



みやぎ県民センター ニュースレター

在宅被災者宅：床が抜けたままで、冬でも雑草が生えている（撮影：木野龍逸氏 2017年末）

85号（特別号）

2022年9月24日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

〒980-0804 仙台市青葉区大町2丁目5-10-305 TEL022-399-6907 fax022-399-6925

http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/ E-mail: miyagi.kenmincenter@gmail.com

この号の主な内容

貧困な住宅補修支援と在宅被災者問題を考えるシリーズ第三回です。

執筆は県民センター事務局次長遠州尋美さん。

本号とともに、ニュースレター「別冊」も合わせて御覧ください。

*単線型支援問題

災害救助法が、自宅が全壊または大規模半壊した被災者に提供する避難所や仮設住宅は、住む家を失った人への「応急救助」で、その費用は国が負担します。ただし、全壊や大規模半壊でも被災者が望めば、「応急救助」である住宅の応急修理を利用も、被災者生活再建支援法の加算支援金を受け取るとことも可能です。ただし、それらで十分な補修ができなくとも、その後は住む家があるとみなされて避難所にも仮設住宅にも入居することができなくなります。災害公営住宅にも入居できません。在宅被災者発生の原因のひとつとされ、後戻りができないため、単線型支援問題と呼ばれています。

被災者の居住確保支援制度とその問題点を考える（第6回）

貧困な住宅補修支援と在宅被災者問題（第三回）

——単線型支援システムと災害ケースマネジメント——

1 はじめに

この前2回によって、第一に罹災判定が内装や設備の損傷を過小評価して、大半の被害が「一部半壊」や「半壊」に分類され、支援から漏れ落ちること、第二に、「応急修理」や補修に対する「加算支援金」の支給額があまりに少なすぎることで、第三に、補修のための自己負担が極めて大きく、被災者の生活困窮の引き金となること、第四に、それにも関わらず補修もれが生じ、損壊が残った状態で住み続ける在宅被災者を生み出すのだということ述べてきました。ただし、それだけではありません。前回の最後に、補修完了には少なすぎる「応急修理」などの支援を受けてしまうと、「応急仮設住宅」や「災害公営住宅」に入居する道が閉ざされ、補修しきれず損壊が残る住宅に住み続ける以外、他の選択肢がなくなってしまう。それによって、在宅被災者の状態を抜け出すことが著しく困難になっていると指摘しました。以前から、問題とされてきた単線型支援*の問題です。

今回は、在宅被災に陥った方の具体的な事例を踏まえて、単線型支援の制約をいかにして突破して問題解決を図るのか、そのためにどのようなシステムが有効なのか、それを論じたいと思います。

2 在宅被災者とその救済事例にみる問題構造

石巻市で在宅被災者支援に取り組むチーム王冠が支援した在宅被災者のうち、典型的な4つの事例を別冊にまとめました。個人情報そのものですから、4人とも本名は伏せて、A, B, C, D とアルファベットにしています。在宅被災者の方のリアルな生活実態をみなさんに知って欲しいと思います。ぜひ、じっくりお読みいただきたいと思います。4人（世帯）の方から、在宅被災者の特徴とその問題構造として以下の点を認識していただけるものと思います。

2-1 避難所入所, 仮設住宅入居からの排除

在宅被災者になった方達は、字義通り、被災した自宅（持ち家の場合も、借家の場合も含む）で住み続けている人々です。つまり、地震直後に自宅が損傷したにもかかわらず避難所に滞在せず、また、仮設住宅が供給された後も、仮設住宅には入居しなかった人々です。この中には、避難所滞在や仮設住宅入居を自ら希望しなかった方もおられるでしょうが、避難所滞在や仮設住宅入居を望んだのに入居を拒まれた人々が相当程度含まれます。別冊にまとめた4事例のうち、A, C, D の3事例は、仮設住宅入居を望んだのに、認められませんでした。

なぜ認められなかったのか。一つは、避難所も仮設住宅も、災害救助法の運用基準によって、住宅が滅失（全壊・全焼・全流失、大規模半壊、半壊解体、長期避難）し、居住が確保できない人に「救助」として提供されるものという制約があるためです。罹災判定が半壊または一部損壊なら「居住は確保されている」とみなされて、仮設住宅はおろか避難所にも滞在できないのです。

