128 (64.3)	3,064 (47.7)	2,938 (45.8)
被災地外	3,489 (100.0)	3,895 (111.6)	4,219 (120.9)	4,059 (116.3)	4,005 (114.8)	4,134 (118.5)	3,511 (100.6)	2,936 (84.1)	2,502 (71.7)
全 県	9,907 (100.0)	16,750 (169.1)	17,037 (172.0)	12,449 (125.7)	9,752 (98.4)	8,911 (89.9)	7,639 (77.1)	6,000 (60.6)	5,440 (54.9)
全 国	250,241 (100.0)	248,197 (99.2)	261,355 (104.4)	237,765 (95.0)	241,500 (96.5)	245,351 (98.0)	219,200 (87.6)	200,777 (80.2)	184,558 (73.8)

（資料）関西日本建設業保証

表3 有効求人倍率（出典：同上）

（単位：倍）

区 分	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14
被災地	0.35	0.40	0.51	0.47	0.33	0.29	0.38	0.41	0.37
被災地外	0.69	0.68	0.80	0.79	0.53	0.49	0.56	0.55	0.52
全 県	0.45	0.48	0.61	0.58	0.39	0.35	0.44	0.45	0.42
全 国	0.64	0.63	0.70	0.72	0.53	0.48	0.59	0.59	0.54

（資料）兵庫労働局、厚生労働省

しかし、この間の全国的なトレンドは、景気後退である。全国的にみると、公共工事請負金額は、平成6年度の基準値100から95.0（H9）、87.6（H12）、73.8（H14）と降下している。これに伴って、全国の有効求人倍率も、平成6年度の0.64から、平成9年度にいったん0.72まで回復するものの、その後は、0.53（H10）、0.48（H11）、0.59（H12）、0.59（H13）、0.54（H14）と低迷が続く。

重要なことは、被災地において、震災後の集中的な公共投資（平成9年まで）の後に訪れた、言わば、「正念場」と、全国的な景気後退期とが重なり合ったことである。これによって、被災地は、戦後の災害復興に総じて共通していた復興の構図——全国的な「右肩上がり」のトレンドに引き上げられる構図——を奪われてしまった。逆に、両図から見てとれるように、被災地は、全国的な下降トレンドのあおりを受ける形で、公共工事請負金額、有効求人倍率とも全国レベルをさらに下回る水準で推移することになる。

戦後日本社会は、伊勢湾台風（昭和34年）を筆頭に、数多くの災害を体験してきた。しかし、戦後の混乱期に発生した災害（枕崎台風（昭和20年）、南海地震（昭和21年）、福井地震（昭和23年）など）を除くと、それらの多くは、社会の発展期に生じた災害であった。すなわち、一時的な拡大・縮小のサイクルはあるものの、基本的には、「右肩上がり」の高度経済成長下の社会に生じた災害であった。全体のパイが（急速に）拡大している限りにおいて、その局所（被災地）に生じた打撃は、——もちろん、取りかえしのつかないものもあるが——相対的に容易に回復可能である。

表3、4に見る長期トレンドは、この「右肩上がりのトレンドに引き上げられる」という復興の構図が、平成不況下、正確には、少なくとも数十年単位で続く人口の停滞・減少期に入った中で起こった阪神・淡路大震災では成立し得なかったことを端的に表している。逆に言えば、震災は、被災地そして被災者に、これまでにはない災害復興のあり方を模索するという困難な課題をつきつけたと言えるであろう。

2 復興推進施策の対象要件について

(1) 中堅層に対する支援

先に述べたように、各種の復興施策は、主に、社会的弱者（高齢者、低所得者等）を支援対象と想定して立案・実施された。その結果、中堅層に対する支援策はほとんどなく、さまざまな支援に格差が生じたことも否めない。もちろん、社会的弱者が、「真に支援が必要な被災者」であることも多いであろう。しかし、他方で、本震災では、多くの復興施策、支援施策の対象外となるが多かった中堅層の生活再建が立ち遅れ、このことが、被災地全体の復興の遅れにつながったとの指摘もある。

たとえば、林（「阪神・淡路大震災からの生活復興 2001－パネル調査結果報告書－」、京都大学防災研究所巨大災害研究センター、2001年）は、被災者のライフステージが被災者の震災からの復興に大きな影響を及ぼしていることを指摘している。その上で、非常に重要な点として、20 から 30 歳代の若年層、40 歳から 50 歳代の実年層（本稿に言う中堅層に相当）、60 歳代以上の高年齢層との間で「生活復興感」を比較すると、実年層と高年齢層との間にはほとんど差はなく、高年齢層および実年層は若年層と比べて、生活復興感が相対的に低いことに注意を促している。

さらに、高寄（「阪神大震災と生活復興」、勁草書房、1999年）は、「貧困の罠」をキーワードに、諸施策の対象が低所得者に傾斜し過ぎ、中所得者層が冷遇され、政策としては「貧困の罠」（poverty trap）に陥っていることを指摘している。すなわち、生活再建が困難な、自立再建力の乏しい被災者への公的支援の優先投入そのものには誤りはなかったとしながらも、生活困窮度を正確に反映した政策立案、実行が行われたかには問題があったとしている。その上で、結果として、中年層・自営層が不利な「貧困のわな」が生じたことは否定できない事実である、と述べている。

以上の点について検証するために、ここでは、まず、各種の調査データを用いて、ア中堅層への支援の実態、および、イ中堅層の生活再建・復興の実態についておさえておくことにしよう。

ア 中堅層への支援の実態

まず、中堅層への支援の実態についてまとめておくことにしよう。

表4は、復興基金事業による支援施策の一覧である。表4から分かるように、実は、収入、年齢、被害程度という3基準によってその内容・質量が異なる支援施策は、巷間議論されているほどには多くはない。すなわち、110あまりの事業のうち、収入、年齢、被害程度のうち少なくとも1つをメルクマールとして支援内容に格差をつけた施策は、「被災者自立支援金」（収入、年齢、被害程度を基準）、「民間賃貸住宅家賃負担軽減事業」（収入、被害程度を基準）、「生活復興資金貸付金利子補給」（収入、被害程度を基準）、「被災地求職者特別訓練事業補助」（年齢、被害程度を基準）、「被災地しごと開発事業補助」（年齢、被害程度を基準）など、15事業に過ぎない。上記3つの基準をすべてメルクマールとして採用したものは、「被災者自立支援金」のみである。

表4 復興基金事業一覧(分野別・用件別)

区分1	事業名	実施・終了	内 容	補助額	収入	年 齢	住宅被害	その他被害
住宅	被災者住宅購入支援事業補助	受付中	住宅購入の借入金への利子補給	最高1,140万円×2.5%×5年(一定の地域:+(1%×5年))	所得1,431万円(給与以外1,200万円)			
住宅	被災者住宅再建支援事業補助	受付中	住宅建設の借入金への利子補給	最高1,140万円×2.5%×5年(一定の地域:+(1%×5年))	所得1,431万円(給与以外1,200万円)			
住宅	被災市街地復興土地区画整理事業地区内土地利用促進	受付中	区画整理地区内に自宅を新築・購入する借入金への利子補給	最高1,140万円×1.7%×5年	所得1,431万円(給与以外1,200万円)			
住宅	被災マンション建替支援利子補給	受付中	マンション再建の借入金への利子補給	最高1,140万円、10年間(公庫融資)5年×2.5%、6年～×1% (民間融資)5年×1.925%、6年～×0.5%				
住宅	住宅債務償還特別対策	受付中	既存住宅ローン(残400万円以上)を償還しながら、住宅の再建のために融資(500万円以上)を受けた被災者を対象に補助	新規借入後6～10年目(5年間) 次のいずれか低い額(助成限度300万円) ①新ローンの利子の3%相当 ②旧ローンの残(最高1,500万円)の年取区分に応じた額 ・補助対象割合4/4(所得500万円以下)～1/4(同800～1,431万円以下) ・補助率 1/5	所得1,431万円(給与以外1,200万円)			
住宅	県・市町単独住宅融資利子補給	受付中	県・市単の住宅融資への利子補給	最高800万円×1.65%×5年(一定の地域:+(1%×5年))	所得1,431万円(給与以外1,200万円)			
住宅	高齢者特別融資(不動産活用型)利子補給	受付中	市町が実施する高齢者特別融資(不動産活用型)への利子補給	融資残高×3%×10年				
住宅	定期借地権方式による住宅再建支援事業補助	受付中	定期借地権方式の住宅再建支援事業への補助	最高1,140万円×3%×10年	所得1,000万円以下			
住宅	復興土地区画整理事業等融資融資利子補給	受付中	区画整理事業の清算金支払いに伴う権利者の資金調達への利子補給	最高1,140万円×3%×5年				
住宅	小規模共同建替等事業補助	受付中	小規模な共同建替、協調建替等への補助	補助対象経費の2/3(最高260万円/戸) 対象経費:調査設計費、土地整備費、給排水・電気設備、緑化等				
住宅	隣地買増し土地規模拡大支援融資利子補給	受付中	狭小な宅地の隣地購入の資金への利子補給	最高1,140万円×2.5%(公的融資)×5年	所得1,000万円以下			
住宅	高齢者住宅再建支援事業補助	受付中	融資を受けずに住宅を再建する高齢者への補助	補助対象限度額1,140万円 補助額:100万円につき5万円(ただし、補修の場合は、250万円を控除)	所得690万円以下	65歳以上(再建時)		
住宅	被災者向けコレクティブ・ハウジング等建設事業補助	受付中	コレクティブ・ハウジングの協同空間整備費の補助	・設計費 20万円/戸 ・協同居住空間整備費 95万円/戸 ・備品整備費 20万円/協同居住単位				
住宅	総合住宅相談所設置運営事業補助	受付中	住宅建設等について総合的な相談指導を行う「総合住宅相談所」の設置・運営のほか、住宅再建ヘルパー派遣経費を補助					
住宅	復興まちづくり支援事業補助	受付中	まちづくり支援センターが行う復興まちづくり支援事業への補助(まちづくりアドバイザーの派遣、緑化事業の補助等)	①まちづくりアドバイザー派遣 1地区延べ15人(5万円/人・日) ②まちづくり活動を行う住民組織への助成 1地区300万円以内 ③まちづくり活動を行う住民組織へのコンサル派遣 1地区150万円以内 (マンション再建は300万円)				
住宅	民間住宅共同化支援利子補給	実施中	共同住宅の建設資金への利子補給	利子補給対象額1,140万円/戸、期間10年(公庫)5年2.5%、6年～1% (民間)5年1.925%、6年～0.5%				
住宅	被災マンション共用部分補修支援利子補給	実施中	公庫の災害融資を受け、マンション共用部分の補修を行う管理組合等への利子補給	公庫融資の最高830万円/戸、期間10年 利子補給:5年2.5%、6年～1%				
住宅	大規模住宅補修利子補給	実施中	住宅の補修資金(500万円以上)への利子補給	最高830万円×2.5%×5年(ただし、借入額から250万円控除)	所得1,431万円(給与以外1,200万円)			
住宅	民間賃貸住宅家賃負担軽減事業	実施中	民間賃貸住宅の家賃への補助	平成8～11年度 家賃の1/2、最高月3万円 平成12年度 家賃の1/3、最高月2万円 平成13～17年度家賃の1/6、最高月1万円	収入分位50%階層以下(概ね年収500～600万円以下) ただし、14年度以降は、政令月収20万円以下		住宅の減失	
住宅	災害復興準公営住宅建設支援事業補助	実施中	特定優良賃貸住宅制度を活用する土地所有者への補助	①調査設計費:20万円/戸以内 ②防災関連施設整備費:整備費の1/5以内 ③家賃減額補助:国庫補助終了後の緩和 ④利子補給:当初5年0.5%、6年～公庫金利-3%(最高1.15%)				
住宅	特定借上・特定目的借上公共賃貸住宅建設支援事業補助	実施中	特定借上・特定目的借上公共賃貸住宅制度を活用する土地所有者への補助	①調査設計費:20万円/戸以内 ②防災関連施設整備費:整備費の1/5以内 ③家賃減額補助:国庫補助終了後の緩和 ④利子補給:当初5年0.5%、6年～融資金利-2%				
住宅	被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進利子補給	実施中	被災者向けファミリー賃貸住宅融資への利子補給	最高1,990万円/戸×1%×5年				
住宅	宅地防災工事融資利子補給	実施中	宅地防災工事資金への利子補給	利子補給対象額:1,390万円 利子補給:5年間 無利子となる利子(公庫)6年～1%				
住宅	生活福祉資金貸付利子補給等	実施中	仮設住宅から恒久住宅へ転居するための生活福祉資金利用者への利子補給	最高50万円(貸付限度額)×3%×据置期間後5年間 (*据置期間(1年)は無利子)	低所得世帯	高齢者世帯		
住宅	ひょうご輸入住宅総合センター設置運営事業補助	⑩終了	輸入住宅の総合センターの設置・運営費の補助					
住宅	被災宅地二次災害防止対策事業補助	⑩終了	宅地の応急復旧工事をする場合で、融資を受けられない被災者への補助	補助対象工事費(300万円以下)の1/2 # (300～500万円)の3/4				
住宅	被災宅地二次災害防止緊急助成	⑩終了	未復旧の被災宅地の二次災害を防止するための補助	補助対象工事費用(最高900万円)の1/2				
住宅	持家再建待機者等支援事業補助	⑩終了	持ち家完成までの間の一時的な民賃入居家賃・移転費の補助	①家賃補助:2年間 月3万円 3日目 月1.5万円 ②移転費:定額				
住宅	災害復興公営住宅入居者事前交流事業補助	⑩終了	災害復興公営住宅入居者の不安解消のため実施する交流事業への補助					
住宅	公営住宅入居待機者支援事業補助	⑩終了	仮設住宅入居者で、公営住宅完成までの間、一時的な民賃入居への補助	①家賃補助:月額7万円(最長2年間) ※借り上げる県住宅公社へ助成 ②移転費:定額				
住宅	災害復興グループハウスの整備事業補助	⑩終了	福祉的なサービスを要する被災者のための住宅整備への補助	災害復興グループハウスの整備費 最高600万円/戸(借上は5年を限度)				
住宅	長瀬ルネサンス・まちなみ保全事業補助	⑩終了	まちなみ形成に重要な建築物等の復元、施設整備等への補助	①外観的修復費の1/2(最高350万円) ②施設整備費の1/2(最高150万円)				
住宅	学生寄宿舎建設促進利子補給	⑩終了	学生向け賃貸住宅を供給する事業者への利子補給	最高400万円/戸×1%×5年間				
住宅	公営住宅特別交換(暫定入居)支援事業補助	⑩終了	希望する地域の公営住宅へ入居するまでの間、暫定的に入居する公営住宅への移転費等を補助	①移転費:定額 ②補修費:最高20万円/戸				
産業	事業再開者・新規開業者支援資金利子補給	受付中	県・神戸市の事業再開・新規開業貸付等への利子補給	最高1,000万円×2.5%×3年間			新規開業:住宅が全・半壊	事業再開:事業所が全・半壊
産業	政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給	受付中	政府系中小企業金融機関からの借入への利子補給	最高2,000万円×2.5%×3年 *赤字事業所は、現在10年間まで延長				
産業	国民生活金融公庫融資利子補給	受付中	国民金融公庫からの借入への利子補給	最高2,000万円×2.5%×3年 *赤字事業所は、現在10年間まで延長				

区分1	事業名	実施・終了	内容	補助額	収入	年齢	住宅被害	その他被害
産業	本格復興促進支援利子補給	受付中	政府系金融機関からの本格復興資金借入への利子補給	最高2,000万円×2.5%×3年間				事業所が全・半壊で、事業活動に一定の支障が生じている中小企業・商店街
産業	産業復興ベンチャーキャピタル制度	受付中	ひょうご中小企業活性化センターが実施する、新たに事業を興す中小企業者への支援事業への助成	①株式等の引受:最高1,000万円 ②他機関との協調投資:最高5,000万円 ③特定ベンチャーキャピタル会社を通じた投資:最高1億円など				
産業	新産業構造拠点地区進出企業賃料補助	受付中	新産業構造拠点地区へ進出する新規成長産業分野への企業への賃料補助	①新産業構造拠点地区 2,500円/㎡・月×3年(最高500万円/年) ②中核施設オフィス *①終了の4年目以降 1,000円/㎡・月×3年(最高500万円/年)				
産業	新産業構造拠点地区中核的施設建設費補助・利子補給	受付中	市町条例で定める中核的施設の建設費補助、利子補給	①補助:建設費(最高100億円)×5% ②利子補給:最高50億円×1%				
産業	新産業構造拠点地区形成促進助成金交付事業(特別会計事業)	受付中	新産業構造拠点地区で、新規成長産業を行う事業者を対象に助成	①オフィス賃料:2,000円/㎡・月×3年(最高400万円/年) ②進出調査:調査費の1/4(最高100万円)				
産業	被災就業者支援事業	受付中	県勤労福祉協会が実施する、就業支援を希望する中高年被災者(しごと開発事業登録者)への相談、職業訓練への補助	定額				
産業	地域産業活性化支援事業補助	受付中	中小企業団体の販路開拓や情報化推進の事業への補助	補助対象経費の1/2 業種団体:最高1,000万円 公益法人:最高2,000万円				
産業	商店街・小売市場復興イベント開催支援事業補助	受付中	商店・小売市場が開催する復興イベントへの補助	①イベント開催支援(H19.4月～) 対象経費の1/2(最高10万円) ②にぎわい創出イベント(H14.4月～) 定額(最高30万円) など				構成員の5%以上が全・半壊等の商店街等
産業	商店街・小売市場共同施設建設費補助	受付中	商店街・小売市場が建設する共同施設の建設費補助	補助対象経費の1/4(最高600万円) ただし、事業費100万円以上の事業				構成員の5%以上が全・半壊等の商店街等
産業	小規模製造企業復興推進事業補助	受付中	小規模企業が共同で取り組む自立復興事業(共同展示会、共同カタログ作成等)への補助	補助対象経費の1/2(最高500万円/団体)				
産業	被災商店街コミュニティ形成支援事業補助	受付中	空き店舗等を活用したコミュニティ空間形成への補助	補助対象経費の1/3以内(最高:1年目50万円、2年目27.5万円)				構成員の5%以上が全・半壊等の商店街等
産業	被災商店街空き店舗等活動支援事業補助	受付中	空き店舗、空き地等を活用し、商店街が実施する実験的共同店舗、新規開業者誘致への補助	補助対象経費の1/3以内(最高:1年目40万円、2年目24万円)				構成員の5%以上が全・半壊等の商店街等
産業	共同店舗実地研修支援事業補助	受付中	被災事業者が行うセルフ方式の共同店舗運営のための実施研修への補助	補助対象経費の1/4(最高50万円)				構成員の5%以上が全・半壊等の商店街等
産業	小規模事業者事業再開支援事業補助	受付中	未再開の小規模事業者が事業再開のための店舗・事業所等の借上等への補助	補助対象経費の1/2(最高:家賃4,000円/月、地代2,500円/月、100万円以内)				事業所が全・半壊
産業	緊急災害復旧資金利子補給	実施中	県・神戸市の緊急災害復旧資金への利子補給	最高2,000万円×2.5%×3年 *赤字事業所は、現在10年間まで延長				事業所が全・半壊
産業	商店街・小売市場共同仮設店舗緊急対策事業補助	③終了	事業者団体が設置する共同仮設店舗の建設費を補助	建設費の1/4(最高1,000万円) リース料の1/4(最高500万円) *いずれも、市町の同額補助が必要				
産業	路線バス災害復旧費補助	③終了	路線バスの被災施設の復旧費用の補助	復旧費用の1/2				
産業	テレビCM放映事業補助	③終了	観光PRのためのテレビCM放映の補助					
産業	会議、大会等誘致奨励金交付事業補助	③終了	宿泊を伴う50名以上の会議、大会の開催経費を補助					
産業	観光復興リレーイベント開催事業補助	③終了	観光復興イベントとして、地域の祭りやイベントの開催経費を補助	補助対象経費の1/2(最高100万円)				
産業	観光対策推進事業補助	③終了	明石海峡大橋を活用したキャンペーン事業の経費を補助					
産業	被災商店街復興支援事業補助	③終了	商店街等を中心とする組織が、地域と一体的に取り組むまちづくり構想策定の経費を補助	補助限度額300万円				
産業	雇用維持奨励金	⑩終了	事業主の講じた雇用維持のための経費を補助	支給率:雇用維持に要した経費の1/8~1/9 対象期間:H17.10.1~H10.1.22の実施措置				
産業	環境事業団融資利子補給	①終了	環境事業団からの借入への利子補給	最高2,000万円×2.5%×3年				事業所が全・半壊
産業	被災者雇用奨励金	⑫終了	被災者又は震災による離職者を新たに雇用した雇用主へ奨励金を支給	支給額:雇用1人当たり50万円 * H18.4.1~H12.3.31までに震災失業者を常用雇用として新たに雇い入れ、奨励金支給後も相当期間雇用することが確実に見込まれる事業主				
産業	震災復興高度化促進事業補助	③終了	商店街等の高度化事業計画書の作成経費を補助	対象経費の1/4(最高250万円)				
産業	店舗共同化促進利子補給	③終了	災害復旧高度化事業実施組合の参加者再編のための資金借入への利子補給	対象限度額: ・退店者への交付金 1人当たり200万円 ・測量・試験費 1団体当たり500万円 利子補給率:2.5%、期間:3年間				
産業	農林漁業関係制度資金利子補給	③終了	農林漁業制度資金の借入への利子補給	最高2,000万円×2.5%×3年				事業所が全・半壊
産業	港湾運送事業者等復興支援利子補給	③終了	県・神戸市の経済変動対策資金融資への利子補給	最高2,000万円×2.5%×3年				
産業	民有海岸保全施設復旧資金利子補給	④終了	企業等保有の護岸等を復旧するための日本政策投資銀行融資の借入への利子補給	融資額×1%×5年				
生活	被災者自立支援金	受付中	被災世帯が、自立生活を再建できるよう支援金を支給	最高150万円(交流経費加算30万円を・む) ~37.5万円 *年齢、所得、世帯人・により支給額を・定	所得600万円以下、510万円以下、346万円以下の3・階	H10.7.1現在65歳以上、60歳以上、45歳以上、年齢不・の4・階	全壊、又は、半壊かつ解体	
生活	災害復興・ンティア活動補助	受付中	被災者を支援する・ンティアグループへの補助	①一・的経費:3~10万円(活動日・による) ②事務所借上:1/2(最高年50万円) ③特別活動経費:1事業15万円以内(年2・まで)				
生活	被災地コミュニティ・ザ設置運営事業補助	受付中	50戸以上の・合住宅に設置する「コミュニティ・ザ」の建設・運営費を補助	①安心コμπ・設置事業 補助額:50~150世帯未・ 2,000万円 150世帯以上 3,000万円 ②復興住宅コμπ・設置事業 補助額:50~150戸未・ 2,000万円 150戸以上 4,000万円 ③復興住宅コμπ・運営事業 運営組織に対し、年100万円×3年間				
生活	「生活復興県民ネ・ト」設置運営事業等補助	受付中	生活復興県民ネ・トの運営費を補助					
生活	高齢世帯生活援助員設置事業等補助	受付中	災害復興公営住宅等に入居する高齢者を支援する「高齢世帯生活援助員」の設置経費を助成	高齢世帯生活援助員の設置・活動に必要な経費の10/10				

区分1	事業名	実施・終了	内 容	補助額	取 入	年 齢	住宅被害	その他被害
生活	いきがい「しごと」づくり事業補助	受付中	高齢者等にしごとの場・機会を提供する事業、公益的な仕事のマッチングを行う「いきがいしごとサポートセンター」事業への補助	①いきがい「しごと」づくり事業 対象経費の1/4(最高50万円) ②いきがいしごとサポートセンター ③被災地若年者元氣アッププログラム 事業実施に必要な経費の10/10				
生活	コミュニティプラザ等医療相談事業補助	受付中	災害復興公営住宅のコミュニティプラザ等で実施する医療相談や、健康相談等を行う「まちの保健室」事業を補助	事業実施に必要な経費の10/10				
生活	生活支援マネジメントシステム事業補助	受付中	被災者の生活復興を支援するマネジメントシステムの運営への補助	事業実施に必要な経費の10/10				
生活	災害復興公営住宅等空家入居者支援事業補助	受付中	公営住宅の空き家に入居する被災者に対し、浴槽・風呂釜を貸与	浴槽・風呂釜の設置、貸与に必要な経費の10/10(標準額 約17~19万円/戸)				
生活	生活復興資金貸付金利子補給	実施中	県の生活復興資金貸付への利子補給	貸付利率3%全額(実質無利子) *貸付額:最高300万円 償還:7年以内(うち据置1年以内)	所得690万円以下		全・半壊	
生活	外国人県民救急医療費損失特別補助	⑦終了	保険未加入の外国人県民を対象に、震災に直接起因する傷病の医療費を補助	補助限度額 300万円/件				
生活	被災外国人県民支援活動補助	⑧終了	NGO等が実施する被災外国人県民を対象とした支援活動の経費を補助	補助限度額 50万円/団体				
生活	仮設住宅地スポーツ遊具等設置事業補助	⑧終了	仮設住宅地域におけるスポーツ遊具等の購入、設置の経費を補助	仮設戸数により15~60万円				
生活	小規模共同作業所復旧事業費補助	⑨終了	建物が全・半壊した小規模作業所を対象に、建物の建築費等を補助	建物の建築費・移転費・借上敷金の5/6				
生活	医療情報ネットワーク整備事業補助	⑨終了	民間の医療機関等における、デジタル無線を活用した医療情報ネットワークの整備費を補助	限度額:10万円/箇所(無線機器整備費の1/4)				
生活	ふれあいセンター設置運営事業補助	⑩終了	仮設住宅において、高齢者等の交流拠点として設置した「ふれあいセンター」の運営費を補助	①設置費:経費の1/2(約400万円) ②運営費:運営費の1/2(約200万円/団地)				
生活	応急仮設住宅共同施設維持管理費補助	⑩終了	応急仮設住宅の共同利用施設の維持管理費を補助					
生活	地域集会所再建費補助	⑩終了	自治会等の設置した地域集会所の建設・修繕等の費用を補助	新築・買収1,200万円 (大規模1,500万円) 改築 600万円 修繕 300万円				
生活	消費生活協同組合貸付金利子補給	⑩終了	生活協同組合の施設・設備の復旧を対象に、県・神戸市が実施した貸付への利子補給	当初3年間、2.5%				
生活	健康づくり支援事業補助	⑩終了	仮設住宅入居者を対象に、健康づくりの指導等を行う事業費を補助	事業実施に必要な経費の10/10				
生活	元氣アップ自立活動補助	⑪終了	復興に向けた自主的な活動を実施するグループを対象に、活動費を補助	補助額:1グループ 30万円(年30グループ)				
生活	フェニックス・ステーション設置運営事業補助	⑪終了	地域住民を相互につなぐ活動を行う「フェニックス推進員」を設置し、その活動経費を助成	ステーション運営費:1か所 年100万円				
生活	復興地域コミュニティ拠点設置事業補助	⑪終了	自治会等が、仮設建築物の地域コミュニティ拠点を整備する経費を補助	限度額 600万円 ただし、恒久的な土地利用が困難な自治会のみ				
生活	いきいきライフサポート事業補助	⑪終了	災害復興公営住宅等の入居者を訪問し、話し相手やイベントへの参加呼びかけ等を行う「情報サポーター」の活動経費を補助	定額 ※各市町社協へ補助				
生活	健康アドバイザー設置事業補助	⑪終了	仮設住宅や災害復興公営住宅を訪問し、健康チェックや健康相談等を行う「健康アドバイザー」の設置・活動経費を補助	事業実施に必要な経費の10/10 ※ 県看護協会へ補助				
生活	「こころのケアセンター」運営事業補助	⑫終了	被災者のPTSD等への対応など、精神保健活動の拠点として設置した「こころのケアセンター」の運営費を補助	事業実施に必要な経費10/10				
生活	私道災害復旧費補助	⑫終了	不特定多数が利用する一定の私道について、復旧工事費を補助	対象経費の1/4				
生活	民間防犯灯復旧費補助	⑫終了	自治会等が設置・管理する防犯灯の復旧工事費を補助	添架式1/6、独立式1/4				
生活	住宅再建型宅地整備事業補助	⑫終了	住宅再建時に、建築基準法に適合させるための私道整備の工事費を補助	対象経費の1/3				
生活	被災地求職者特別訓練事業補助	⑫終了	被災した中高年の求職者を対象に、企業に委託して職業訓練を実施する経費を補助	受講手当 4,000円/日		45歳以上65歳未満	全・半壊の被災者	
生活	被災地しごと開発事業補助	⑫終了	中高年の被災者のうち、民間での就労が困難な者を対象に、軽易な生きがい・就労の場を提供する事業費を補助	就労者の報酬 月3~5万円 (日給5,000円)		原則、45歳以上60歳未満	仮設住宅入居者、全壊の被災者	
生活	医療関係施設復興融資利子補給	⑬終了	被災した医療関係施設の開設について、社会福祉・医療事業団からの借入への利子補給	当初3年間、2.5% 利子補給対象限度額2,000万円				
生活	アルコールリハビリテーション事業補助	⑬終了	アルコール依存者の社会的自立を促進するアルコールリハビリテーションホールの設置・運営費を補助	事業実施に必要な経費10/10				
教育	文化財修理費助成事業補助	受付中	被災した国・県・市町指定文化財の補修費用を補助	所有者負担額の1/2				
教育	歴史的建造物等修理費補助	受付中	被災した歴史的建造物等の修理費用を補助	所有者負担額の1/2				
教育	被災地芸術文化活動補助	受付中	被災地内に活動拠点を有し、芸術・文化活動を継続的に行う団体・個人に対し、公演・展示・出版等の費用を補助	会場使用料・出版費の1/2 (限度額 50万円)				
教育	私立専修学校・外国人学校授業料等軽減補助	⑭終了	被災した生徒等の授業料、入学科の軽減を行っている専修学校・外国人学校に補助					
教育	私立専修学校・外国人学校教育活動復旧費補助	⑭終了	被災した専修学校・外国人学校に対し、教育用備品の復旧費用を補助					
教育	私立博物館相当施設修理費補助	⑭終了	被災した私立博物館相当施設(甲子園動植物園、宝塚動植物園)の復旧費用を補助	復旧費用の1/3				
教育	私立専修学校・外国人学校施設等災害復旧費補助	⑭終了	国庫補助対象外の非学校法人立専修学校や外国人学校に対し、施設の復旧費用を補助	復旧費用の1/2				
教育	私立学校仮設校舎事業補助	⑭終了	全半壊の私立学校(大学・短大を除く)の仮設校舎建設費等を補助	仮設校舎の建設・リース費用の1/8				
教育	私立博物館類似施設修理費補助	⑭終了	被災した私立博物館類似施設(白鶴酒造資料館等)の復旧費用を補助	復旧費用の1/3				
教育	私立登録博物館修理費補助	⑭終了	被災した私立登録博物館の復旧費用を補助	復旧費用の1/2又は1/3				
教育	私立学校復興支援利子補給	⑭終了	被災した私立学校の日本私学振興財団等からの借入に対し利子補給	当初5年間、2.5% 利子補給対象限度額 5,000万円				
その他	震災周年追悼・記念行事関連復興事業補助	受付中	追悼関連行事や周年記念事業を補助					
その他	震災復興広報強化事業	受付中	復興状況や復興基金事業の広報を実施					
その他	追悼行事関連文化復興事業補助	⑭終了	公共団体の追悼行事に関連して実施されるコンサート等の文化事業を補助					
その他	被災者自立復興支援事業	⑭終了	復興の取り組みの紹介や、被災者の自立支援にかかわる情報提供のため設置した「フェニックスプラザ」を運営					

このように、何らかの基準によって支援内容に格差を設けた施策は少数ではあった。しかし、その数少ない該当施策が、被災者、被災地にとって、もっとも切実な生活再建、住宅再建に直接関わる「被災者自立支援金」であったこと、および、同支援金が、それ単独で復興基金の総額の4割近くを占める巨大大事業であったことが(平成12年9月現在では、計画額総額3238億円のうち被災者自立支援金は1250億円を計画)、支援格差に対する被災地内外の議論を巻き起こした大きな理由と言えるだろう。

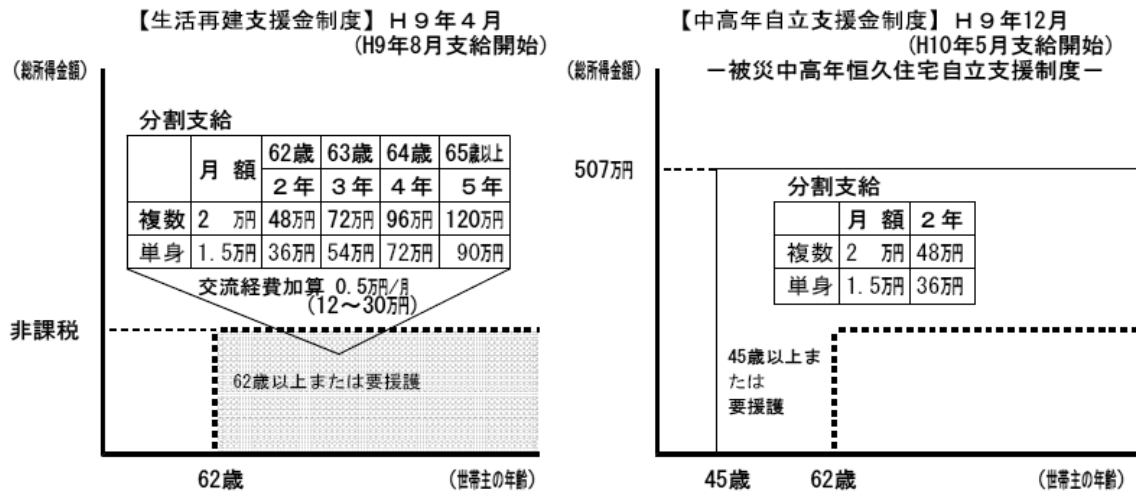
以上のことに鑑み、ここでは、中堅層への支援について、被災者自立支援金をベースに考えていくことにしよう。あらためて、被災者自立支援金の対象者区分を確認しておこう。まず、被害程度については、全壊、または、半壊かつ解体となっている。また、収入(所得)、および、年齢条件については、図1に集約されている通りである。そして、同制度が、被災者「個人」よりも、むしろ、「世帯」の生活再建に焦点をあてた制度であって、主として世帯の生計を維持するものであって、生活再建の中心となる「世帯主」が対象となっている点が重要である。

以下、これらの基準設定について検討していこう。

まず、もっとも大きな問題点として指摘されているのは、「収入」という基準のあり方である。生活復興、生活再建にあたって、個人あるいは世帯の経済的状態(家計)が重要な要素になることは疑いえない。しかし、今回支援内容決定のメルクマールとなった単年度収入は、家計を規定する一要素にすぎない。すなわち、一方に、単年度収入よりも安定した家計要素として、預貯金、不動産などの資産状況があり、他方に、一時的な変動に関わる家計要素として、仕事の喪失(離職)・変化(転職)や、それに伴う収入減という要素も存在する。さらに、家屋の被害は、資産価値の滅失や、いわゆる「二重ローン」という形で支出の大幅増をもたらす。

他方、年齢の基準に目を転じてみると、ここには、年代層によるライフステージの変化への対応という問題が残存していた。すなわち、年度収入の多寡のみならず、ライフステージ全体を勘案して支援の内実を決定する必要があった。具体的には、単年度収入という要因に特化すれば高年齢層よりも恵まれていると一般に想定される中堅層も、支出面に目を転じると、高年齢層よりも苦しい状況にあることが多い。たとえば、住宅ローンやマイカーローンの返済(先述の通り、二重ローンの可能性もある)、子どもに対する教育支出など、高齢者層よりも多くの支出を必要としている可能性が高い。さらに、年度ごとのキャッシュフローでは高齢者層よりも一般に好条件にあると想定される中堅層も、ストック(預貯金)の面では苦しい状況に立たされていることも多い。これらの結果として、生活再建・復興に投入可能な可処分所得という観点にたったとき、高年齢層よりもむしろ苦しい条件にあることも多かったであろう中堅層に対する支援が、高齢者層その他よりも不十分であった可能性がある。

実際、勤労者世帯について、世帯主の年齢階級別貯蓄、及び、負債平均残高は図2に示す通りであり、中堅層(たとえば、40歳代)と高齢層(たとえば60歳代)とでは、そのストックに大きな差があることが見てとれよう。さらに、生活再建の柱とも言うべき住宅に関して、仮設住宅や復興住宅の斡旋について、高齢者への優遇措置があったことなどを考えると、中堅層に対する支援は、社会的弱者(高齢者など)に対する支援とはまた異なった意味で、大きな問題を抱えていたと言える。



「被災者生活再建支援法」の成立 (平成10年5月) 衆参両院の附帯決議
 阪神・淡路大震災の被災者に対して、法と同程度の支援措置が講じられるよう国は必要な措置を講ずること

世帯の収入合計額 (総所得金額)	世帯主の年齢等	支給限度額	
		複数世帯	単身世帯
500万円以下 (346)		100万円 (通常 70 特別 30)	75万円 (通常 55 特別 20)
500万円超 700万円以下 (346) (510)	被災日において45歳以上又は要援護世帯	50万円	37.5万円
700万円超 800万円以下 (510) (600)	被災日において60歳以上又は要援護世帯	(通常 35 特別 15)	(通常 27.5 特別 10)

通常経費：被災世帯が通常必要な経費、特別経費：居住地等の特別な事情により必要となる経費

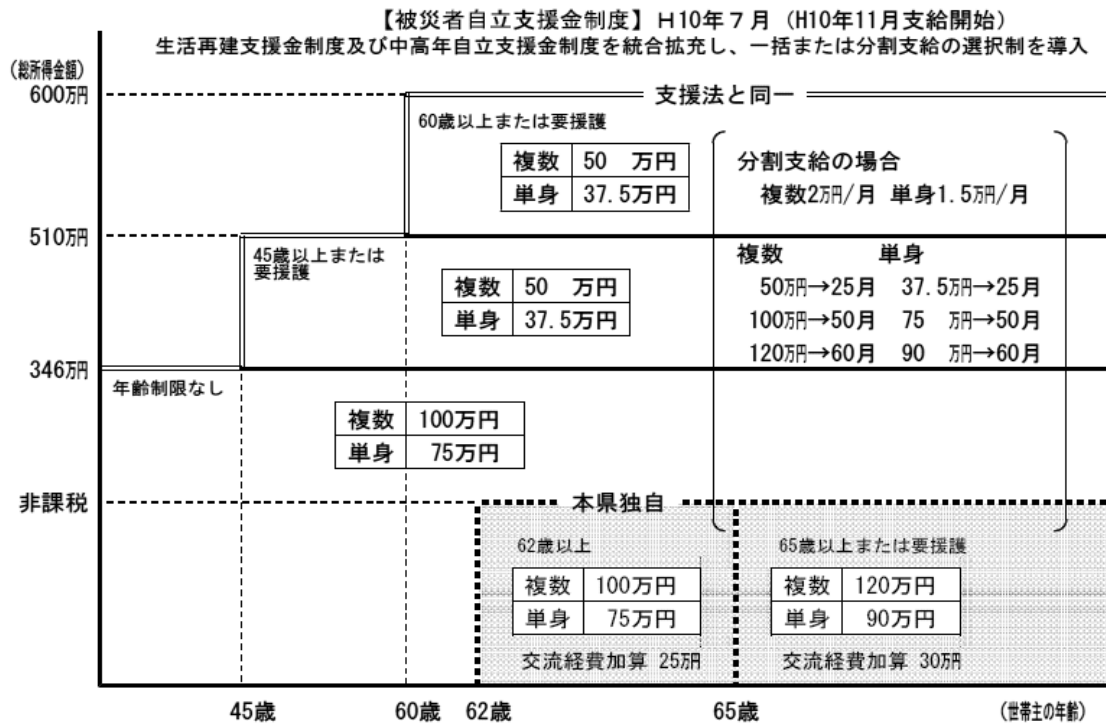


図1 被災者自立支援金制度・支援法関係図

世帯主の年齢階級別貯蓄及び負債平均残高(勤労者世帯) ※平成15年

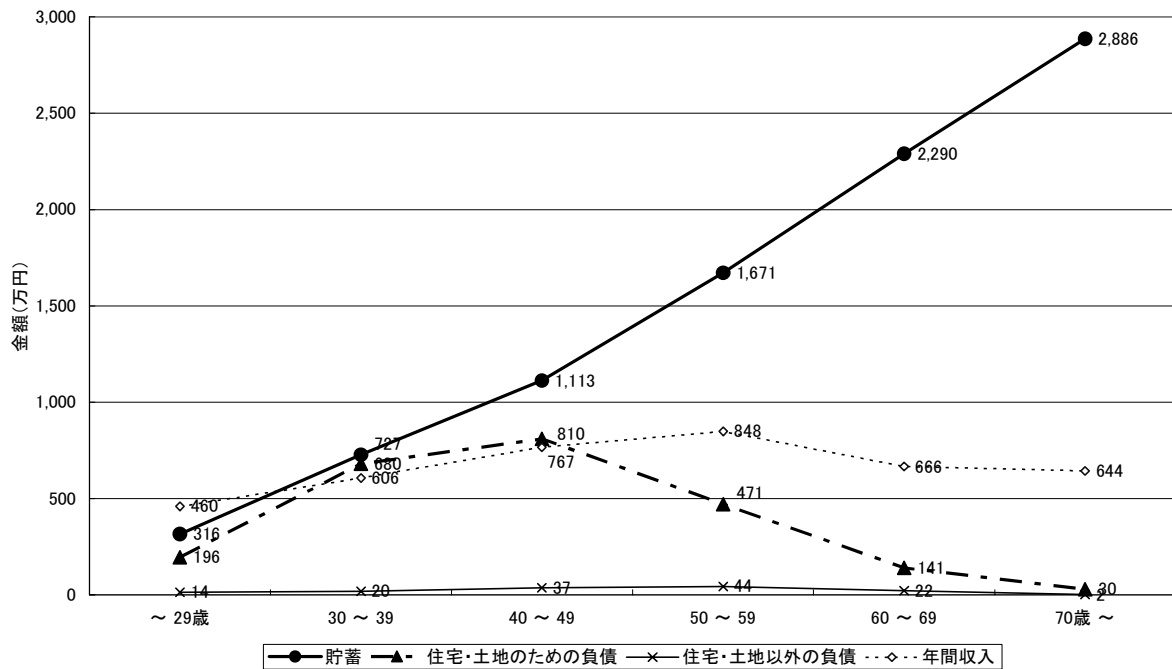


図2 世帯主の年齢階級別貯蓄及び負債平均残高(勤労世帯、平成15年度)