二つ目は、前回お話した、「単線型支援」システムの問題です。全壊、大規模半壊なら、避難所滞在や仮設住宅入居の対象ですが、応急修理制度*を利用したり、補修の加算支援金を受給したりすると、仮設住宅入居はもうできません。別冊で紹介している A さん、B さんは大規模半壊、C さんは全壊でした。しかし、応急修理制度を利用し、加算支援金を受給したために仮設住宅には入居できませんでした。

応急修理や、加算支援金で、人間らしい暮らしが取り戻せる状態まで住宅の補修ができるなら、良しとすべきかもしれませんが、4つの事例でわかるように、満足な補修ができるのはそれなりの資力がある被災者に限られます。

2-2 在宅被災者を苦しめる支援格差, 情報格差

避難所滞在や仮設住宅入居ができないと、もう一つ深刻な問題が生じます。災害救助法の位置付けでは被災者ではないので、行政は自ら積極的な支援を行いません。食事などの支援物資は避難所にしか届きません。ボランティアの支援も避難所や仮設住宅に集中します。仮設住宅居住者のための見守り支援やコミュニティ形成支援事業が行われましたが、在宅被災者を対象とした同様の事業はなされませんでした。日本赤十字社は大地震の特例でプレハブ仮設住宅入居者には日常生活に必要な家電製品を提供しましたが、それ以外の被災者は対象外でした。義援金は、在宅でも全壊や大規模半壊なら配分されましたが、半壊以下の場合には配分されませんでした。支援情報も避難所やプレハブ仮設住宅には届きますが、在宅被災者やみなし仮設住宅にはほとんど届きませんでした。このような支援格差と情報格差が後述の通り在宅被災者の窮乏化を著しく加速したのです。

災害の被害認定基準

被害の程度	全壊	大規模半壊	中規模半壊	半壊	準半壊	準半壊に至らない(一部損壊)
損害基準判定 (住家の主要な構成要素の経済的被害の住家全体に占める損害割合)	50%以上	40%以上 50%未満	30%以上 40%未満	20%以上 30%未満	10%以上 20%未満	10%未満

在宅被災者の被災家屋

外見は何の被害がない様に見える在宅被災者 U さん宅



しかし内部は津波により天井も壁もない。神棚も浸水した。



(撮影：木野龍逸氏 2017 年末)

震災から6年半でもこの状態で済み続けざるを得なかった。

* 応急修理制度

半壊または中規模半壊、準半壊の被害認定を受けた住宅は、補修すれば居住可能とみなされて、災害救助法による「応急救助」として住宅の応急修理を利用することができます。県から委託を受けて自治体が業者に発注し、限度額以内で県が費用を負担します。大地震時は半壊以上の被災者に限られ、限度額は52万円でした。現在の上限は準半壊31.8万円、半壊以上は65.5万円です。

必要最小限の修理に限定され、限度額を超えた費用は自己負担となります。被災者自身が発注し支払い済みの修理は対象となりません。

2-3 在宅被災者問題の核心は生活窮乏化問題

大災害は、人々の暮らしに深刻な影響を及ぼします。紹介した4つの事例に共通するのは、生業の喪失や、住宅補修への相対的に過大な出費による窮乏化の進行です。Aさんは息子さんが職を失い、住宅補修でわずかな貯蓄を吐き出して一気に窮乏化しました。大工のBさんは著しく低い年金生活に加え大規模半壊した住宅の補修に迫られました。Cさん夫婦はともに廃業を余儀なくされ、詐欺まがいの業者に支援金を掠め取られました。Dさんも職場が廃業に追い込まれ、賃金も未払いでした。急激な窮乏化は心の健康を蝕みます。加えてAさんは、家具の転倒で歩行が困難になりました。「病は気から」の諺通り、気鬱は内臓疾患の呼水になり、窮乏で満足に医療の恩恵を受けることができなければ、さらに病状は悪化して、窮乏化と健康悪化の悪循環に陥ります。

在宅被災者の問題は、損壊の残る住宅に居住しているという問題に留まりません。今述べた窮乏化と健康悪化の悪循環という命を蝕む状態が最大の問題です。住宅の損傷程度に基づく罹災判定により、居住が可能と判断されれば支援対象としないという災害救助法の欠陥が、この在宅被災者の健康悪化と生活困窮の悪循環に端的に示されています。