未曾有の震災への対応の中で、震災後10年を経た現時点において了解可能な問題点を当初からすべて予見することは不可能であったことは否めない。しかし、今後は、最低限、単年度収入のみに立脚するのではなく、家計収支のバランス、フローとストックの両面、世帯主(あるいは、主たる家計支持者)のライフステージ上の位置づけなど、より多様な評価項目を支援対象・内容決定のための基準項目として設定すべきであろう。そのためには、このことを重要な社会的問題として広範な社会的関心を喚起し、可能な限り、事前に社会的合意をえるとともに、必要に応じて、災害後の混乱期にあっても短時間に情報収集可能なデータベースを整備しておくことも、— 個人情報保護に留意する必要があるが — 重要であろう。

イ 中堅層の生活再建について — 調査データから —

ここでは、上記(1)で見てきた中堅層への支援問題について、実際のところ、中堅層は、どのような復興意識、生活復興感をもっていたのかについて、調査データを資料に問題点を明らかにしていきたい。

さて、「中堅層」の定義は、困難である。そもそも、日本人は、その多くが自らを「中流」、「中堅層」と位置づけることが知られている。たとえば、総理府(現・内閣府)が継続的に実施している、『国民生活に関する世論調査』では、回答者の55.7%(平成13年調査)が自らを「中の中」と位置づけている。「中の下」(25.6%)「中の上」(9.4%)を加えると、90.7%にもものぼる。こうした意味では、本災害においても、非常に多くの被災者が、「中堅層」をなしていた— 少なくとも「中堅層」意識をもっていた — と言える。しかし、ここでは、本検証作業に言う「中堅層」が、相対的に手厚い支援施策の対象となった高齢者や低所得者との対比において考慮されていることに鑑み、「中堅層」に、以下のように、機械的かつ定量的な定義を与えておくことにしよう。

定義の基盤となるのは、京都大学防災研究所と兵庫県が、1999年から2年おきに、2001年、2003年と3回にわたって継続的に実施してきた「生活復興調査」である(詳しくは、林(「阪神・淡路大震災からの生活復興2001—パネル調査結果報告書—」、京都大学防災研究所巨大災害研究センター、2001年)、兵庫県(「生活復興調査結果報告書平成15年

度」、2004年)などを参照)。なお、本調査は、震災から10年にあたる2005年1月に第4回の調査を実施予定である。ここでは、このうち、最新の第3回調査(2003年実施)のデータを解析に用いる。

2003年調査は、被災地に暮らす人々の生活復興の実態を明らかにし、今後の災害対策や復興対策に役立てることを目的に、1999年調査、2001年調査に引き続いて実施され、調査実査概要は、以下の通りである。

- a) 調査名：「生活復興調査」
- b) 調査目的：阪神・淡路大震災の被災地における生活復興の状況及び復興過程の把握
- c) 調査方法：郵送自記入式
- d) 調査地域：神戸市全域及び兵庫県下震度7地域及び都市ガス供給停止地域
- e) 調査対象：同地域における20歳以上の男女
- f) 標本抽出：住民台帳からの2段無作為抽出
- g) 調査数：3300(330地点×10名) + 501(2001年調査設定パネル分)
- h) 有効回答：1567(有効回答率41.2%)(1203(同36.5%) + 364(同72.7%))
- i) 調査期間：平成15年(2003年)1月15日～2月3日
- j) 調査内容：年齢、性別、世帯収入、職業、家族構成、被害状況(人的被害、住居被害、ライフライン被害、経済的被害)、避難状況、住宅種別、住宅補修状況、住宅満足度、家計状況、転職状況、生活満足度、生活充実度、生活復興感、心身ストレス、ライフコース変化、家族観、市民性、地域社会の状況、将来への備えなど

これら数多くの調査項目の一部である年齢、世帯収入(年収)を、「中堅層」の定義の基準として用いる。

すなわち、「中堅層」とは、調査時点(2003年)において、

- (a) 年齢が40～69歳(震災時、32歳～61歳)であり、かつ、
- (b) 年収が300～700万

の人、と定義する。

その上で、同調査の対象となった全1567人のサンプルから、以下の4つのグループを相互比較のため抽出し、いくつかの調査項目について、4つのグループの間の格差について検討した。

- ① 高年齢・中高所得(70歳～・300万～)：232人
- ② 高年齢・低所得(70歳～・～300万)：127人
- ③ 中年齢・低所得(40～69歳・～300万)：144人
- ④ 中年齢・中所得(40～69歳・300～700万) = 「中堅層」：408人

結論を先に記すと、図3から図7のように、「中堅層」は、高年齢の被災者よりも現在の住居への定着希望が少なく、住居への不満が高いことが示唆される。また、「中堅層」は、中年齢・低所得者ほど高くはないが、高年齢・中高所得者よりも職業の変化率が高い。就業、就職への支援が十分であったか、疑問が残る数値である。さらに、「中堅層」は、高年齢・中高所得者はもちろん、高年齢・低所得者よりも、「震災前と比べて収入が減った」と回答する人の割合が大きい。もちろん、定年による退職の影響等、他の要因も関与しているであろうが、これも、各種給付金等の分配基準に一定の見直しを促すデータであろう。

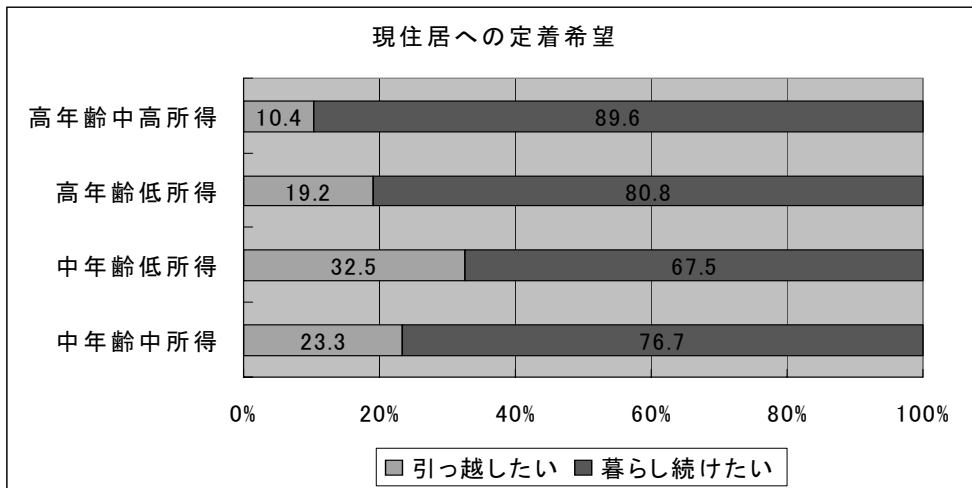


図3 現住居への定着希望（「生活復興調査」より）

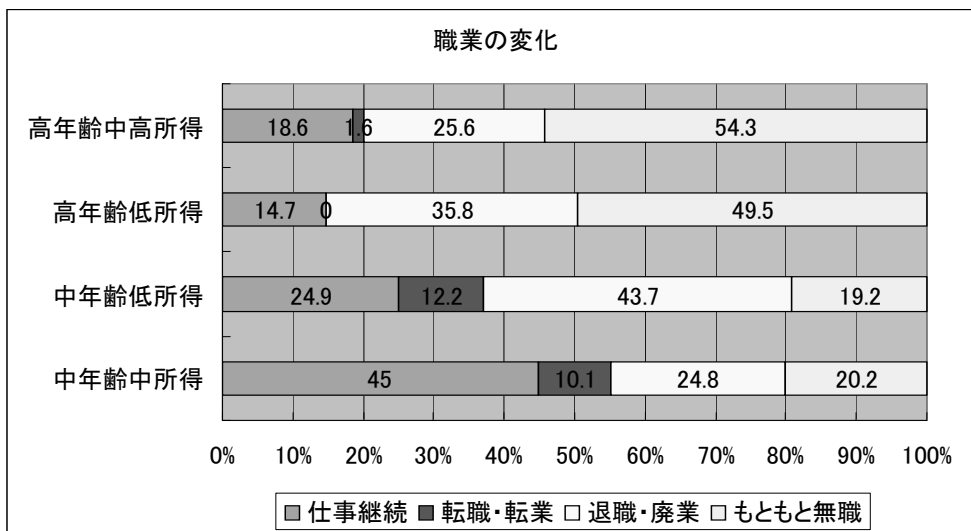


図4 職業の変化（「生活復興調査」より）

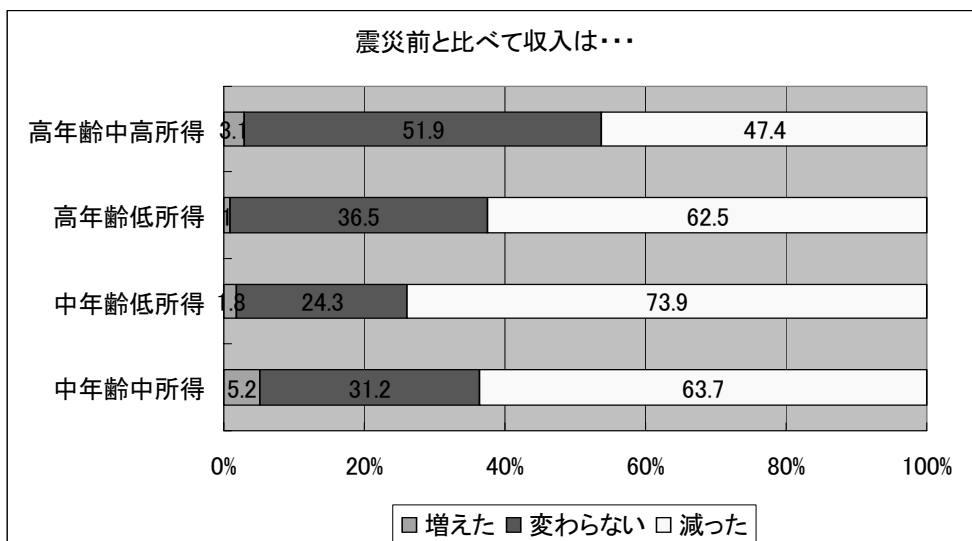


図5 震災前と比べて収入は（「生活復興調査」より）

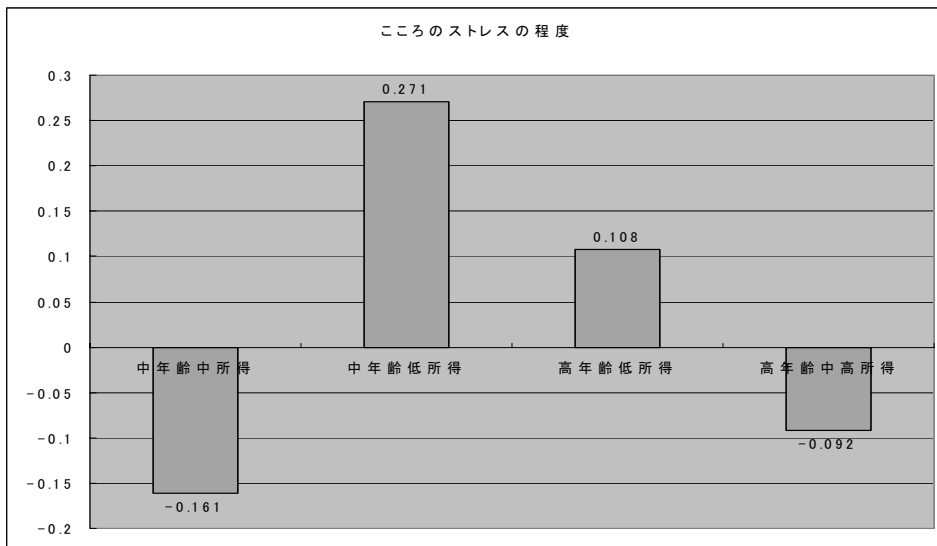


図6 こころのストレスの程度（「生活復興調査」より）

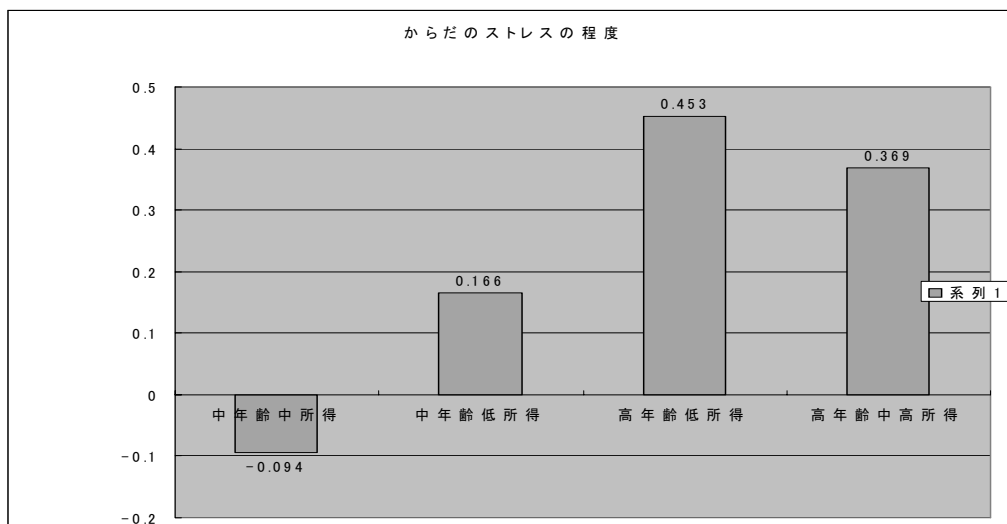


図7 からだのストレスの程度（「生活復興調査」より）

他方で、「中堅層」は、こころのストレス、からだのストレスの点では、他の3グループよりもはるかに小さな値を示している。よって、この側面については、「中堅層」への支援は適切であり、むしろ、高齢者、低所得者に対する支援に不足・不備があった可能性を検証すべきであろう。

以上を集約すれば、「中堅層」（中年齢・中所得者）は、住宅（すまい）や職業、それに、経済的側面に関して、高齢者や低所得者よりも、むしろ厳しい状況に置かれていたことが示唆される（先掲の図2を参照）。言いかえれば、これらの側面については、高齢者、低所得者に対する支援と「中堅層」に対する支援の間で、ある種の「逆転」が生じていた可能性がある。他方で、精神的健康（こころのストレス）、身体的健康（からだのストレス）については、「中堅層」は堅実な回復ぶりを示しており、逆に、高齢者、低所得者が低い水準にとどまっている。すなわち、これらの側面については、逆に、災害の打撃を受けやすい災害弱者と「中堅層」との格差が、「残存・拡大」している可能性がある。

(2) 県外被災者に対する支援

震災により県外に転出した被災者、いわゆる「県外被災者」は、十分な支援が得られなかったとの指摘がある。理由・背景はいくつかあろう。大混乱の中でその全貌を把握することが困難であったことも事実である。行政の「属地主義」の壁を指摘する声もある。さらに、県内の避難所、仮設住宅、復興住宅と比較すると、一定の箇所にまとまった人数が生活しているケースは少なく、支援が行き届かなかったとする見解もある。いずれにせよ、本当に支援が必要な被災者に対して必要な支援が行われたかどうかを検証する場合、県外被災者の問題は避けて通ることができない。

ア 基礎データの確認

まず基礎的なデータの確認からはじめよう。後述するように、県外被災者については、数や地域など、その基礎データを把握することがそもそも困難な課題であった。以下のデータは、あくまで推計である。

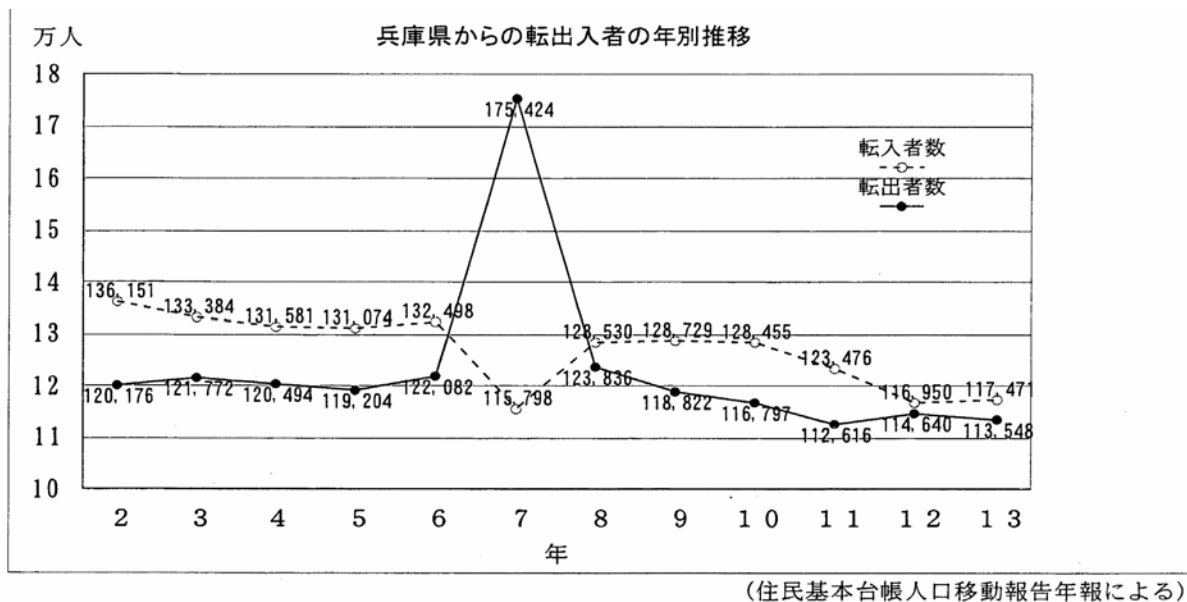


図8 兵庫県からの転出入者の年別推移

図8によると、兵庫県では、平成7年(1995年)、約54,700人の転出超過があり、これをもとに約19,000世帯が転出したと見積もられている。この数値は、兵庫県からの転出入者の単純差を基にした推計であり、大きな被災がなくても震災を機に転出した世帯等を含むものではある。しかし、ここ十数年常に転入超過であった兵庫県において平成7年のみ的大幅な転出超過を示していることを考え合わせれば、54,700人(19,000世帯)は、何らかの形で震災による影響を受けて兵庫県をあとにした人々の推計値として、過小評価していることはあっても過大評価にはなっていないであろう。