2-4 被災者の実態にそぐわない支援制度

4つの事例に共通するのは、住宅の補修や生活再建のために用意された支援制度を十分に使うことができていないということです。石巻市には市独自の被災者復興住宅事業が設けられていましたが、A、B、Cの3人とも、事業の存在を知らず、支援に入った王冠の勧めで申請にトライしました。しかも、AさんとBさんは本来利用できて然るべきでしたが、両者とも補修工事の契約書や領収証を保管しておらず、Aさんは震災の年に納付する必要のあった震災前年分の固定資産税が未納だったことで、申請要件を満たせずに利用することができませんでした。

今問題にした事業に限りませんが、被災者が支援事業の存在を知らなかったのは、一つには、対象となる被災者に直接情報を伝えていないからです。ホームページで告知をし、チラシ、ポスターは作っても、被災者一人一人に直接届けたわけではありません。生活に困窮して日々の暮らしを維持することが最優先の在宅被災者に、自ら情報を収集しろと言ってもそれは無理です。

第二に、多くの被災者、特に高齢者には、制度の効用や申請要件を理解するのが困難だということです。その制度でどんなメリットがあり、自分が事業の対象となるのか、申請に必要な書類が何で、どうすれば揃えることができるのか、ポスターやパンフレットを見て自分で判断しアクションを起こすのは決して簡単ではありません。

第三に、仮に必要な要件を理解したとしても、手続きが複雑すぎ、しかも、申請期限がある。結局期限切れで利用できないということになりかねません。

第四に、補助対象事業の実施に必要な費用を被災者側が負担し、立て替払いをした上で、事業完了後に申請し補助金を受け取るという場合がほとんどです。金融機関に信用があって繋ぎ融資を受けることができればいいのですが、貧しい人には到底利用できません。

つまり、支援制度が被災者の実態にそぐわないのです。

3 申請主義から伴走型へ –災害ケースマネジメントのすすめ–

3-1 災害ケースマネジメントとは

いま、在宅被災者問題をきっかけに災害ケースマネジメントが注目されるようになり、国もようやく重い腰を上げてその普及に取り組むことを決め骨太の方針に盛り込みました。国の方針を受けて、地方もその導入方策を検討し始めました。

それでは、災害ケースマネジメントとはどのような取り組みなのでしょう。住宅が被災し、それをきっかけに深刻化した窮乏化や健康悪化に苦しみながら、在宅であるが故に制度の網の目からこぼれ落ちて、支援の手が届かず放置されている被災者の存在に注目し、在宅の被災者のもとに足を運び（アウトリーチ）、暮らしの実態を把握し、被災者の要求に応じて、すなわち伴走型で生活再建を支援するチーム王冠の活動は、「災害ケースマネジメント」の先進的取り組みと言って良いでしょう。災害被災者である支援対象者の個別の個別事情、すなわちケースに即して、問題解決のための道筋を考えマネジメントする。それが災害ケースマネジメントです。

しかし、紹介した4つの事例が示している通り、チーム王冠や、その取り組みを支える弁護士、建築士、医師などの専門家の献身にも関わらず、在宅被災者が生活再建を成し遂げるのは決して容易ではありません。被災者にアウトリーチし、伴走型で寄り添いながら支援を続けても、対応する制度・事業が被災者の実態にそぐわず、制度・事業を所管する行政が、硬直的な運用に終始し門戸を閉ざす限り、生活再建はおぼつかないのです。

制度の側が硬直的運用の限界と不合理性を自覚し、ケースに応じて柔軟に制度要件を変え、また、必要に応じて新たな制度・事業を迅速に作り出していくことと伴走型支援とが結びつくことなしに、真の問題可決はありません。本来のあり方とその展望を考えてみましょう。

3-2 問題の根源は申請主義

支援制度がなぜ被災者の実態にそぐわないのか。私は、その根源は伝統的な行政スタイルとそれに立脚する申請主義にあると思います。

従来、国や自治体が行う行政施策の展開方法は、市民、企業などを、共通する特徴によって集団化し、その集団の特徴に応じた施策を、集団全体に対して提供するというあり方を中心としてきました。すなわち、高齢者、生活困窮者、母子家庭、青少年、単身者、障害者、中小企業などに対して、例えば高齢者対策、中小企業対策などの形で政策展開が行われてきたのです。