もう一つデータがある。県外に居住する被災者からの要求に応える形で刊行された情報紙「ひょうご便り」の送付数である(表5を参照)。送付数は、ピーク時の平成8年12月には10,049世帯を数えている。その後減少に転じるが、このデータも、もっとも少なく見積もったとしても1万世帯3万人を超える被災世帯が県外に出たことを示している。全半壊(焼)が約4.5万世帯、避難所への避難者数がピーク時に約3.2万人であったことを考えると、この数値は、けっして小さいものとは言えない。

表5 「ひょうごだより」 発送部数の推移（兵庫県まとめ）

号数(発送時期)	発送数	返送・不要等	新規送付等	号数(発送時期)	発送数	返送・不要等	新規送付等
第1号(H8年12月)	10,049	△ 3,204	167	第25号(H12年4月)	2,438	△ 13	3
第2号(H9年2月)	7,012	△ 14	34	第26号(H12年5月)	2,428	△ 26	35
第3号(H9年3月)	7,032	△ 113	901	第27号(H12年7月)	2,437	△ 19	16
第4号(H9年5月)	7,820	△ 656	119	第28号(H12年10月)	2,434	△ 102	9
第5号(H9年7月)	7,283	△ 195	31	第29号(H12年12月)	2,341	△ 5	18
第6号(H9年8月)	7,119	△ 172	24	第30号(H13年1月)	2,354	△ 160	10
第7号(H9年10月)	6,971	△ 125	55	第31号(H13年5月)	2,204	△ 70	34
第8号(H9年12月)	6,901	△ 45	49	第32号(H13年7月)	2,168	△ 58	6
第9号(H10年1月)	6,905	△ 246	30	第33号(H13年10月)	2,116	△ 55	5
第10号(H10年2月)	6,689	△ 151	23	第34号(H13年12月)	2,066	△ 20	1
第11号(H10年3月)	6,561	△ 907	14	第35号(H14年1月)	2,047	△ 41	16
第12号(H10年4月)	5,668	△ 268	308	第36号(H14年4月)	2,022	△ 60	5
第13号(H10年7月)	5,708	△ 374	50	第37号(H14年6月)	1,967	△ 56	5
第14号(H10年8月)	5,384	△ 217	167	第38号(H14年9月)	1,916	△ 32	26
第15号(H10年10月)	5,334	△ 100	67	第39号(H14年12月)	1,910	△ 56	21
第16号(H10年10月)	5,301	△ 404	969	第40号(H15年4月)	1,875	△ 51	1
第17号(H11年1月)	5,866	△ 184	278	第41号(H15年6月)	1,825	△ 53	29
第18号(H11年3月)	5,960	△ 476	329	第42号(H15年10月)	1,801	△ 260	3
第19号(H11年5月)	5,813	△ 281	81	第43号(H15年11月)	1,544	△ 35	3
第20号(H11年7月)	5,613	△ 190	51	第44号(H15年12月)	1,512	△ 115	3
第21号(H11年9月)	5,474	△ 157	24	第45号(H16年4月)	1,400	△ 58	3
第22号(H11年10月)	5,341	△ 161	33	第46号(H16年6月)	1,345	△ 32	8
第23号(H12年1月)	5,213	△ 820	33	第47号(H16年10月)	1,321		
第24号(H12年3月)	4,426	△ 2,001	13	計		△ 12,838	4,110

県外被災者のデータをより詳細に見ていこう。「阪神・淡路大震災復興誌（第2巻）」は、「りんりん」（下記参照）の母体となった「街づくり支援協会」（1999年5月第53回神戸新聞社会賞受賞）が、1996年12月下旬でまとめたデータとして、県外被災者の名簿登録が1000人を超え、年齢別では、65歳以上が44%を占めることを報告している。この数値44%は、「仮設住宅での割合を上まわっている」。居住地別では、近畿73%、中国13%、関東4%などであり、収入別では、月収30万円未満が全体の75%を占め、同10万未満も17%にのぼった。これには年金生活者が全体の62%を占めていたことが大きく関与している。

同様の傾向は、兵庫県が、2000年8月、上記の調査から4年を経た時点でまとめた県内に戻る意志のある県外居住被災者の状況調査にもあらわれている（表6）。すなわち、居住地別では、近畿地区が少なくとも6割以上を占め、年齢別には60歳代以上が5割近くにのぼる。

表6 県に戻りたい県外居住被災者の状況（兵庫県調べ）

【被災市町別内訳】				【兵庫県に戻りたい時期】		【年齢構成】（8月末現在）	
神戸市	447	宝塚市	12	希望時期	世帯数	年齢	人数
尼崎市	35	川西市	1	H12 年中	370	20 歳代	18 (2.8%)
明石市	10	津名町	1	H13 年以降の	272	30 歳代	82 (12.8%)
西宮市	93			H13	34	40 歳代	87 (13.6%)
芦屋市	36			H14	43	50 歳代	139 (21.7%)
伊丹市	7	合計	642	H15	26	60 歳代	170 (26.4%)
				H16~	6	70 歳代	113 (17.6%)
				未定	163	80 歳代	29 (4.5%)
				合計	642	90 歳代	4 (0.6%)
【都道府県別内訳】				【登録の区分（複数回答）】		合計	
都道府県名			世帯数	登録の区分	世帯数	642 (100.0%)	
大阪府			321	市営住宅	153		
京都府			38	県営住宅	91		
奈良県			29	市営・県営	307		
岡山県			30	その他(民営、持家再建等)	141		
東京都			22	合計	692		
神奈川県			19				
その他			183				
合計			642				

イ 県外の公営住宅への一時入居

では、推定3万人を越える県外被災者は、いかなる理由、過程で県外へと（一時的に）居を移したのであろうか。もちろん、被災地外の実家に戻る、友人・知人宅や親戚宅を頼るなど、行政による施策とは独立に県外へ出た被災者も多数存在する。しかし、他方で、行政による支援施策によって県外へ移動した被災者も存在する。行政自らがイニシアチブをとっている以上、今後の災害復興施策を展望する際重要な意味をもつのはもちろん後者の方であろう。ここでは、本震災において、結果として、多くの被災者を（一時的に）県外へと導いた施策、すなわち、県外の公営住宅への一時入居について検証しておこう。

まず、背景である。阪神・淡路大震災では、家屋の倒壊や焼失により大量の住宅が失われたことから、住宅を失った被災者に対する応急仮設住宅の確保が緊急の課題であった。しかし、応急仮設住宅の供与にあたっては、国内外のプレハブメーカーからの仮設住宅の調達や用地確保など、対応すべき課題が多くあった。（社）プレハブ建設協会の協力を得て、震災2日後の平成7年1月29日、第1次として2,961戸の発注が行われ、2月2日には、五色町で最初の入居（4戸）が始まるなど、早期供給に全力で取り組まれたが、必要と見込まれた48,300戸全ての建設完了が8月11日となり、約6か月を要した。

このため、避難所での長期間の生活が困難な高齢者や心身障害者、病弱な人がいる世帯を中心に、早急に住宅を提供する必要があり、既存の公営住宅や民間アパート、企業の社宅等の空き室の提供を受け、住宅を失った被災者への提供が行われた。

(7) 公営住宅等への一時入居

県では、1月17日に県営住宅の空家状況を把握の上、空き家550戸を被災市町に配分したほか、近隣府県等に対し、公営住宅等の空き家提供を要請した。

また、1月19日には、建設省から各都道府県知事あてに、公営住宅等の一時入居については、目的外使用許可として、①収入基準等の入居者資格要件を問わない ②災害

による暫定入居として公募除外とする ③一時入居者が、公営住宅法等の入居者資格要件に該当する場合は、必要に応じて、災害による特定入居として正式入居すること等の通知がなされた。

この結果、全国の都道府県の公営住宅及び公社住宅のほか、住宅・都市整備公団の公団住宅、雇用促進事業団の雇用促進住宅等の提供申し出があり、最終的に県内外で12,997戸の一時入居がなされた。(表7参照)

これらの一時入居は、概ね1年間の入居期限であり、その間、仮設住宅と同様に、家賃は無料とされた。その後、平成7年8月8日付の建設省住宅局総務課の事務連絡に基づき、公営住宅の一時入居者を対象に居留意向調査が実施され、順次、正式入居等に切り替えられ、平成11年度末までに、全てが正式入居又は退去した。

表7 公営住宅等の一時入居利用状況（兵庫県調べ）

(平成12年3月31日現在)						
都道府県	公営住宅	改良住宅	公団住宅	公社住宅	雇用促進	合計
兵庫県	1,909	56	429	55	574	3,023
大阪府	1,195	130	2,450	73	458	4,306
京都府	352	0	117	7	19	495
奈良県	209	7	70	0	20	306
小計	3,665	193	3,066	135	1,071	8,130
北海道	41	0	2	0	0	43
青森県	0	0	0	0	0	0
岩手県	7	0	0	0	0	7
宮城県	19	0	0	2	0	21
秋田県	2	0	0	0	0	2
山形県	6	0	0	0	0	6
福島県	33	0	0	0	0	33
茨城県	31	0	0	0	0	31
栃木県	14	0	0	0	0	14
群馬県	20	0	0	0	0	20
埼玉県	53	0	15	3	0	71
千葉県	56	1	11	0	0	68
東京都	394	38	26	30	0	488
神奈川県	210	0	14	25	0	249
新潟県	14	0	0	0	0	14
富山県	41	0	0	0	0	41
石川県	57	0	3	0	0	60
福井県	36	4	0	0	0	40
山梨県	15	0	0	0	0	15
長野県	39	0	0	0	0	39
岐阜県	38	0	0	0	0	38
静岡県	72	0	0	0	0	72
愛知県	340	0	36	5	0	381
三重県	68	2	2	8		80
滋賀県	181	0	5	0	0	186
和歌山県	123	6	0	0	0	129
鳥取県	131	1	0	0	0	132
島根県	81	0	0	0	0	81
岡山県	588	0	1	0	77	666
広島県	266	0	6	0	0	272
山口県	97	1	1	0	0	99
徳島県	124	0	0	0	0	124
香川県	174	1	0	0	0	175
愛媛県	131	0	0	0	0	131
高知県	78	0	0	0	0	78
福岡県	243	16	18	5	0	282
佐賀県	40	0	0	0	0	40
長崎県	77	1	0	0	0	78
熊本県	91	0	0	0	0	91
大分県	77	0	0	0	0	77
宮崎県	92	0	0	0	0	92
鹿児島県	187	5	0	0	0	192
沖縄県	89	0	0	0	0	89
小計	4,476	76	140	78	77	4,847
合計	8,141	269	3,206	213	1,148	12,977

注) 一時入居した世帯は、平成11年度末までに全て「正式入居」又は「退去済」

(イ) 民間賃貸アパート等の提供

住宅を失った被災者のうち、健康面での不安の大きい高齢者、障害者等を対象に、県内及び大阪府等の民間賃貸住宅を借り上げ、最長1年間、応急仮設住宅として家賃無料で提供した。(ただし、高熱水費及び共益費は、入居者負担)

提供戸数は、1次募集(平成7年2月8日～10日)及び2次募集(同年3月8日～11日)により、139戸となった。

(ロ) 企業等の住宅等の情報提供

県商工会議所連合会を通じて、企業の社宅や保養所等の提供を依頼した結果、県内外の28企業から433戸の提供申し出があり、最終的に217戸の入居があった。なお、これらの住宅は、最長、平成8年3月31日までの概ね1年間提供された。

(イ) 成果と課題

このように、県内外の既存住宅が大量に提供がなされ、多くの被災者が入居したが、その効果と課題について、特に県外の公営住宅等への入居者の面から検証を行うこととする。

まず、成果として次の2点を指摘できる。

a 被災者の生活の早期安定

既存住宅を活用した一時入居は、当然、応急仮設住宅等に比べ即時に安定した住宅を提供することができたことから、被災者の生活の回復・安定に効果があったと言える。特に、避難所等での過酷な環境で長期間生活することが困難な高齢者や病弱な人等にとって、健康の回復・維持等に特に大きな効果があったと言える。

b 応急仮設住宅の必要供給戸数の減少

住宅を失った被災者の不安を解消するため、県では、1月31日に「住宅を失い、希望する被災者全員に応急仮設住宅を供給する」旨の発表が行われた。しかし、建設用地の確保も困難な都市部での災害において、既存の公営住宅等を応急仮設住宅として1万戸以上提供されたことは、応急仮設住宅の必要戸数がその分減少し、経済的な面で大きな効果があったほか、その他の被災者に早期に応急仮設住宅が提供することにも貢献したと言える。

さらに、その後の災害復興公営住宅の供給戸数も減少したと考えられる。

今後の大災害に備えて、公営住宅等の一定の住宅ストックの確保や、民間賃貸住宅等の迅速な提供ができるよう、準備を行っておくことが効果的と言える。

他方、課題としては、以下の3点がある。

a 一時入居した住宅の管理主体による取扱いの不均一

各都道府県からの公営住宅の提供申出や、一時入居者への対応は、基本的には各自治体の好意に基づくものである。一応、建設省の住宅局長通知(平成7年1月19日)により、一般的な公営住宅への入居要件については、「収入基準等の入居資格要件を問わないこと」や「一時入居者が正式入居する際は、特定入居として取り扱うこと」等などの統一的な対応がなされた。

しかし、一時入居の許可期限は、各都道府県の判断に委ねられた。県からの要請も受け、入居期限の延長については、個々の被災者の状況に応じて、柔軟に対応いただいたが、数ヶ月から数年までとバラツキがあったのが実情である。表8のとおり、平成7年9月時点においても、一時入居の3.2%が正式入居をし、11.9%が退去済みとなっている。この中でも、県内及び大阪府等の近隣府県では、正式入居0.6%、退去済み8.5%であるのに対し、その他都道府県では、正式入居7.6%、退去済み17.8%と高くなっている。退去済みについては、県外から県内への移転された被災者が含まれると思われるが、比較的、短期間で一時入居が終了していったものと考えられる。

また、震災後1年半後の平成8年7月時点では、正式入居36.4%、退去済み49.5%と大部分の一時入居が終了しているが、なお、14.1%（1,819戸）の一時入居が継続し、最終的に全戸が解消したのは、平成11年度となった。

このような差は、個々の被災者の実情に応じて、各都道府県が柔軟に対応した結果とも言えるが、対応の違いにより、一時入居期間に相当の差が生じたことがうかがえる。

表8 公営住宅の一時入居状況の推移（兵庫県調べ）

		入居開始					合 計			
		公営住宅	改良住宅	公団住宅	公社住宅	雇用促進	入居開始	一時入居	正式入居	退去済み
平成7年	兵庫県	1,873	15	376	55	564	2,883	2,728	31	124
								94.6%	1.1%	4.3%
9月時点	大阪府	1,193	128	2,450	73	457	4,301	3,855	8	438
								89.6%	0.2%	10.2%
	京都府	335	0	112	7	19	473	390	8	75
								82.5%	1.7%	15.9%
	奈良県	184	7	69	0	20	280	236	3	41
								84.3%	1.1%	14.6%
	小 計	3,585	150	3,007	135	1,060	7,937	7,209	50	678
								90.8%	0.6%	8.5%
	その他	4,293	48	127	78	74	4,620	3,449	353	818
								74.7%	7.6%	17.7%
	合 計	7,878	198	3,134	213	1,134	12,557	10,658	403	1,496
								84.9%	3.2%	11.9%
平成8年7月1日現在		8,126	220	3,206	213	1,148	12,913	1,819	4,702	6,392
								14.1%	36.4%	49.5%
平成12年3月31日現在		8,141	269	3,206	213	1,148	12,977	0	*全戸が、正式入居又は退去済み	

b 県内と県外の公営住宅入居者のアンバランス

一時入居した公営住宅等の管理主体（都道府県等）による入居許可期限等の取り扱いに差違以外にも、その後、一時入居した公営住宅が県内か、県外かによっても差が生じてくることになった。

公営住宅への一時入居者のうち、公営住宅への入居要件に適合し、本人が希望する場合は、順次、特定入居として正式入居へ移ることになった。県内の災害復興公営住宅（空き家への入居者も含む）については、平成8年10月から家賃の特別減免制度により家賃の大幅な低減化（5年間）が図られたほか、さらに、5年間の経過措置として延長され、最長10年間の家賃低減がなされ、被災者の生活再建に大きな効果を発揮した。一方、県外の公営住宅入居者については、当該自治体の定める通常の家賃が適応されることになった。

県外の公営住宅に入居した被災者については、一時入居終了後、希望すれば県内の仮設住宅への入居が可能であったほか、県内の災害復興公営住宅への入居に応募することは可能であった。しかし、高齢や病弱、仕事、子どもの教育等の理由により、容易には県内へ再転居することが難しいケースがあると考えられるほか、特に高齢者は、親族に近いという理由で県外の公営住宅に入居し、その地で生活再建を図ることを決めた者も少なくない。

このように、一時入居を行う段階では、将来、住宅の家賃支援の有無に差が生じるかどうか分からない中で、被害直後の事情により県外へ転居したことで支援に差が生じるという課題が残ることとなった。また、そもそも、災害復興公営住宅の家賃低減対策は、国の支援を受けて実施されたものであり、全国の公営住宅に入居した被災者に同じ支援ができなかったのかという課題がある。

c 県外の公営住宅入居者へのフォロー

公営住宅等の既存住宅の確保や被災者への斡旋は、震災直後より精力的に取り組

まれてきた。しかし、当時の状況から県及び被災市町のみでは対応は不可能なことから、県では、提供申出があった住宅を被災市町へ提供のするほか、一時入居の専用電話を設ける等の対応を行ったが、具体の入居相談等は、建設省が大阪市内に設けた「被災者用公営住宅等斡旋支援センター」のほか、住宅・都市整備公団関西支社仮移転住宅特別対策班や、雇用開発事業団兵庫雇用促進センター（神戸市内）等が中心となって行われ、被災者は、直接住宅の管理者と連絡を取って入居することとなった。

このような経過から、県としては、「どこへ」「いつ」「誰が」一時入居したのかについての情報を一元的に収集・把握することができなかった。

この結果、県外の公営住宅等へ一時入居した被災者に対する各種支援策等の情報提供は、各住宅の管理者（都道府県等）を通じて行われるに止まり、さらに、退去後は、それも出来ないこととなった。

県外被災者への情報提供等の支援は、約2年後の平成8年末の「ひょうごカムバックプラン」に基づく情報紙「ひょうご便り」の送付等まで遅れることとなった。この情報紙の送付等の支援にあたっては、県外の公営住宅等への一時入居者の情報が、県で一元的に把握できていなかった。このため、県外居住被災者からの申し出に基づき、各市町が広報紙を送付していたリストの提供を受けて、送付することになり、一時入居者を全て網羅することはできず、課題として残ることとなった。

これら支援施策については、項をあらため、次の③で詳細に検証する。

ウ 支援施策

(7) 行政による支援

こうした県外居住の被災者に対して、行政はさまざまな施策、働きかけを展開した。その概要を表9に示した。

ここでは、その主なものについて確認しておきたい。

総合的な支援プログラムとして、「ふるさとひょうごカムバックプラン」（平成8年12月～同10年8月）がある。具体的には、まず第1は、先に述べた情報紙「ひょうご便り」による情報提供である。「ひょうご便り」は、住宅募集などの支援情報を掲載した情報紙で、県外居住被災者のうち希望者に送付された。次に、専用フリーダイヤルでの相談業務も行われた。これは、震災復興総合センターにおいて、住宅、こころやからだのストレス、教育問題など各種相談に応じたものである。さらに、全国紙の紙面を購入し県外居住被災者に対してどのような支援がなされているかについて情報提供を行なうなど、インターネットを通じた情報提供も実施された。

第2は、経済的な支援である。まず、民間賃貸住宅家賃負担事業の拡充が図られ、当初対象外とされた県外被災者も対象となった（3（3）も参照）。次に、生活復興資金貸付制度の適用がある。これも当初は対象外であったものを郵便局での申込を認めるなどして適用対象に組み込まれた。さらに、被災者雇用奨励金の拡充適用がなされた。これは、住居が全・半壊（焼）した被災者を雇用する事業主に対する支援（奨励金）である。

総合的な支援プログラムの第2弾として展開されたのが、平成10年9月からの「ふるさとひょうごカムバックプラン2」である。ここでは、兵庫県内に戻ろうとする被災者の登録制度が設けられ、「ひょうご便り」の送付のほか、専用フリーダイヤルによる相談業務なども開始された。さらに、平成12年7月からは、上記カムバックプラン2に登録している県外被災者のうち、兵庫県へ戻ろうとする意志のある被災者を対象に、電話訪問相談員が電話や手紙を通して個別的な情報提供、相談業務を行っている。

(4) 民間団体による支援

上記のように、行政は県外被災者に対してさまざまな支援を行った。しかし、この後エで見ると、そこに多くの課題、問題点が存在していたことも事実である。それについては後述するとして、ここではまず、行政による支援の限界、不足を補完し、県外被災者支援に非常に重要な役割を果たした民間団体による支援について見ておこう。

県外被災者に対しては、それぞれ地元で活動の拠点を置く旧来の、あるいは、新規の民間団体、ボランティアグループが生活支援などに重要な役割を果たした。しかし、県外被災者支援の中核となった団体として、「市外・県外避難者支援全国ボランティアネットワークりんりん」（大阪市西区）の存在は特筆に値する。

仮設住宅の入居、各種支援金や融資金の受給などに関して、情報不足に不安を募らせていた県外被災者が、自分たちが置かれた現状や悩みを語り、情報交換を行う場が、1996年9月始めて設けられた。この会合を呼びかけたのが「りんりん」であった。同団体は、その機関紙「りんりん」の創刊号（1995年9月15日刊行）で、下記のように記している。本稿ではいちいち具体的に挙げるのでないが、県外被災者が抱えていた問題を簡潔に集約した文章でもあるので、少し長くなるが引用しておきたい。

この度、市外・県外へ避難している方々のネットワーク“りんりん”への参加の呼びかけを開始しました。被災地は少しずつ平静を取り戻し、復興に向いての動きも出てきています。次々と吹き出してくる新しい問題を抱えながらも、少なくとも行政やボランティアのサービスが届いていますが、やむなく市外・県外へ避難している人々には皆無に近い状態です。

望郷・高齢や生活等様々な事情による困難、悩み・不安や孤独・不公平感・見捨てられている淋しさ等をせめて聞いて欲しい。実情を知ってほしい。被災地のことも詳しく知りたい。気がかりなことも相談したい。同じ土地に避難している人と連絡をとりたい。

こんな思いを持って日々暮らしている方々の会です。全国各地に散らばった被災者の会“りんりん”にぜひ参加してください。一人一人の小さな声を集めましょう。せめて淋しくないように、希望がもてるように手をつないでいきましょう。あなたの友人知人にも“りんりん”への参加を呼びかけて下さい。

特筆すべきは、「りんりん」が震災から約半年の時点で、すでにこのような動きを開始していることである。上記（ア）で見たように、行政による総合的な支援プログラムが稼働したのは1996年9月からであり、先行すること約1年である。こうした機動性は、被災者（市民）と近い距離にある民間団体の真骨頂であると言えるだろう。「りんりん」は、機関誌の発行、会合の開催を中心とした活動を息長く継続した。下記エに見るように、その過程では、上述の「カムバックプラン」にも直接、間接の影響を与えている。

エ 成果と課題

多くの県外被災者が生活上、経済上の不安や不満を抱え、県内へ戻ろうとする意志を持ちながらそれが叶わなかった人々が少なからず存在することも事実である。すなわち、県外被災者に対する支援については、その成果とともに、多くの問題点、今後検討すべき課題も残された。

成果と課題についても、まず、基礎的なデータから見ていこう。もっとも重要な問題は、言うまでもなく、住宅の確保であった。初期のデータとして、上記アで触れた「街づくり支援協会」のデータ（「阪神・淡路大震災復興誌」（第2巻））を見ると、アンケート回答者の78%が元の居住地に帰る意志を持っているのに対して、持ち家の再建など目途が立っているのは14%に過ぎず、39%が「復興住宅の当選待ち」という状況であった。

基本的には、同じ状況がその後も続いた。たとえば、兵庫県が展開した「ひょうごカムバックコール&メール事業活動」の状況報告（平成16年3月31日）によると、県内に戻る意志のある被災者に電話で「戻れない理由」を尋ねたところ、35.4%が公営住宅に当選しないと答え、希望にあう住宅がない、自宅再建・転宅資金の調達が困難等を加えると、60%を大きく上まわる（表10）。

以上のように、県外被災者にとって最大の課題は住宅を確保することであったが、そのための支援は必ずしも十分ではなかった。表10の「復興住宅の当選待ち」に見るように、復興住宅が頼みの綱であった県外被災者も相当数に上っていた。しかし、特に、県外被災者を対象とした厚遇措置が講ぜられたわけではなかった。もちろん、県内の被災者とのバランスや、その他の支援メルクマール、たとえば、年収や年齢と比較して、居住地条件はプライオリティが低かったのかもしれない。

表10 兵庫県に戻れない理由

（兵庫県調べ「ひょうごカムバックコール&メール事業報告」）

公営住宅に当選しない	67	35.4%
希望にあう住宅がない	51	26.9%
仕事、子供の学校など	31	16.4%
高齢、病気	14	7.4%
自宅再建・転宅資金の調達が困難等	5	2.7%
区画整理、マンション再建中等	3	1.6%
方針未定	5	2.7%
その他	13	6.9%
合計	189	100.0%

しかし、実際には、たとえば、平成15年春には 県営住宅の提示募集時に県外居住者への特別優先枠が設定されている。だが、一つには、被災から長い期間が経過したこと、二つには、交通至便な場所に建設された県営住宅には希望者が多く、特別枠を多数設定する余裕がないことから、相対的に不便な立地の県営住宅に限定されたこと — 以上2つの理由から、残念ながら、その利用率は1割にすら達していない。しかし、今後は、「県外（被災地外）」という要素は、支援の重要なメルクマールの一つとなるであろう。

さらに、県内に戻れないのであれば、県外での生活支援が重要となる。なぜなら、それが、県内に戻るための資金の確保にもつながるからである。しかし、この点についても、対応は遅れをとった。たとえば、平成8年8月にりんりんが中心となって開催された県外被災者の緊急集会では、以下のような厳しい声があがっている。

「うそでしょう？ なんで！ どうして？ 信じられない！！ 同じ被災者なのに…、住民票も置いている、市県民税も払っている、本当に切り捨てるのですか、県外で自力で頑張ってきた、厳しい現実のなかで、それでも被災地の一日も早い復興を祈り耐えてきた、この気持ち誰が受け取るのですか、本当に本当に切り捨てるのですか」。

これは、県外被災者が、民間賃貸住宅家賃負担軽減事業の対象外となることが判明した時点のものである。

県外被災者が、民間賃貸家賃軽減事業の対象外になることについては、当初、「制度は市町と被災者、家主が三者契約を結び、市町から家主に補助する仕組み。県外でやろうとすれば、全国約3200もの自治体にお願ひしなければならない。実務的に不可能です」との説明がなされた（「大震災問わずにいられない」（神戸新聞社、2000年；280頁）。しかし、結果的にではあるが、この後数ヶ月後には、被災者、および、りんりんの声をうけてこの制約は取り払われ、あわせて、先に述べたように、被災者雇用奨励金や、生活

復興資金貸付制度についても、県内外の条件が撤廃されている。

むろん、数万人にも上る県外被災者への対応など、行政にとっても未曾有の体験である。試行錯誤があったことは故なしとはしない。しかし、今後へ向けた総括としては、この後（3 支援策の段階的拡充）でも述べるように施策の時間展開の観点からも、初動の遅延を段階的な支援枠拡大によって漸次補完するのではなく、初期対応を厚くし、その後、支援内容・対象を段階的に縮小することが求められる施策の一つであったと言えるだろう。

オ 総括

県外被災者に対して行政はいくつかの支援施策を講じた。しかし、その効果、および、実施のタイミングについては、問題点、反省点を指摘する声も当初から多かった。たとえば、上記の「りんりん」が、1996年11月に発行した会報誌は、「兵庫県への要望（案）」として、県外避難の早急な実状調査、避難先の違いによる不公平な施策の是正、兵庫県に戻るための支援、事情があつてすぐ戻れない人への支援、復興基金に県外避難者支援の項目を、の5点を訴えている。

これらの点を克服するには、今後以下の点を考えていくべきであろう。

(7) 「市外・県外被災者」が相当数発生することを予め考慮する

このことは、阪神・淡路大震災の大きな教訓の一つであると言ってよい。阪神・淡路大震災の実績を踏まえれば、数字の見積り方にも依存するが、一時的にせよ避難所に避難する被災者総数の約1割が市外・県外被災者となる計算になる。本震災では未曾有の体験であつたが、今後はそうはいかない。被災地内の諸対応にも勝るとも劣らない重要な課題として、地域防災計画や災害対応マニュアルなどにも盛り込む必要がある。

(4) 被災地外の自治体との連携 ― 全国すべての自治体で意識啓発を

上記(7)は、裏を返せば、大きな災害が発生した場合、全国のどの自治体も、被災地から少なくとも一時的に被災者が転居してくる可能性があるということである。今回の震災では、県外被災者の実態把握という対応の第一歩に困難があつた。被災自治体は、被災地内の緊急対応、復旧対応に忙殺される。当該自治体の対応には限界があることを予め織り込んだ仕組みを構築しておく必要がある。そのためには、大規模・広域災害の発生時には、避難先の自治体が積極的に、転居してきた被災者の届出窓口を立ち上げ、そのための広報、被災自治体への連絡等にあたる必要がある。これは、直接的な緊急支援活動と同様、重要な意味をもつ広域連携である。

(ウ) 民間団体・ボランティア団体との連携・協力が重要

以上に見てきたように、県外被災者が抱えた問題の解決にあたって、「りんりん」をはじめとする民間団体が果たした役割は非常に大きい。これは、そうした団体による直接的活動の成果としてもそうであるし、同時に、県内外の被災者の声、要望をこうした団体が集約、発信することで、行政の対応が進捗・拡充されたという意味でもそうである。とくに、1996年夏から翌年春にかけての「りんりん」を中心とする活動が、「ふるさとひょうごカムバックプラン（1）」へと結実したことは前述の通りである。これまでも明記してきたように巨大災害に襲われた場合、被災地のただ中にある自治体に、その対応のすべてを委ねることは現実的ではない。特に、広域に散らばった県外被災者の支援には、国、周辺の自治体、さらには、企業、民間団体、マスコミなどの資源、力を結集しなくてはならない。この意味で、県外被災者に対する対応において、りんりんが果たした役割、それに応えた県の施策のあり方は、今後の参考になるだろう。

りんりんを中心とする民間団体の対応については、もう一つ注目すべき点がある。それは、被災地外、すなわち、県外居住者が現に居住している地域の民間団体との協力・連携体制を敷いた点である。たとえば、奈良の「ふきのとう」、広島「のじぎく

の会」、福岡の「阪神大震災の被災者を救援する会」などである。これは上で指摘した被災地内外の行政の協力関係を先どりして実現したものであると位置づけることもできる。自治体相互の連携強化とともに、各地の民間団体がその機動性を生かして被災地内外を接続する活動を展開することが、県外被災者の支援には不可欠であろう。

(3) 仮設・復興住宅入居者

仮設・復興住宅に入居した被災者に対する支援が重要な課題であったことは言うまでもない。仮設住宅入居46,617世帯、復興住宅入居42,137世帯、この膨大な量ひとつをとっても、これらの人々に対する支援のあり方が、被災者個人の生活復興にとっても、また、被災地全体の復興にとっても、非常に重要な意味を有していたことがわかる。もっとも、見方を変えれば、本課題は、震災復興の全体像にも匹敵する広がりをもっており、現に、本総括検証においても、高齢者の見守り体制整備、被災者支援のあり方、災害復興公営住宅における取り組みといった検証項目でも主要な検証内容をなしている。よって、「復興推進上の共通課題」をテーマとする本稿においては詳細にわたる解析・検証は、上記の各項目での作業に委ねる。

代わって、特に、復興推進施策の対象要件に関わる問題に焦点をあてながら、本節(1)でとりあげた「生活復興調査」、および、復興公営住宅入居者を対象とした「災害復興公営住宅団地コミュニティ調査」の結果を中心に論じる。具体的には、高齢の被災者や被害程度が大きかった被災者を支援する観点から、仮設・復興住宅には、これらの被災者が優先的に入居した点に注目する。この施策は、被災者に生じた格差を是正するための施策であり、一定の成果を上げた。しかし反面で、そうした人々が大多数を占める仮設・復興住宅コミュニティには固有の問題も生じた。また、実際にはこれらの人々と同様に生活再建が容易でなかった中堅層の人々とのバランスの問題も生じた(本節(1)を参照)。に対する支援のあり方の問題と関連させる形で議論を進めたい。

ア 基礎データ

(7) 入居者の選定基準と建設場所

上で述べたように、仮設・復興住宅については、その入居者の選定にあたって設定された基準が入居者の属性を決定づけ、その後の展開、および、行政による施策にも大きな影響を及ぼすこととなった。さらに、主として、大量の用地を確保するという観点から、結果として、既存市街地から遠く離れた地域、郊外の大規模団地、団地造成地、あるいは、埋め立て地などに多くの仮設住宅、復興住宅が位置することとなった。このことも、仮設・復興住宅に新たな課題を生じ、入居者に対する支援施策にも影響を及ぼすこととなった。そこで、まず、両住宅に関して入居者選定の基準、仮設・復興住宅の設置・建設場所についてふりかえっておきたい。

応急仮設住宅の入居者決定は、市町において抽選により行われたが、寒い避難所に多数の高齢者等が避難している状況を踏まえ、要援護者を優先する抽選とされた。具体的な優先順位としては、次のとおりであった。

[優先順位]

- 第1順位：・高齢者(60歳以上)だけの世帯
- ・障害者(身体障害者手帳1・2級、療育手帳Aランク)のいる世帯
- ・母子家庭(子どもが18未満)
- 第2順位：・高齢者(65歳以上)がいる世帯
- ・乳幼児(3歳以下)がいる世帯
- ・妊婦のいる世帯
- ・18歳未満子どもが3人以上いる世帯
- 第3順位：・病弱な人、被災により負傷した人、一時避難により身体の衰弱した人がいる世帯
- 第 順位：・その他の世帯(第1～3順位に当てはまらない世帯)

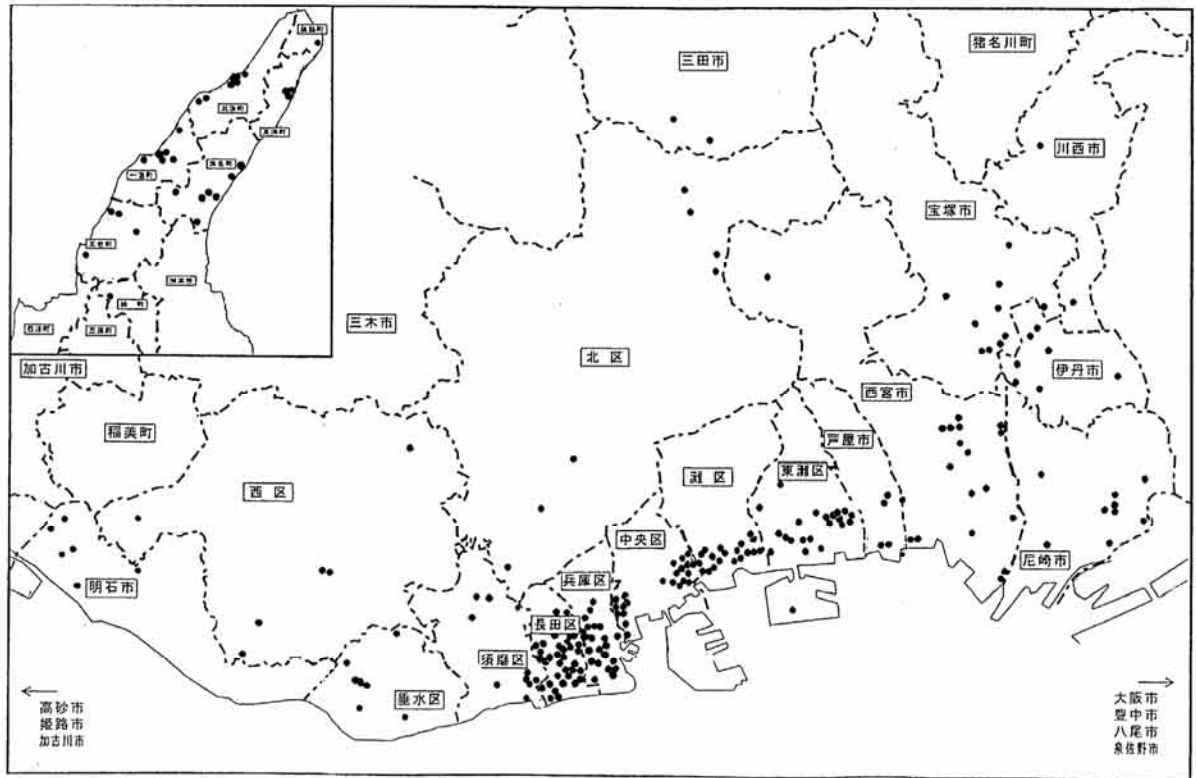


図 10 災害復興公営住宅の建設分布図

(1) 入居者の属性

以上の経緯から、仮設・復興住宅は、以下のような人口属性上の特徴を帯びたコミュニティをなすこととなった。第1に、当然のことであるが、元居た居住地を離れ転居してきた人々ばかり、あるいは、そういった人々を多く含むコミュニティであった。第2に、非常に高齢化の進んだコミュニティであった。第3に、自宅や家族に大きな被害を受けた被災者、すなわち、震災による心身のダメージが大きな人々が多数を占めるコミュニティであった。

以上の点は、調査データに明確に現われている。たとえば、仮設住宅については、「応急仮設住宅入居者調査」（平成8年2～3月実施）を見ると、旧居住地は長田区が4,702戸（12.7%）と最も多いほか、被害の大きかった東灘区3,305戸（8.9%）、灘区3,418戸（9.2%）、兵庫区3,017戸（8.1%）、西宮市2,672戸（7.2%）と続く。他方、実際に建設された仮設住宅戸数は、長田区647戸、東灘区3,883戸、灘区986戸、兵庫区654戸、西宮市4,901戸である。これより、長田区や灘区、兵庫区では、仮設住宅の入居世帯に比べ建設戸数が圧倒的に少なく、多くは、郊外に設置された仮設住宅団地へ入居したことが伺われる。

第2に、入居世帯の年齢を見ると、世帯主が65歳以上の高齢者世帯が41.8%を占め、これら高齢者世帯の構成員数は、1人又は2人が90.1%を占めていた。

他方、復興住宅についても、同様の傾向を見いだすことができる（データの出所は、いずれも「災害復興公営住宅団地コミュニティ調査報告書」（兵庫県））。第1に、入居者の約半数（46%程度）が震災時の居住地から3キロ以上離れた場所に位置する復興住宅に入居しており、10キロ以上移動した人も20%を超える。しかし他方で、1キロ未満（ほぼ、元のコミュニティと同じ地域と言えるであろう）という人も23%存在し、かつ、後述するように、物理的距離の移動そのものが問題なのではないことを示唆するデータも得られている。第2に高齢化については、65歳以上が38.1%に達している。これは、一般県営住宅の16.0%、震災発生時の兵庫県全体の数値13.7%などと比較して