別の言い方をすれば形式主義。制度要件を満たした施策対象者には、さらに詳しい個別事情は問いません。書類が整っていればよく、だから、窓口に来て申請に来た人に対応するだけ。集団主義、形式主義、申請主義が一体化した仕組みで運用してきたのです。それでも、成り立っていたのは、高度成長が長く続き、しかもその中で格差の縮小が進んでいたという世界史的にも稀な事情のおかげでした。でも、今は全く違います。経済が低迷しているのに、人々の間の格差も、地域格差も開いています。

3-3 現場を知らずに行われる制度設計

制度設計は、基本的に国が行います。国は、自ら現場に足を運び、つぶさに実情を把握して設計するわけではありません。国は県に、県は市町村に、市町村は現場の担当者に情報を求め、それを集約し整理した情報によって制度設計を行います。いわば伝言ゲームです。この間に現場の情報が変形し、情報のロスが発生します。

それでも現場の担当者が実態を熟知しているならまだ良いのですが、申請主義ですから、窓口で申請に来た人と対応するだけ。しかし、在宅被災者のように本当に困っている人は自ら申請に窓口を訪れることは稀です。現場担当者の大半は、実は被災者の実態を知りません。そこから情報を吸い上げて制度設計するので、制度が実態とかけ離れてしまうのは、むしろ当然なのです。

もちろん、広告会社や調査会社、コンサルタントに委託して実態調査をすることもありますが、でも目的は個別事情を把握するためではなくて、逆に違いをふるい落とし、共通の、あるいは主要な特徴だけを抜き出すことが目的です。その結果導かれた主要な特徴を、既存の制度や前例などとのバランスも考慮して、制度設計に反映させる。そうやって被災者の実態にそぐわない制度が作られるのです。

3-4 制度メニュー前提の支援システムからの転換

ー 被災者個別事情からの出発

既存の制度が実態にそぐわないのですから、制度メニューを前提して、被災者に見合う制度をそこから選ぶという発想は捨てなければなりません。まず、被災者の個別事情から出発する。被災者が本当に困っているのはなぜか、それを解決するにはどんな支援が必要か、そのためのアセスメントをしっかりとする。つまり被災者個別にテーラーメイドで支援プログラムを作るのです。アセスメントの結果、既存の制度で対応可能なら、既存の制度につながります。既存の制度で対応できないなら、新たな支援制度を作ればよい。果たして、そういう仕組みは可能でしょうか。

私は可能だと思います。「被災者の生活再建を達成するため、必要な支援を最後まで行う」という究極の目標だけ定め、その手段は、自治体の裁量に委ねて、必要な予算だけはしっかりとつける。使徒の定めのない予備費のような性格の予算を持った、そういう制度・事業を作れば良いのです。仮にそれを個別事情対応事業と呼んでおきましょう。

3-5 個別事情対応事業の運用原則

もちろん、運用上の必要な原則を定める必要はあります。

第1にアウトリーチの原則です。支援プログラムを作る支援チームが、被災者のもとに足を運んで、支援の必要な人々を積極的に把握する。申請主義を脱し、アウトリーチすること、それが基本です。

第2は包括的アプローチの原則です。被災者が抱える問題は複合的です。住まいの問題だけではなく、健康、貧困、情報アクセスなど様々な問題に苛まれています。表面に現れた問題だけでなく、その背後に隠れた問題にも目を向けなければなりません。様々な分野の専門家がチームを組んで対応することが望まれます。

第3は被災者の信頼を得て行う客観的アセスメントの原則。単に要求を聞き取るだけではなくて、被災者の信頼を得ることが出発点です。王冠の支援事例から分かるように、被災者は自分を責め、外部支援を受けることを躊躇しがちです。信頼関係を基礎に、被災者の言葉を単純に鵜呑みにするのではなく、支援チームが客観的にアセスメントを行います。

第4は支援プログラム作成における被災者主体の原則。支援プログラムは、支援者だけでなく被災者が参加して作ることが大切です。押し付けず、被災者の主体的意思を尊重する。話し合いを重ねて被災者自身の気づきを促す、被災者主体の原則です。

第5に共同連携による制度活用の原則。既存の制度を使うことができるときは、その制度につながります。必要に応じて個別事情対応事業からその制度に予算も振り替えたらいでしょう。

ただし、被災者の実態に合わせて柔軟な運用が必要になることが多いでしょうから、支援チームは制度担当者に丸投げするのではなく、必要な制度の改善を図ることを前提に、支援チームと制度担当者が連携することが必要です。予算を個別事業対応事業側で見るのなら、既存制度側も柔軟な運用を受け入れやすいでしょう。

第6に改善事例・経験の蓄積・共有の原則。第5で行った改善事例を蓄積・共有して異なる自治体、異なる災害に活かせるようにする必要があります。

例えば、Dさんの事例では、自宅があるが専任媒介契約で売却意思を明確にして、住宅困窮と認めさせ、災害公営住宅へ入居できる道を開きました。それを他の自治体でも教訓とすることが重要です。石巻市独自の被災者住宅再建事業補助を受けるには、加算支援金を超える住宅補修負担を証明するため領収証の準備が必要でしたが、市が専門家に委託して修復箇所を査定するなら、領収証が無くても住宅負担実績の認定は可能でしょう。Aさんのケースでは固定資産税の未納が利用の障害ですが、個別事情対応事業側で、繋ぎ融資をして未納を解消して利用できるようにし、復興住宅補助実施後に返済してもらえば問題は解決します。Cさんが利用した住宅金融支援機構の災害復興住宅融資のための繋ぎ融資も、個別事情対応事業が手当すればいいわけです。

第7に必要制度創出奨励の原則。既存の制度で対応できないときは、新たな支援制度を作り運用します。予算を伴う新たな制度の制定は、議会の承認が必要なことからハードルが高く迅速には進みませんでした。しかし、ここで考えている個別事情対応事業は、手段を定めずに予算措置がされていることが特徴です。必要な場合、予め設けられた予算の範囲内で新たな制度を作って対応することが可能だと、制度要綱で奨励するのが効果的です。

第8に**試行錯誤容認の原則**。単線型支援という制約を撤廃します。トライアンドエラーを許容することが不可欠です。

被災者の生活状態は、再建過程で変化します。再建途上で自身や家族が病気になったり、別の災害で多重に被災したりすることもあります。最初に想定した生活再建プロセス通りに再建が進むわけではありません。そうした変化に対応して支援プログラムを柔軟に改訂して支援を継続することが重要です。被災者と継続的に寄り添いながら支援を続ける伴走型のシステムの真骨頂がそこにあります。

また、大災害の場合には、伴走型システムを構築しても、そのシステムで支援が必要な被災者を補足しきるまでにかなりの時間を要するでしょう。アウトリーチがなされる前に被災者が行った復旧活動が、生活再建の足枷にならないようにしなければなりません。仮に A さんや、B さんに、王冠がより早くアクセスできていれば、住宅の補修ではなく、解体して復興公営住宅に入居するという道筋もあったかもしれません。被災者の生活再建を最後までやり切るには、軌道修正の道を開いておくことが大切です。

第9に、**被災者台帳の徹底活用の原則**です。罹災証明の基礎になった判断（被災状況の写真など）資料をはじめ支援制度活用の有無とその申請資料等は、しっかりデータベースに蓄積して共有する。特に伴走型支援の対象となった世帯については、支援チームが伴走型支援プロセスとその成果をきちんと記録しデータベース化することが重要です。多重災害被災者が新たな被災で罹災証明を申請すると、今度の災害で損傷したか判断できないと拒否される事例も生じています。被災者台帳にしっかり記録が蓄積されていれば、そういうトラブルを避けることも可能です。

4 求められる災害ケースマネジメントの全体像

4-1 伴走型支援システムと既存支援システムの関係

私はこれまで、予め制度要件が定められた支援メニューを用意して、被災者が自身の課題に合致する制度を選択して申請するという、これまでのシステムからの脱却を主張してきました。しかし、既存システムを全否定するわけではありません。大震災のように被災地域が広範囲に及び、膨大な被災者が発生している場合、全ての被災者にアウトリーチするには相当の時間がかかります。雇用や生業の手段が保障されていて、ある程度の資力があり、また、地震保険など、一定の備えがあった被災者に対しては、既存の支援システムであっても効果を発揮するでしょう。膨大な数の被災者に迅速に対応するという上では、既存のシステムに優位性があります。