も、非常に高い数値である。第3に、被害程度については、入居世帯の74.5%が自宅が全焼・全壊した被災者で、かつ、27.6%の入居世帯が自分あるいは家族が人的被害を受けていた。

以上を集約すれば、仮設・復興住宅では、自宅の大被害から住む場所を奪われ、元居た地域から離れた場所で、自らと同じような立場、年齢の人々が多数を示す社会で生活する高齢の被災者をいかに支援するかが課題となっていたことがわかる。

イ 仮設・復興住宅入居者に対する支援：その成果と問題点

(7) 支援施策の展開と成果

もちろん、仮設・復興住宅の入居者、世帯に対しては、行政は、一少なくとも、2(1)でとりあげた中堅層と比較すれば一数多くの支援施策を展開した。冒頭で指摘したように、仮設・復興住宅に対する優先的入居そのものが支援であるが、ここでは、その他の施策についてその主なものについて見ておこう。

応急仮設住宅や災害復興公営住宅への入居者には高齢者等が多いほか、避難所から仮設住宅、災害復興公営住宅と何度も転居を余儀なくされ、従前からのコミュニティから離れざるを得なかった状況から、相談・見守り対策のほか、健康・福祉、生きがい・コミュニティプラザの各分野において、表11、表12のような施策が実施された。

相談・見守り対策では、生活支援アドバイザー、ふれあい交番相談員、生活復興相談員、高齢世帯生活援助員などが配置され、戸別訪問による見守り活動や新しい環境で生じる問題等の相談に応じた。また、福祉・健康の面では、要支援の高齢者等が入居する地域型仮設住宅や、高齢者向け住宅のシルバーハウジングに生活援助員等が派遣されたほか、医師・保健師や看護資格をもつ健康アドバイザーによる健康相談等の活動が行われた。

さらに、新たな馴れない環境において、高齢者等が閉じこもりがちになること等を防ぐため、仲間・コミュニティづくりの支援として、ふれあいセンターやコミュニティプラザの運営支援のほか、NPO・ボランティアとも連携した支援事業などが展開された。

これらの施策は、もちろん、一定の成果を上げたと評価できるであろう。

(4) 自立への奮闘と心身ケアの必要性

以上に整理した施策はどのような成果をあげ、また問題点が残ってるのか。ここでは、仮設・復興住宅入居者とそうではない被災者について、特にその生活復興上の相違（格差）について検証するという観点から、前者については「災害復興公営住宅団地コミュニティ調査」（上記）、後者については「生活復興調査」（2(1)で概要を略述）のデータを参照しながら論じたい。両調査は、いくつかの調査項目を共有しているので、データの比較が可能である。

各論の前に、結論を先どりしておくとして、以下の通りである。一般的に、復興住宅入居者は、数々の支援施策にもかかわらず、生活復興の歩みはけっして早いとは言えない。特に、心身のストレスが高いことが懸念される。ただし、ボランティアによる支援や団地単位での仲間づくりなどが、入居者の生活再建にプラスの影響を与えていることを示すデータもあり、支援施策が一定の成果をあげていることもあきらかとなった。以下、具体的なデータを見ていく。

表 11 応急仮設住宅入居者を対象とした主な支援

分野	事業名	内容等
相談・見守り対策	<ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅巡回相談 ・生活支援アドバイザー ・ふれあい交番相談員 等 	各種支援者を配置し、生活再建や恒久住宅への移行等の相談活動を展開。
健康対策	・仮設診療所設置事業	仮設住宅入居者の医療を確保するため、仮設診療所を設置。(7か所)
	・健康アドバイザー	看護資格をもつ健康アドバイザーが戸別訪問により健康相談等を実施。
福祉対策	・地域型仮設住宅入居者ケア事業	支援が必要な高齢者等のために、地域型仮設住宅を設置し、生活援助員等を派遣。
	・「ふれあい安心ベル」の配布	ひとり暮らし高齢者が、安心して生活できるよう、「ふれあい安心ベル(防犯ブザー)」を配布。
生きがい・コミュニティ対策	・ふれあいセンター管理運営	高齢者等のコミュニティづくりや、ボランティア活動の拠点として設置するとともに、運営費を支援。
	・いきいき仕事塾の開設	高齢者の生きがい・仲間づくりのきっかけづくりとして、手芸・野菜づくり等を学ぶ場を開設。
	・スポーツ遊具等設置助成	子どもの心身のリフレッシュ等のため、スポーツ遊具等の設置を助成。

表 12 災害復興公営住宅入居者を対象とした主な支援

分野	事業名	内容等
相談・見守り対策	<ul style="list-style-type: none"> ・生活復興相談員 ・高齢世帯生活援助員 ・地域見守りネットワーク会議開催 	災害復興公営住宅での高齢者等の生活再建を支援するため、相談員を配置するとともに、各種支援者の連携を図るためのネットワーク会議を開催。
	・夜間・休日見守り・安心システムの推進	見守り活動が手薄となる夜間・休日においても、高齢者が安心して暮らせるよう、電話相談窓口を設けるほか、緊急通報システムを設置。
健康対策	<ul style="list-style-type: none"> ・健康アドバイザー ・「まちの保健室」の開設 ・コミュニティプラザでの医療・健康相談 	看護資格を持つ相談員を設置し、健康相談や健康実施するほか、コミュニティプラザを活用した医療相談を実施。
福祉対策	<ul style="list-style-type: none"> ・シルバーハウジングへのLSA(生活援助)の配置 ・被災高齢者自立支援事業 	高齢者向け住宅にLSAを配置し、生活相談や見守り活動のほか、高齢者の自立に資する事業を実施。
生きがい・コミュニティ対策	・コミュニティプラザ運営事業	新たな環境での仲間・コミュニティづくりのため、コミュニティプラザを使った各種行事等の開催を支援。
	・災害復興公営住宅高齢者元気アップ活動支援事業	自治会とNPO・ボランティアが連携し、高齢者等の生きがい・仲間づくりを支援する事業を実施。
	・いきいき県住推進員	災害復興県営住宅でのコミュニティづくりを支援する相談員を設置。

両調査で共通して用いられている中心概念に、「生活復興類型」がある。これは、くらしに対する姿勢について問う複数の質問項目を総合的に指標化すること（具体的には、因子分析と呼ばれる分析手法を用いる）によって得られるものである。具体的には、この分析によって、震災の打撃から回復し前向きに生活することが可能になったと判断される「自立（回復）型」、自立へ向けた方向性を有しているもののその過程にあると判断される「自立（奮闘中）型」、および、生活満足度や再適応感が相対的に低く被災の打撃から必ずしも回復しているとは言えない「再興途上型」の3つの生活復興類型が見いだされた。そして、2つの「自立型」と「再興途上型」の割合を、一般被災者のサンプルと認めうる2003年の生活復興調査と復興住宅調査とを比較すると、図11に示したように、やはり、復興住宅居住者には、「再興途上型」がより多いことがわかる。すなわち、全体として言えば、数々の支援施策にもかかわらず、復興住宅入居者の生活復興は遅れがちである。この点、被災者が当初有していた格差を十分に埋めるには至っていないと言える。

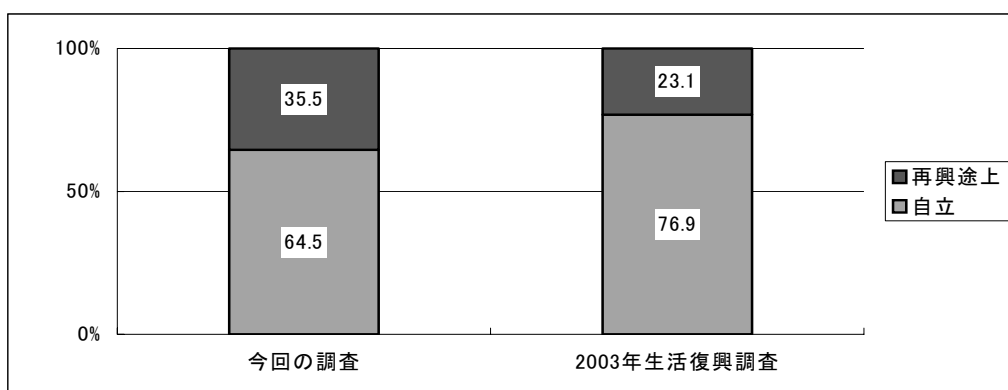


図11 「くらしに対する姿勢」タイプの比較（「復興住宅調査」から）

また、「自立型」の内訳を見ると、図12のように、復興住宅入居者には、「自立（回復）型」よりも「自立（奮闘中）」がより多く含まれている。そして、この奮闘に対しては、重要他者との出会い（この点は、下の（ウ）で詳述）、訪問者の存在、自治会活動の充実、LSAなどの公的支援者の活動といった要因がポジティブな影響を及ぼすことが見いだされている。よって、上記（ア）による諸施策は一定の成果をあげているが、なおいっそうの充実をはかる必要があると言える。

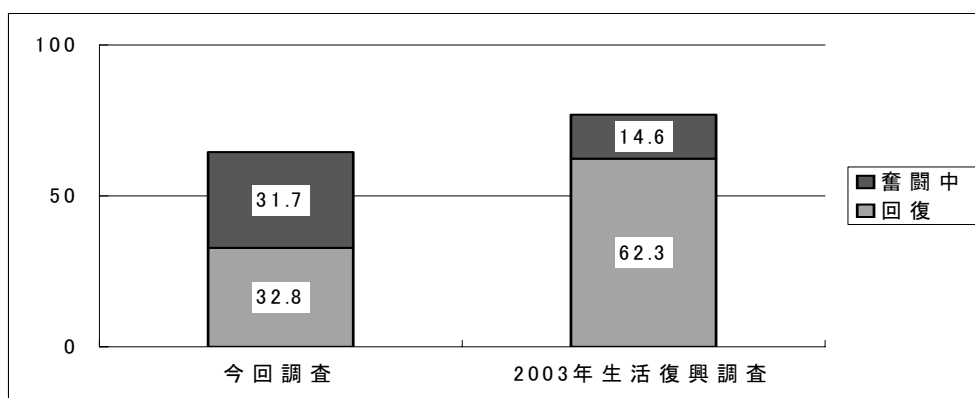


図12 「自立」タイプの構成の比較（「復興住宅調査」から）

他方、高齢で被害の大きかった被災者、かつ、それまでとは異なる場所での生活をスタートすることになった被災者が多く生活する復興住宅では、心身のストレスが高い点が懸念される。これは、震災による直接的な心身へのダメージに加え、上で述べ

たような意味での生活復興へ向けての「奮闘」が影響を及ぼしている。例えば、心的ストレスに関する項目である「気持ちが落ち着かないところがあるか」という問いに対して、「いつも」あるいは「たびたび」と答えた人の割合は、被災者全体では17.9%であったが復興住宅入居者では24.3%にのぼり、「気分が沈むことがある」でも、被災者全体18.5%、入居者25.3%である。また、身体的ストレスについて尋ねた「息切れがする」では、被災者全体7.8%に対して入居者16%、「めがいがする」では、被災者全体5.5%に対して入居者12.6%である。

さらに、先に、中堅層に対する支援について検証する中で、図6、7に示したように、高齢者は、一般に心身ストレスが高い。すなわち、中堅被災者（中年層かつ中所得者層）は、高齢の被災者とは異なった意味で困難を抱えている面があるものの、心身ストレスは相対的に低い。逆に言えば、高齢の被災者は、その所得階層や生活復興の状態のいかんにかかわらず、心身ストレスが高い傾向にあるのである。（ア）に集約したように、特に、高齢者の占める割合が突出して高い仮設・復興住宅においては、さまざまな形で入居者の心身の健康に対するサポートが展開されてはきた。しかし、調査データによると、コミュニティの形成や新たな人間関係の創出といった側面に比較すると、この点に関する成果は必ずしも十分とは言えないことが示唆される。今後は、医療・保健面での支援の拡充が求められると言える。

（ウ）「元いた場所に戻りたい」という願いについて

本項の最後に、仮設・復興住宅入居者に関して、しばしば問題点と指摘された元のコミュニティ（住まい、人間関係）との距離、という点について考えておきたい。「元いた場所に戻りたい」という声は、しばしば耳にする被災者の切実な願いである。とりわけ、県外被災者（2（2））や、震災時の居住地から離れた復興住宅に入居した被災者にとってはそうであろう。

さて、「戻りたい」という要望には、当然のことながら、理由がある。このとき、居住地や住まいは単なる物理的空間ではない点に注意が必要である。特に、長年同じ場所に住み続けた高齢者にとっては、その場所・環境は、ライフコース（人生）そのものである。その街のお店、その街の病院、その街の路地、そこでの会話、そこで培った人間関係—これら有形、無形のものが溶け合って場所というものは形成されている。そこは、単なる物理的空間ではない。だからこそ、人々は、その場所に戻りたいという感覚を抱くのである。

しかし、この同じことは、次のように別の角度から見ることにも可能である。場所は単なる物理的空間ではない社会的空間である。であるとすれば、元いた場所にあったものと同じ豊かさをもつ社会的空間を新たに創造することができれば、あるいはそのための支援を適切に講じれば、必ずしも、物理的に同じ場所に帰還することが被災者の生活復興に必須ではないかもしれない。

実際、そのことを示唆するデータを、「災害復興公営住宅コミュニティ調査」に見いだすことができる。本調査では、被災者（復興公営住宅入居者）の震災からの生活の回復ぶりを総体としてとらえる尺度（生活復興感尺度）が準備されている。この値と他のさまざまな調査項目との関係分析を行うことで、どのような要因が生活復興感を高めるのか、あるいは、逆に低下させるのかを推定することができる。そうした分析から、ここでの議論と関連する2つの非常に興味深い事実が浮上した。

第1は、被災時の居住地（元いた場所）と現在の居住地（復興公営住宅のある場所）の移動距離の大小は、居住者の生活復興感にほとんど影響を与えないという事実である。つまり、たしかに、巷間、「元いた場所に戻りたい」という声は聞く。しかし、実際に、復興公営住宅に入居している人々（その中には、「元いた場所からはだいぶ遠い」と不満や不安を抱きながら入居した方々もいらっしゃるであろう）の、現時点での生活復興感に、元いた場所からの距離は大きな影響を及ぼさないのである。

第2の事実は、生活復興感によい方向で影響を及ぼす有力な要因として、「重要他者との出会い」という要因が浮上した点である。統計的に言えば、元いた場所からの距離は生活復興感に明確な影響を与えているとは言えないが、重要他者との出会いは、統計的に有意な（無視できない）影響を与えていることがはっきりと見いだされた。この要因は、次のような質問項目によってとらえられる項目である。

「人は人生で自分以外の様々な人々との関わりを通じて自分の人生をつくっていくものと言われる。あなたは、その人のおかげで被災後の生活設計が定まったと感じられるような『だれか』にめぐりあわれましたか」

この項目は生活復興感の高低に非常に大きなインパクトを与える。もちろん、出会いのあった人は復興感が高く、そうでなかった人は低くなる。このことは、すなわち、被災者が「重要他者との出会いがあった」と感じることでできるような社会的空間（コミュニティやまち）を新たに創造することができれば、そのための適切な支援を行政が行うことができれば、物理的に同じ場所に被災者を帰還させることと同じ効果——控えめに言っても、勝るとも劣らない効果——を生むことができるということを示唆しているであろう。

もちろん、この点については賛否両論もありえるだろう。それでも、物理的に同じ居住地への帰還を考えるべきだという考えもあろう。高齢者の場合、一般的に言って、まさに、こうした「重要な他者」との出会いを新たに求めるライフステージにはないことが問題なのだ。既存のものを回復するしかなく、だからこそ、物理的に同じ空間に戻ることに大事だという意見もあろう。これに対して、逆に、当該地域の過半が転居しているような地域の場合、同じ場所に戻ったとしても、既存の人間関係を回復することにつながるのだろうか。それよりは、新しい場所で新しい人間関係を基盤にした社会的空間を作っていくこと、そのための支援をすることの方が大切ではないか。こうした反論もあろう。さらに、被災者の年齢、ライフステージ上の位置、職業、さらには、パーソナリティなどによっても、どちらの方向の施策が有効かは変わるとも考えられる。

しかし、いずれにせよ、上記のデータは、少なくとも、「元いた場所に戻る」ことだけが生活復興ではないこと、言い換えれば、元いた場所に戻れなければ生活復興はありえないという考えは一面的に過ぎること、以上のことを示唆する点では重要である。

ただ、被災地でも淡路地域では、コミュニティが維持された結果、高齢者の閉じこもり等が大きな問題とならなかったほか、先の新潟県中越地震においても、被災地が中山間部であり、集落単位で避難したことで、住民の安心につながったという状況がある。これらの例からも、仮設住宅や災害復興公営住宅への入居にあたっては、できるかぎり従前居住地のコミュニティ単位で入居できるような配慮を行うことが、以後の生活復興に大きく寄与すると考えられる。

その上で、既存コミュニティの復興とその場所への居住者の帰還、および、新しい居住空間の設定とそこでの新たな人間関係の創造、既存居住空間の再建・復興状況、該当者の年齢、ライフステージ、職業などを勘案しながら、この両者の方向性をバランスさせていくことが重要である。

(4) 外国人県民

被災地のうち神戸地域等は、明治以降神戸港を中心として日本の輸出入の一大玄関口として発展した歴史から、外国人が多く居住・滞在する地域である。これら外国人県民も、阪神・淡路大震災では日本人と同様に被災を受け、復旧・復興に取り組んでこられた。

外国人県民と日本人の最大の差は、言語と国籍である。すなわち、日本語による情報伝達・コミュニケーションが十分できない被災者に対し、必要な情報が十分に伝わったかどうか。また、各種の支援策が、日本国籍の有無によって適用・不適用等の問題がなかった

かという点がある。

これらの点については、社会・文化部会「外国人県民支援のしくみづくりと地域国際化の推進」で検証されていることから、ここでは、各種施策による支援の状況を確認しておきたい。

復旧・復興の支援の主な施策等としては、応急仮設住宅や災害復興公営住宅等の住まいの提供、阪神・淡路大震災復興基金を活用した住宅・生活・産業等の各分野における支援事業があるが、これらについては、日本国籍の有無による適用・不適用の差はなかった。

一方、既存制度・施策においては、健康保険に未加入のため、震災に起因する傷病の医療費の支払いが困難であったり、外国人学校の一部が、災害復旧の国庫補助対象外である等の課題があった。このため、各総領事館関係者、外国人団体代表者、外国人学校関係者や学者、国際交流団体関係者等からなる「外国人県民復興会議」（平成7年2月17日設置）の意見・提言を踏まえて対応が講じられた。

具体的には、復興基金を活用し、保険未加入の外国人県民に対し医療費の補助を行う「外国人県民救急医療費損失特別補助」のほか、外国人学校の施設や教育用備品等の復旧費用を補助する「私立専修学校・外国人学校施設等災害復旧費補助」「同教育活動復旧費補助」、被災した生徒等の授業料等の軽減を図る「私立専修学校・外国人学校授業料等軽減補助」等が設けられた。

以上のとおり、外国人県民の復旧・復興についても、相当程度の配慮が払われた。このことは、海外との交流が活発であるという神戸・阪神地域の歴史的な特性も貢献していると思われるが、約70年前に発生した関東大震災において、在日朝鮮人・韓国人が不当に差別的な対応を受けたことと比べ、社会全体の国際理解が着実に進んできた結果と評価できるのではないかと。

ただし、問題点も残る。たしかに、中国、朝鮮・韓国や欧米系外国人は、比較的人口も多く、民間ボランティアや民族団体や各国総領事館等の支援もより豊富と考えられる。しかし、表13のとおり、近年日本に滞在する外国人の出身国も多様化してきており、特に少数しか居住・滞在していない国の外国人県民についても、今後、十分に配慮していく必要があると考えられる。

表13 県内外国人登録人数（上位20か国、平成15年12月末現在）

国名	人数	国名	人数	国名	人数
韓国・朝鮮	61,092	英国	803	マレーシア	181
中国	20,191	インドネシア	708	ボリヴィア	166
ブラジル	3,897	オーストリア	602	ロシア	157
フィリピン	3,106	カナダ	544	ラオス	122
ベトナム	2,964	タイ	533	その他	2,407
米国	2,317	ドイツ	315		
インド	1,181	ニュージーランド	236		
ペルー	969	フランス	230		
				県全体	102,721
				(神戸・阪神)	(76,242)
					(74.2%)