すなわち、私の主張と提案は、既存の支援システムからは漏れ落ちる、在宅被災者のような災害弱者の支援のあり方についてのものだということを理解していただきたいと思います。また、在宅被災者のような災害弱者であっても、既存の制度メニューが全く役立たないという訳ではありません。多くは、運用の仕方を被災者の実態に配慮してわずかに変更するだけで使える場合がほとんどです。しかし、公費による「補助金」という形をとる限り、補助金支出の適正化の要請に制約されて、「柔軟な」運用が困難になっているのは、上述の通りです。ですから、それを乗り越える方法を確立しなければならないのです。

4-2 伴走型支援システムと寄進支援システムが連携できる枠組み

このことを踏まえると、「多分野の専門家が協力して、被災者の個別事情に寄り添って、テーラーメイドで支援プログラムを作成し、その実現に向けて継続的に支援する伴走型のシステム」というだけでは足りません。それとともに、伴走型システムがつなぐ先の既存制度を運用する側（制度の所管部局）が、伴走型システムの目的と趣旨を理解して柔軟に対応できるかどうかが肝心なのです。

しかしこのように述べると、上述のように、究極の目的だけ定めて、手段は問わず、予備費的にどんなことにも使える予算を潤沢に用意する制度として、伴走型システムである個別事情対応事業を提案しているのだから、伴走型システムと既存制度の調整などには拘らず、伴走型システムが被災者の実情に応じた制度を自由にどんどん作って丸抱えでやったらいいと思われるかもしれません。でも、使途は定めていないとしても、そのために用意された予算は、公的資金です。好き勝手に制度を作って良いということが社会的な支持と信頼を得られるでしょうか。私はそうは思いません。それに現実的な問題も生じます。制度を運用し予算執行をするにはそれなりの事務作業の負担が生じます。帳票の管理や決算処理、事業報告も作成しなければなりません。制度を作れば作るほど事務作業が複雑化し肥大化します。それを避けなければ持続可能性を損ないます。

一方、既存の制度は目的・使途が明確な予算措置がなされていて、議会の審査も受けて法的根拠も確立しています。ですから、それらの既存制度を最大限に活用することが、伴走型支援の信頼性にとっても重要です。ただし繰り返し述べたように既存制度が被災者の個別事情に配慮して柔軟な運用ができなければ困ります。そこで、伴走型システムと既存制度を運用する部局とが問題意識を共有し調整する枠組みを用意することが求められるのです。柔軟な運用の制約となるのが補助金適正化法*の縛りです。一旦決めて議会の審査も経た制度要件を現場の都合で安易に変更できないのはある意味当然です。その制約を逃れるために、元の事業の補助金を執行するのではなく、その代わりに費用は伴走型システムの予算で賄って、制度の基本的枠組みは変更せずに柔軟な運用をする。例えば、領収証が必要な部分を、委任された専門家が査定した評価書で代用するなどによって、伴走型システム所管事業として執行するのです。運用事務は、既存制度所管部局に委託するというイメージです。

もちろん既存制度で対応できない事例も生じるでしょう。その場合は限定的に伴走型システムが新たな制度を作って対応しなければなりません。ただし事業実施後にその結果を検証し、その制度が効果的で普遍性を持つことがわかれば、恒久的制度として実施要綱も定め、議会審査を経て必要な予算措置を行なって、適切な部局にその事業を移管する。そうやって伴走型システムが過度に肥大化しないようにします。

4-3 自治体の裁量で自由に使える復興基金

果たして、そういうことは可能でしょうか。私は大震災で創設された取り崩し型復興基金こそ、このために使うべきだったと考えています。

*補助金適正化法

正式名称は「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」。公金である補助金の不正受給、不正使用を防止することを目的に、補助金申請や支給の決定、予算執行の厳格化を求めています。

補助金を受給した側が特に注意しなければならないのは、申請通りに執行しなければならないことで、住宅補修工事など、申請時の工事内容を勝手に変更すると不正使用として罰則の対象になる場合もあります。