(5) 被害認定調査

未曾有の大災害であった阪神・淡路大震災では、その後の復旧・復興において、各種支援策の適用対象は、家屋の被害程度、具体には「り災証明」の内容が最大の基準となった。そのため、「り災証明」の『全壊』『半壊』『一部損壊』の判定を巡り、被災者の間に多くの不満が生じ、市町の窓口へも判定の見直し等の苦情が多く寄せられることとなった。

しかし、家屋被害を『全壊』『半壊』『一部損壊』に判定する基準は、本来、国が災害時の被害状況を把握することを目的に、各自治体に示したものであり、各種支援策の適用基準に利用することを想定して定められたものではない。この基準は、表 14 のように大枠が示されているのみであり、具体的な判定は、市町に委ねられたものであった。これほどの大災害の経験がなかったことから、一般の県民はもとより、被害認定を行う市町においても、後々に「り災証明」がこれほど重要な意味をもつとは想定していなかった。このため、家屋被害の認定、「り災証明」の発行においては、様々な混乱がみられた。

表 14：災害に係る住家の被害認定基準

被害種類	基準
全壊・全焼 (全流失)	<ul style="list-style-type: none"> 住家の損壊、焼失若しくは流失した部分の床面積が、その住家の延床面積の 70%以上 住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が 50%以上
半壊・半焼	<ul style="list-style-type: none"> 損壊部分が、その住家の延床面積の 20%以上 70%未満 住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が 20%以上 50%未満

ア 各市町における被害状況

被災地 10 市 10 町の人的及び家屋被害の状況は、表 15 のとおりとである。当然のことであるが、家屋被害が大きかった市町においては、人的被害が大きかったことが分かる。人的被害のうち、死者数は、震度 7 の地域を含む神戸市、西宮市、芦屋市、宝塚市で多くなっており、重・軽傷者を加えた被害者数全体では、神戸市、西宮市、尼崎市、芦屋市の順に多くなっている。

一方、家屋被害数では、神戸市、尼崎市、西宮市、宝塚市の順に多くなっており、人的被害とは若干の違いが見られる。家屋被害（全・半壊の棟数）と人的被害者数（死者数＋重傷者数）の相関関係を見ると、図 13 とおりとなる。概ね、人的被害と家屋被害は、比例して増加していることが分かる。

表 15 被災 10 市 10 町の被害状況

	人的被害者数						家屋被害数(棟数)				
	死者数	重傷	小計		軽傷	計	全壊	半壊	計		
神戸市	4,564	6,300	10,864	①	8,378	19,242	①	61,800	51,125	112,925	①
尼崎市	49	1,009	1,058	③	6,136	7,194	③	5,688	36,002	41,690	②
西宮市	1,126	1,643	2,769	②	4,743	7,512	②	20,667	14,597	35,264	③
芦屋市	443	551	994	④	2,624	3,618	④	3,915	3,571	7,486	⑦
伊丹市	22	226	248	⑥	2,490	2,738	⑤	1,395	7,499	8,894	⑥
宝塚市	117	393	510	⑤	1,808	2,318	⑥	3,559	9,313	12,872	④
川西市	4	75	79	⑨	476	555	⑨	554	2,728	3,282	⑧
明石市	10	139	149	⑦	1,745	1,894	⑦	2,941	6,673	9,614	⑤
三木市	1	2	3		17	20		24	94	118	
洲本市	4	6	10		38	48		17	663	680	
津名町	5	23	28		19	47		603	893	1,496	
淡路町	1	6	7		51	58		333	668	1,001	
北淡町	39	59	98	⑧	811	909	⑧	1,056	1,218	2,274	⑨
一宮町	13	16	29	⑩	146	175	⑩	765	736	1,501	⑩
五色町		3	3		14	17		186	269	455	
東浦町		21	21		25	46		319	461	780	
緑町		7	7		7	14		18	49	67	
西淡町		3	3		2	5		136	178	314	
三原町			0		4	4		18	119	137	
南淡町		3	3		2	5		9	69	78	
計	6,398	10,485	16,883		29,536	46,419		104,003	136,925	240,928	

しかし、西宮市と尼崎市を比べると、西宮市の人的被害が相当大きかったにもかかわらず、家屋被害では尼崎市が上回るという逆転が見られる。この状況は、神戸市を除いた図 14 でみるとより一層明確になる。

この違いは、各地域の地盤特性等による揺れの違いや、昭和 56 年以前の建築基準法に基づく家屋の多少による影響もあると考えられるが、各市町における家屋の被害認定の実施方法等による違いが大きいのではないかと推測される。

図 13 挿入：人的被害と家屋被害の相関関係

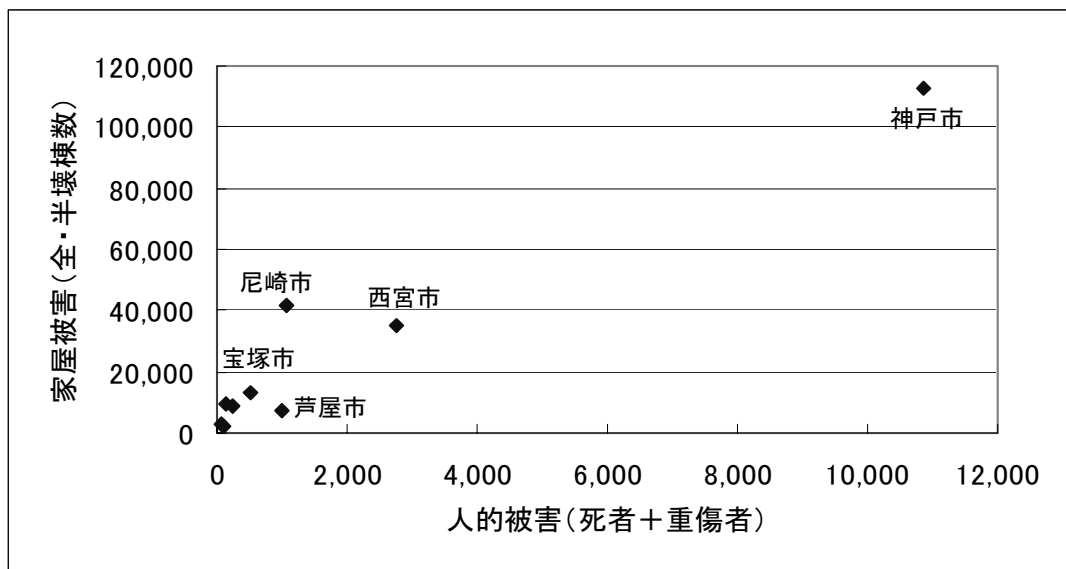
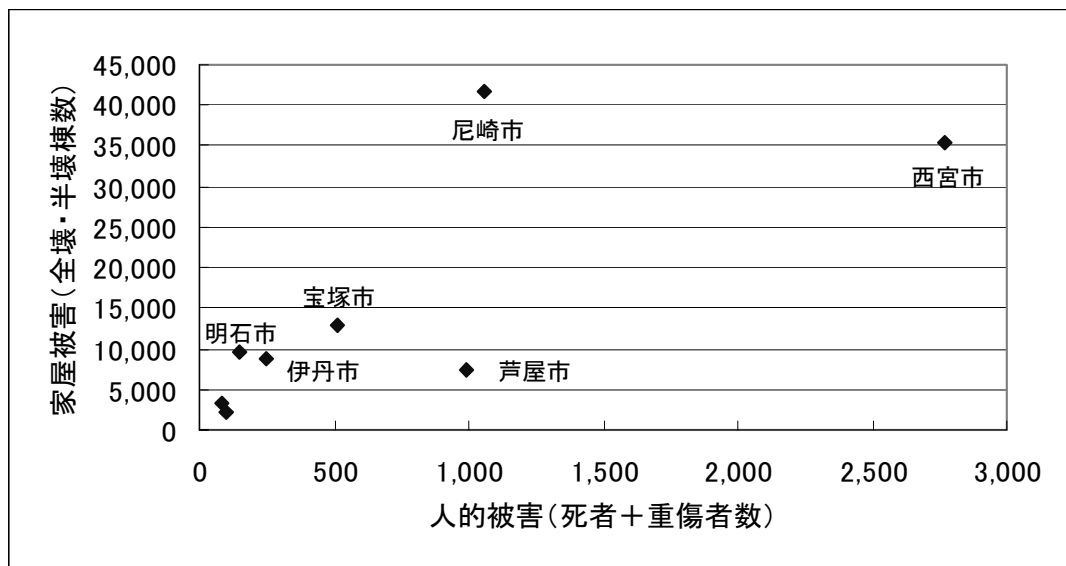


図 14 挿入：人的被害と家屋被害の相関関係(2)



イ 尼崎市及び西宮市における家屋被害の認定

尼崎市及び西宮市の被害認定方法について、両市の記録によると次のとおりである。

(7) 尼崎市

尼崎市における家屋被害の把握は、「震災直後の初動調査」、「全市外観目視調査」、「建物の危険度調査」、「義援金等に係る家屋被害調査」の概ね 4 段階にわたって行われた。

最初の「初動調査」は、市各支所の職員や社会福祉連絡協議会会長（自治会長）等による目視による概略的な被害実態調査であった。このため、震災直後に発行された

「り災証明」は、地域の社会福祉協議会会長や民生児童委員の確認を受けた上での申請者（被災者）からの自己申告に基づくものであり、以後の各種支援策の適用基準となる「全壊」「半壊」の判定はなく、被害状況は記述式となった。

次に行われた「全市外観目視調査」では、各地域の被害状況を把握することを目的に、市の各支所職員等により、担当地域の家屋の外観を目視確認が行われた。修復不可能なものは「全壊」、修復可能なものは「半壊」とされた。

さらに、震災後約1週間頃から、建築の専門家による「建物の危険度調査」が行われた。この調査は、二次災害防止を目的としたもので、市内の全共同住宅及び申込のあった戸建て住宅を対象に、「安全」「要注意」「危険」の3段階の判定が行われ、建物入口に、それぞれ緑・黄・赤のカードが添付された。

最終段階とも言える「義援金等に係る家屋被害調査」は、義援金や県災害援護金等が、り災証明の全・半壊世帯を対象に支給されたことを受け、判定の正確を期すために行われた。当該調査では、外観調査及び家屋内調査による全市一斉の悉皆調査を行うことも検討されたが、短期間で調査を終了するための人員の手当等が困難であったことから、最終的には、それまでの調査結果を活用した調査となった。具体には、「全市外観目視調査の全壊判定」「建物の危険度調査の赤ラベル」は「全壊」と判定し、その他の住家については、申請者との面談を基本に、「家屋被害状況調査票」により外観・家屋内調査を併用して実施することにより判定された。

(4) 西宮市

西宮市における家屋被害調査では、まず、1月23日～2月6日までの間、福祉職員を中心として小学校区毎に調査班を編成し、外観目視による個別調査が実施された。

その後、義援金の支給が開始されるに伴い、支給要件が全・半壊であることから、被災者から認定内容の再調査の申し出が多く出された。このため、同市では、2月下旬から申出のあった家屋を対象に再調査が順次実施された。また、一般戸建住宅の再調査とは別に、マンション、文化住宅等の共同住宅については、建築事務所等の建築士の協力を得て、より正確な再調査が行われ、判定誤りとなった一部については是正がなされた。再調査申出の期間は、4月21日とされたが、実際には、その後も申出が続き、再調査の実施、判定の確定には、その後相当の期間を要することとなった。特に、被害判定が困難な建物に対応するため、「西宮市家屋被害状況判定震災委員会」を設けられた。

さらに、「家屋が損壊して、解体せざるを得ない場合は、全壊に等しい」との被災者の心情に配慮するとともに、判定基準に幅があったことから、平成7年中に解体し、判定変更の申出があったケースについては、「全壊」扱いとする特例措置が講じられた。

ウ 家屋の被害認定における課題

このように市町によって家屋被害の認定内容に、相当のバラツキが生じた原因としては、阪神・淡路大震災が未曾有の災害であり、各般の緊急対応等に追われ、被害認定に十分な人材（職員）や時間が当てられなかったこと大きな要因ではあるが、それ以外に次のような問題点が指摘できるのではないか。

(7) 被害認定基準の曖昧さ

災害の被害認定基準は、元来、災害時の被害状況を把握するため、すなわち、国が被災市町から報告を徴することを目的に定められたものである。このため、各種支援の適用の可否を判断するための厳密な基準として定められたものではない。

認定基準では、表2に示したとおり、例えば、「全壊」では、「住家の損壊した部分の床面積が、その住家の延床面積の70%以上」等としているのみで、具体の認定にあたり、どの程度損壊が70%以上と判定できるかどうかについては、明確にされていない。

このため、被害認定においては、多分に認定者の主観・印象等により左右されると

という問題がある。

(イ) 被害認定の専門職員の不在

家屋被害の認定は、各市町によって若干の差違はあるものの、多くは、「り災証明」の発行を所管する部局が行っており、前述の西宮市や尼崎市では、福祉担当職員等が中心となっている。当然、これらの職員は事務職であり、特に、家屋・建築等に専門的な知識を有しているものではなく、平常時から特別な研修等を受けているものではない。

さらに、人手と時間がない中での認定作業は、外観目視調査を中心としたものにならないを得なかった。

一部、建築士等の専門家の応援も得て調査を行っている。しかし、尼崎市では、「建物の危険度調査」を建築士の協力を得て行い、「危険」とされたものについて、後に、「全壊」としているが、「危険度調査」は、余震等による二次災害を防止することを目的としたものであり、「危険」と判定されたものが、必ずしも「全壊」と認定されることは限らない。また、西宮市においても、建築士による判定は、マンション等の共同住宅に限って実施されたものである。

エ 家屋の被害認定にかかる仕組みの構築（提言）

阪神・淡路大震災での被害認定に課題等があったことを踏まえ、国においては、建築技術の進歩や住宅構造の変化に対応するために、平成13年に「災害の被害認定基準」を見直すとともに、具体の被害認定のマニュアルとも言える「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」を定められた。同指針では、地震や浸水被害の災害種類、木造・非木造の住家の種類ごとに、被害認定の評価項目等を詳細に定めている。しかし、同指針を適切に使った認定作業を行うには、担当職員等の研修等が必要となってくると考えられる。

また、阪神・淡路大震災後、国において被災者生活再建支援法の制定や、同法の改正による居住安定支援制度の創設がなされたほか、各自治体においても、独自の支援制度等が設けられてきた。これらは、いずれも、住家の被害認定に基づき適用されることとなっており、家屋の被害認定は、単に国の被害状況の把握という目的に止まらず、被災者が支援を受けられるかどうかの重要な指標となっている。

このため、将来の災害に向けて、発災時の被害認定が迅速・公平に実施できるような仕組みの構築等が不可欠であると考えられる。

具体には、国又は自治体において、家屋の被害認定について一定の研修を受けた人材「被害認定士」（仮称）を育成するとともに、この人材を予め登録しておき、大規模災害時、当該被災市町のみでは被害認定ができない場合は、周辺市町から「被害認定士」を派遣し、迅速・公平な認定が行える仕組みを構築する必要があるのではないかと。

また、現在の被害認定運用指針は、非常に詳細で、専門的な内容であることから、被害認定を主に担当する市町の一般事務職員でも、簡易に認定できる内容に改めることも検討する必要がある。

3 支援施策の段階的拡充

阪神・淡路大震災後、被災地は、長期にわたる復興という課題に直面した。それは、先が見えない、長く困難な道のりであったし、今後もその歩みは続く。その間には、予想通りの成果をあげた施策もあったし、思わぬ結果を招いた対応もあった。しかし、今、10年近い年月を経て、われわれは、震災直後から現在へと至る被災社会の変化の全貌を一望のもとに見渡せる地点に立っている。ようやく、「あの時の施策は拙速であった可能性がある」、あるいは、「この対応はもっと早い時点ですべきであった」といった、長期にわたるタイムフレームに立った検証作業が実現可能な時点が到来したわけである。

こうした観点にたったとき重要と思われる論点のひとつとして、各種の支援施策が、時間の経過とともに段階的に拡充されてきたことをどのように評価するか、という課題がある。

すなわち、支援施策は、一般に、行政システムを含め社会が大きな混乱に陥り、かつ、先が読めない震災直後には薄く、その後、予算措置や体制の立て直しに伴って手厚くなる傾向にあった。

これは、一方では、肯定的に評価されるべきものである。未曾有の大災害からの復興過程は、未曾有の災害そのものと同様、だれにとっても未曾有の体験である。そのすべてを予期できた者などだれもない。よって、段階的に拡充されることが多かった復興支援策も、復興の進捗状況、内外の社会・経済的変動など、さまざまな変化に柔軟かつ有効に対応した結果としてこのようになったという一面がある。

しかし他方で、段階的な支援拡充は、時に「さみだれ式」との批判があったように、大きな支援が必要な困窮期には支援が十分行き届かず、逆に、その後、被災者の自己選択による自力復興が求められる時期になって、かえって支援が手厚くなることもあった。このことが、長期的な視点にたったとき、被災者や被災地の復興を阻害した可能性も考えられる。

以下、3節では、この論点に関して、具体的な事例を通して検証していくことにしよう。

(1) 復興基金事業の概要

ここでは、被災者支援施策の主力となった「復興基金事業」による支援施策を事例について見ていこう。

まず、「復興基金事業」の経緯については、第2章⑧「復興資金－復興財源の確保」に詳しいので、ここでは割愛し、本項の論点（支援施策の段階的拡充）に関わる範囲で、事業の経緯を簡単にまとめた表16、および、主な生活復興支援施策を時期別にまとめた一覧表（表17）のみを掲げておく。

表 16 復興基金事業の設立・追加・拡充の経緯（兵庫県調べ）

時 期	内 容	備 考
7年4月 (創設)	被災者住宅再建支援事業補助、緊急災害復旧資金利子補給、ふれあいセンター設置運営事業補助及び私立学校復興支援利子補給等28事業でスタート	・復興基金の設立 (規模6,000億円)
7年8月	(追加)復興まちづくり支援事業及び応急仮設住宅共同施設維持管理費補助等28事業 (拡充)私立学校復興支援利子補給等2事業	
8年3月	(追加)被災地芸術文化活動補助等5事業 (拡充)ふれあいセンター設置運営事業補助等8事業	
8年7月	(追加)民間賃貸住宅家賃負担軽減事業等5事業 (拡充)被災者住宅購入支援事業補助等9事業	・恒久住宅への移行のための総合プログラム策定
8年9月	(追加)生活復興資金貸付金利子補給等5事業 (拡充)応急仮設住宅共同施設維持管理費補助等2事業	・生活復興対策の充実
9年1月	(拡充)民間賃貸住宅家賃負担軽減事業等8事業	・ふるさとひょうごカムバックプログラム策定
9年3月	(追加)生活再建支援金、復興土地区画整理事業等融資利子補給、新産業構造拠点地区進出企業賃料補助及び被災地しごと開発事業補助等25事業 (拡充)生活復興資金貸付金利子補給、被災者住宅再建支援事業補助、産業復興ベンチャーキャピタル制度等19事業	・基金の増額(3,000億円) ・住まい復興、生活復興に係る詳細プログラムの策定等
9年10月	(追加)被災中高年恒久住宅自立支援制度、事業再開等支援資金利子補給等7事業 (拡充)住宅債務償還特別対策、緊急災害復旧資金利子補給等8事業	・住まい復興、産業復興対策の充実
10年3月	(追加)被災宅地二次災害緊急助成、被災商店街空き店舗等活用支援事業補助等3事業 (拡充)生活復興相談員設置事業補助、住宅再建に係る利子補給事業等28事業	・期間延長等
10年5～7・10月	(追加)公営住宅入居待機者支援事業補助等5事業 (拡充)被災者自立支援金(従来の生活再建支援金、中高年自立支援金を拡充)等4事業	・基金の延長(3,000億円) ・恒久住宅への入居促進
11年3月	(拡充)緊急災害復旧資金利子補給等17事業	・期間延長等
12年1月・3月	(拡充)生活復興相談員設置事業補助等36事業	・「生活復興協働プログラム2000」の推進等
12年4月	(拡充)被災者自立支援金	・申請の取扱変更
12年7月	(拡充)政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給等3事業	・受付期間延長
12年12月	(拡充)震災周年追悼・記念行事関連復興事業補助	・See阪神・淡路イベント補助
13年2月	被災者自立支援金の創設時見込みからの増分に対する財源措置決定	・基金の延長(5,800億円)
13年3月	(拡充)民間賃貸住宅家賃負担軽減事業等29事業	・期間延長等
13年7月	(拡充)政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給等3事業	・受付期間延長
13年9月	(拡充)高齢世帯生活援助員設置事業補助等2事業	・高齢者の見守り対策
14年3月	(拡充)被災者住宅再建支援事業補助等31事業	・まちの賑わいづくり等
14年7月	(拡充)政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給等3事業	・受付期間延長
14年9月	(拡充)被災地域コミュニティプラザ設置運営事業補助	・Bタイプ拡充
15年3月	(拡充)被災者住宅再建支援事業補助等17事業	・被災高齢者の見守り、まちの賑わい創出
15年8月	(拡充)政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給等3事業	・受付期間延長
15年10月	(拡充)震災周年追悼・記念行事関連復興事業補助	・理事長特認事項追加
16年2月	(拡充)災害復興ボランティア活動補助	・高齢者元気アップ要件緩和
16年3月	(拡充)復興まちづくり支援事業補助等18事業	・まちの賑わい創出震災の経験と教訓等