***復興基金**

復旧・復興のための国の制度・事業に基づいて交付される補助金は、その使用目的や適用要件がさだめられているため、制度・事業の適用を受けることができず、支援から漏れ落ちる被災者が発生する恐れもあります。そこで、被害の実態や被災地域の実情に応じて柔軟に運用できる資金の確保が求められてきました。その役割を期待されているのが復興基金です。

義援金の一部や寄付金、あるいは国、自治体の拠出金などによって災害ごとに様々な基金が設けられてきています。

在宅被災者問題の論考は、今回で一区切りとしたいと思います。

ただ、在宅被災者問題に関連して、もう一つ紹介しておきたい制度があります。住宅金融支援機構の災害復興住宅融資のうち高齢者返済特例、いわゆる**災害リバモ**です。今回は、補論として、西日本豪雨に際して倉敷市が機構に補助して金利をさらに引き下げた経験を含め、災害リバモについてご紹介したいと思います。

阪神・淡路大震災では、国が災害復旧事業の補助金は負担したものの、東日本大震災のような復興交付金のような予算措置を行わなかったために、復興事業を賄う 6,000 億円規模の運用型の基金を創成しました（のち 9,000 億円に増額）。この基金による低所得者対象の「生活再建支援金」、中高年世帯向けの「被災中高年恒久住宅自立支援金」が後の被災者生活再建支援法成立につながったこと、しかし同法が遡及適用なされなかったことを受けて、この復興基金*を積み増しして独自に被災者自立支援金を支給したことはよく知られています。賛否はありますが、基金からの支出は議会審議を経ることなく、財団理事会が決定できたことで柔軟で迅速な制度運用ができたという評価もあります。阪神・淡路大震災の復興検証誌『伝える』が、復興財政に関する教訓として「使い道の決まった補助金ではなく、被災自治体のニーズにマッチし、自治体の裁量で執行できる包括的な財源を確保する仕組みの構築が必要である」（206 ページ）と述べていますが、これは、復興基金運用の経験を踏まえたものだと思います。

一方、地方では、鳥取県は鳥取県西部地震の経験を踏まえ、2001 年 7 月に鳥取県被災者住宅再建支援条例を制定施行し恒久的な県独自の支援金制度を創設しましたが、その原資として県と市町村で 50 億円の基金を積みました。一定の規模以上の災害において、住宅の建設や補修、石垣等の補修に対し、支援金を支給するものです。この制度は、事業主体は市町村で、県は事業を行なう市町村に対して補助金を交付するという形です。2007 年の国の支援法の改正が行われ、ほぼ現行の形になったことから、鳥取支援基金は、国の支援基金の対象とならない世帯に独自支援金を支給する制度に衣替えし、基金の規模は 20 億円に減額しています。

また、東日本大震災でも、復興交付金などの補助金とは別に、概ね 2,000 億円規模の取崩型復興基金を設けました。運用型ではなく取崩型としたのは、ゼロ金利の状態では運用型基金に現実性がないからです。「被災自治体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の振興・雇用維持等について、単年度予算の枠に縛られずに弾力的かつきめ細かく対処できる資金」という謳い文句のもとに、概ね特別交付税交付金によって作られました。前述の石巻市の被災者住宅再建事業補助も、県の復興基金から交付された資金によるものです。ただ、県の縛りは大きくて、一部損壊世帯は対象としないなど被災者にとっての使い勝手が良かったとは言えません。一切の制約なしに自治体が自由に用途を定められることが必要だったと思います。

私は将来の大災害を考えれば、復興予算全体の中で、文字通り自治体の裁量で自由に使える基金のウェートを飛躍的に拡大し、その活用を被災者支援の基礎に据えるべきだと思います。ただし、国の制度を変えるのは容易ではありません。やはり地方から優れた経験を積み上げていくことが鍵になります。上記の鳥取県の経験に学んで、私が提案する個別事情対応事業の実施に必要な基金づくりに取り組みたいものです。その基金を背景に、上述した 9 つの原則を盛り込んだ個別事情対応事業実施要綱を定めて制度化するなら、実効性ある災害ケースマネジメントの展開が可能になると考えます。