主な生活復興支援施策一覧

住	恒久住宅への最終移行期の自立支援 (平成11年4月～) ・一時入居住宅相談事業	恒久住宅での本格的な生活復興の支援 (平成12年4月～) ・復興住宅への駐在所の設置 ・いきいき県住推進員の拡充	恒久住宅での本格的な生活復興の支援 (平成13年4月～) ・災害復興公営住宅等の家賃対策の延長 ・民間賃貸住宅家賃負担軽減事業の補助期間の延長	恒久住宅での本格的な生活復興の支援 (平成14年4月～)	恒久住宅での本格的な生活復興の支援 (平成15年4月～)
就	・被災地コミュニティ・ビジネスへの支援(入門相談・情報提供事業、参画支援事業、セミナー開催、離陸応援事業)	・被災地若年者元気アッププログラム ・生きがいしごと隊・ゆか設置 ・被災地コミュニティ・ビジネスへの支援の拡充	・被災地しごと開発就職等促進支援事業	・被災者就業支援事業	
健康・福祉		・健康づくり自主グループ育成事業 ・「しごと」のケア相談室、しごとのケア研究所の設置	・「まちの保健室」の開設	・「しごと」のケア研究・研修センター(仮称)の格納	・「まちの保健室」キャラバン隊による訪問事業
生活資金	・生活復興資金の取戻期間延長	・災害保護資金の償還困難者への対応		・被災者自立支援金の特例制度の実施	
生活全般・生きがい文 ・NPO 等支援	・被災者復興支援会議Ⅱの設置 ・地域活動推進事業(地域活動推進員講座、地域活動活-ジヤ)の整備 ・ひょうごお原村の形成)及びNPOと行政の生活復興会議の開催	・まちかど活動情報ネットワーク事業 ・「地域活動広場」事業(地域活動センター・NPOの設置等) ・生活復興のためのNPO活動支援事業(10月～)	・被災者復興支援会議Ⅲの設置 ・被災地NPO活動応援員育成事業 ・地域通関業務支援事業 ・被災地における子どもたちの体験活動(10月～) ・高齢世帯生活支援員の設置 ・地域見守りネットワーク会議 ・災害復興公営住宅高齢者元気づっぴ活動支援事業	・ラジオによる被災高齢者等への語りかけ事業 ・高齢世帯生活援助員による電話訪問事業 ・巡回型いきいき仕事塾開設事業 ・L.S.A活動強化事業	・夜間・休日見守り・安心サタの推進(夜間・終日・安心ほつとがやい)開設事業、緊急通報ヘルプ等普及促進事業 ・地域見守りプログラム開催事業 ・地域見守り支援者専門研修会開催事業 ・いきいき仕事塾修了生開設事業
県外に居住する被災者	・県営住宅設置条例の改正(家屋木解体世帯の住任条件緩和)	※生活復興協働プログラム2000 ・ひょうごが、ツク、ル、ル事業	※生活復興協働プログラム2001 ・生活復興協働プログラム	※生活復興協働プログラム2002	・県外居住被災者を対象にした優先入居(一部の住宅、5割優先)の実施

(2) 支援施策段階的要件拡充の事例

以上のように、「復興基金事業」は、その財政的基盤が段階的に拡充されてきた。これを受けて、「復興基金事業」による支援施策の多くで、それぞれの支援施策を享受可能な要件、対象が段階的に拡充された。その主なものを表 18 にまとめた。類似の事業も存在するので、ここではその代表例として、表 18 から 1～5 の事業をとりあげて、支援施策の段階的拡充の実態について、その具体例を見ておこう。

表 18 復興基金事業の要件拡充例（兵庫県まとめ）

	事業名	拡充の内容
1	被災者住宅購入支援事業補助	H8.7 区域要件の緩和、利子補給対象に民間融資追加
2	被災者住宅再建支援事業補助 (H7.4 制定)	H9.1 面積要件の緩和
3	民間賃貸住宅家賃負担軽減事業 (H8.7 制定)	H9.1 県外被災者に適用 H9.3 補助期間延長、補助額増額 H12.1 補助期間延長、補助額増額
4	復興まちづくり支援事業補助 (H7.8 制定)	H8.7 補助限度額増額 H10.3 アドバイザー派遣要件の緩和、復興市街地の空地の環境等を追加
5	商店街・小売市場復興イベント開催事業補助 (H9.3 制定)	H9.10 広域的に連携して取り組む商店街の活性化に効果的な事業に補助 H12.3 補助対象要件の緩和 H14.3 被災地商店街等にぎわい創出イベント事業の追加
6	商店街・小売市場共同施設建築費補助 (H9.3 制定)	H12.3 補助対象要件の緩和、「市町補助」要件の廃止、補助率・限度額引き上げ
7	被災商店街コミュニティ形成支援事業補助 (H9.10 制定)	H12.3 補助対象要件の緩和、「市町補助」要件の廃止、補助率引き上げ
8	被災商店街空き店舗等活用支援事業 (H10.3 制定)	H12.3 補助対象要件の緩和、「市町補助」要件の廃止、補助率・限度額引き上げ
9	共同店舗実地研修支援事業 (H10.3 制定)	H12.3 補助対象要件の緩和、「市町補助」要件の廃止
10	小規模事業者事業再開支援事業 (H10.10 制定)	H12.3 補助対象要件の緩和、「市町補助」要件の廃止、補助限度額の拡充

1 の被災者住宅購入支援事業補助、および、2 の被災者住宅再建支援事業補助は、災害復興（分譲）住宅の建設促進を目的としている。補助対象者としては、「被災した民間賃貸住宅の所有者及び持家層（共同住宅を含む）のうちで、自らの住宅を再建することが困難なもので、その費用相当分の土地及び建物の権利を譲渡することを条件に、住宅・都市整備公団、住宅供給公社、民間事業者等に災害復興（分譲）住宅の建設を代行させ、災害復興（分譲）住宅の認定を受けた者」とされた。平成 7 年 7 月事業開始である。しかし、翌年、平成 8 年 7 月には、区域要件が緩和され、あわせて利子補給対象者に民間の融資も追加された。また、平成 9 年 1 月には、面積要件が当初の 125 平方メートル以下から 175 平方メートルに緩和された。その後、何度かにわたって受付期間延長もなされている。

3 の民間賃貸住宅家賃負担軽減事業は、「阪神・淡路大震災により住宅を失った中低所得の被災者が民間賃貸住宅に入居する場合において、家賃の初期負担の軽減を図るために家賃の一部補助」を行う事業として位置づけられ、平成 8 年 7 月に制定、同 10 月試行された。

当初、補助対象住宅は、住戸規模が 25 平方メートル以上で、専用の浴室・台所・便所を備えており、かつ、兵庫県内に所在する民間賃貸住宅に限定された。しかし、わずか数ヶ月後、平成 9 年 1 月（施行は同 3 月）には、面積要件、および、設備要件はいずれも撤廃され、所在地要件についても、「兵庫県外においては、平成 14 年 3 月 31 日までに県内に居住する意志のある被災者が入居する民間賃貸住宅」も対象に加えられた。さらに、補助額も、当初は平成 8～9 年度が 3 万（家賃 6 万以上）、家賃の 2 分の 1（家賃の 2 分の 1）、同 10 年がそれぞれ 2 万、家賃の 3 分の 1、同 11 年がそれぞれ 1 万、家賃の 4 分の 1 の計画であった。しかし、平成 9 年 3 月施行の改訂で、平成 11 年度までは 3 万、家賃の 2 分の 1、平成 12 年度が 1 万 5 千円、家賃の 4 分の 1 に拡充された。この民間賃貸住宅負担軽減事業は、長期的な視点にたった支援施策について、多くの教訓、課題を今後提供事例であると判断されるので、項をあらためて詳述することにする。

4 の復興まちづくり支援事業補助は、被災地において展開される住民主体のまちづくり活動の支援拠点として、「ひょうご都市づくりセンター」を設置し、アドバイザーの派遣、まちづくり活動に対する資金助成などを通じて、市街地の健全な復興を推進するための支援事業である。平成 7 年 8 月に決定され、翌月より開始された。その後、平成 10 年 3 月に、アドバイザーの派遣要件が緩和され、あわせて、空地の環境整備を行う住民組織への資金助成や空地にバザールを設置する住民組織への資金助成などの補助事業が追加されるなどの拡充措置がとられた。また、受付期間や補助期間も延長された。

5 の商店街・小売市場復興イベント開催事業補助は、「被災地内の商店街等が復興をアピールし、「来街者の増加を図るために開催する復興イベント事業の経費の一部を補助することにより、被災商店街等の復興を推進するとともに、地域商業の活性化に資する」ことを目的とした事業である。平成 9 年 4 月に施行された。当初は、補助対象者は、災害救助法の適用を受けた 10 市 10 町内にある商店街・小売市場等で、ただし、構成員の 40%以上が全壊または半壊の罹災証明を受けていることが必要であった。また、補助率も、事業額の 2 分の 1 以内で 100 万円が限度とされた。しかし、その後、平成 9 年末に、限度額が 500 万に拡大され、平成 12 年 4 月には、対象者要件の後段部分が、構成員の 5%以上が全壊もしくは半壊の罹災証明を受けていること、または構成員の半数以上が罹災証明を受けていること、に緩和された。

(3) 事例検証：民間賃貸住宅家賃負担軽減事業

先に述べたように、同事業は、「阪神・淡路大震災により住宅を失った中低所得の被災者が民間賃貸住宅に入居する場合において、家賃の初期負担の軽減を図るために家賃の一部補助」を行う事業として位置づけられ、平成 8 年 7 月に制定、同 10 月試行された。当初、補助対象住宅は、住戸規模（面積と設備）による制限が加えられ、かつ、兵庫県内に所在する民間賃貸住宅に限定された。しかし、わずか数ヶ月後、平成 9 年 1 月（施行は同 3 月）には、面積・設備要件はいずれも撤廃され、所在地要件についても緩和された。さらに、補助額も順次拡充された。

まずは、当初の事業意図について確認しておこう。「阪神・淡路大震災復興誌（第 2 巻）」（184 頁）には、以下の記述がある。

震災により住宅を失った被災者のための公的な賃貸住宅として、低所得者層には災害復興（賃貸）公営住宅、中堅所得者層には特定優良賃貸住宅（災害復興準公営住宅）の提供に努め、被災者の家賃負担の軽減を図っている。しかし、特定優良賃貸住宅は、家族世帯向けの規模の大きな住宅であり、所得成長階層を前提とした家賃体系となっている。このため、単身者のみの世帯や所得増加の見込めない高齢者のみの世帯にとっては、特定優良賃貸住宅を利用することが難しく家賃の初期負担の軽減を図れないおそれがある。こうした事態を解消するため、「総合プログラム」において「民間賃貸住宅家賃負担軽減制度」を創設し、特定優良賃貸住宅を補完する役割を担う、中低所得の被災者が賃

貸する民間賃貸住宅等の家賃について、市町による公的な関与のもとで家賃の一部補助を行うこととして、一部の市町村を除き 1996 年（平成 8 年）10 月 17 日より受付が始まった。

この説明によれば、この制度は、中低所得者、とりわけ、高齢者や単身者を念頭においたものとして位置づけられている。しかし、実際には、この制度が当初設定した支援要件は、多くの被災者にとって不十分なものであった。

第 1 は、対象となる物件の面積・設備要件である。たとえば、このような事例が、「大震災、問わずにはいられない」（神戸新聞社、1999 年）報告されている。

プレハブ 2 階建てのその賃貸住宅は、神戸市東灘区の阪神電鉄深江駅から歩いて 5 分のところにある。6 畳と 4 畳半の 2 間続き。トイレはあるが風呂はない。スーパー勤務の主婦（53 歳）は、この「風呂なし」が、家賃補助の網からこぼれ出る理由になるとは、思いもしなかった。

この被災者の場合、当初仮設住宅の抽選から漏れ（年齢要件が影響を及ぼしている。先述の中堅層に対する支援の項を参照）、入居していたマンションが工事を控えていたため、そこから出る必要があり、このためにこの賃貸住宅に入居している。伝えられるところによると、本要件は、国が定めた単身者の最低居住基準を念頭においていた。この基準は、復興基金が国からの交付金に大きく依存していたこととも関連して、被災者対策と同時に住宅対策一般にも配慮したためとされている。

しかし、本制度が、上記の通り、「中低所得者」を念頭においたものであったとすれば、上例のような住宅事情を余儀なくされた被災者層こそ本制度によって救済されねばならなかったはずである。被災者からの苦情、現場の声に押される形で、本要件が制度施行からわずか数ヶ月後には撤廃されたことは——もちろん、現場の実状に柔軟に即応したとポジティブに検証することも可能ではあろうが——、施策実行にあたって中長期的な見通しに欠けた面があったことを示していると言えるであろう。

第 2 の不満は、県外被災者の声として聞かれた。県外被災者がさまざまな点で不利な立場に置かれていたことについては、先に 2（2）で詳述した。加えて、この民間賃貸補助については、県外被災者は完全に対象外とされた。この点に対する反発は大きかった。被災者からの反発、県外被災者を支援していた「りんりん」からの運動等をうけて、この条項もすぐに撤廃され、県内に戻る意志があれば県外被災者も対象となることとなった。

しかし、それでは、当初、県外被災者が対象外となった根拠は何か。「大震災、問わずにはいられない」（神戸新聞社、1999 年）によると、県は「制度は市町と被災者、家主が三者契約を結び、市町から家主に補助する仕組み。県外でやろうとすれば、全国約 3200 もの自治体をお願いしなければならない。実務的に不可能」との根拠をしめしていたと言う。

それでは、数ヶ月後には、方針が転換された理由・経緯はどのようなものだろうか。この件について、県は次のような見解を示している。すなわち、地方公共団体が実施する各種施策・事業は、当該自治体の住民を対象として実施されることが原則であることから、対象は、当該自治体内に居住する者に限定されることとなった。しかし、大震災は、被害が甚大であり、被災者に必要な住宅を確保するまでに相当な時間を要することから、高齢や健康上の理由等により避難所等での長期間の生活が難しく、早急に住宅の場を確保することが必要な被災者が少なくなかった。このため、自ら県外に住宅を確保した被災者がいたほか、県としても、全国自治体等の協力を得て、県外の公営住宅への一時入居を促進した。

また、県外居住被災者は、県外への転居は一時的な避難であり、いずれは兵庫県へ戻り

たいとする希望を持つ場合も少なくない。このため、県外居住被災者についても、県内に戻る意志のある被災者については、一時的に県外に居住しているものであることから、県内へ戻るまでの間の支援を県内の被災者と同様に行うという判断が生じた。さらに、問題の三者契約についても、一部の家主が、事務手続きの煩雑さ等を敬遠して契約に応じず、県外居住被災者へ支援が届かないケースが発生していた。これに対応するため、県の外郭団体である(財)兵庫県住宅建築総合センターを家主の代行機関として、同センターと市町、被災者の三者契約により支援を行うなどの措置を後から講じることによって、県外被災者への支援を可能にした経緯があった。

以上のように、支援する側の県、支援を受けた（あるいは、その対象から漏れた）被災者双方に、相応の言い分はある。いずれにしても、この問題も、巨大災害に対する対応は被災地の自治体だけではなく、全国の自治体すべてに関わる広域的な問題であることを示している点が非常に重要である。「見通しがたたない」ことに由来する支援施策の段階的拡充を回避するためにも、自治体間の広域連携は緊急時の救援作業に限定される者ではなく、復旧・復興期の被災者支援にも重要な役割を果たすことについて全国の自治体が共通認識を有すること、このことを重要な検証項目として指摘しておくことができる。

(4) 総括

本項では、各種の支援施策が、時間の経過とともに段階的に拡充された経緯について検証した。すなわち、支援施策は、一般に、行政システムを含め社会が大きな混乱に陥り、かつ、先が読めない震災直後には薄く、その後、予算措置や体制の立て直しに伴って手厚くなる傾向にあった。

これは、一方では、肯定的に評価されるべきものである。未曾有の大災害からの復興過程もまた、未曾有の体験である。だれも、そのすべてを予期することなどできない。復興の進捗状況、内外の社会・経済的変動など、さまざまな変化に柔軟かつ有効に対応した結果としてこのようになったという一面がある。

しかし他方で、段階的な支援拡充は、時に「さみだれ式」との批判があったように、大きな支援が必要な困窮期には支援が十分行き届かず、逆に、その後、被災者の自己選択による自力復興が求められる時期になって、かえって支援が手厚くなることもあった。このことが、長期的な視点にたったとき、被災者や被災地の復興を阻害した可能性も考えられる。

結論として、長期的な復興過程の全貌を見渡した場合、(a)基本的には、支援施策は、初期に厚くし段階的に縮小すること、(b)そのことを含めた支援施策の全貌を、可能な限り早い時期に、被災者に一括提示すること——今後、以上2つのことが求められるであろう。

4 今後の災害復興対策への提言

以上の検証を踏まえて、最後に、今後、災害からの復興施策を企画・実施する場合に、一般に考慮が求められる留意点について提言する。

(1) 支援のメルクマールの抜本的な見直し

被災者への各種支援の要件は、主に家屋の被害程度（全・半壊(焼)）や前年度の所得により設定されてきた。しかし、震災に起因する「仕事の喪失（離職）」や「大幅な収入減」等により、復興が困難な事例が少なくない。

このため、これらの状況も勘案して、適切な支援が行えるよう支援のメルクマールを検討する必要がある。

また、「中堅層」は、他の年代層に比べ収入が多い一方、住宅ローンや教育費等支出も多いことから、「家計収支」に余裕がないケースが多い。このため、支援策を適用する所得要件を設定する場合、各年代層の「家計収支」の状況も勘案して設定する必要がある。

(2) 広域に避難した被災者の実態把握の仕組みの構築

県外へ避難した被災者について、被災自治体のみでは、その所在等の実態把握は困難であるため、各種の支援情報が十分届かないケースもあるほか、支援施策の検討にあたってのニーズの把握等が困難である。

このため、大規模災害時には、避難者（被災者）が、支援情報等を必要と判断する場合、避難先の自治体に「被災者である」旨を届出、被災自治体へ連絡が入るような全国的な仕組みの構築が必要である。同時に、機動性のある NGO、ボランティア団体などの活用も有効である。

(3) 支援策の一括提示と段階的な縮小による自立促進

各種支援策は、ニーズの有無や復興の進捗状況によって適宜見直される必要があることは当然である。しかし、段階的な支援の拡充は、時に「さみだれ式」となり、被災者が行政に依存し、自立に向けた取り組みが阻害されることが危惧される。

このため、可能な限り、復興過程を見通して、各過程に応じた支援施策を予め一括提示するとともに、支援内容については、例えば、補助額や率、対象範囲等を段階的に縮小することにより、自立への円滑な移行を促す必要がある。

(以上)