

中山間地域の地震災害における 住宅再建支援策の課題－2000 年鳥取県西部地震と2004年新 潟県中越地震の事例

THE TASK OF PUBLIC SUPPORT TO RECONSTRUCTION PRIVATE HOUSES DAMAGED BY EARTHQUAKE DISASTER IN RURAL AREA

浅井秀子 — * 1 熊谷昌彦 — * 2
樋口 秀 — * 3

Hideko ASAI — * 1 Masahiko KUMAGAI — * 2
Shu HIGUCHI — * 3

キーワード：
地震災害, 個人住宅への公的支援, 中山間地域

Keywords:
Earthquake damaged, Public support for damaged private houses,
Rural area

The aim of this report is to recognize the significance of the public support necessary for maintenance and recovery of rural areas damaged by earthquakes, comparing the case of Western Tottori Earthquake with that of Mid Niigata Earthquake. The Japanese housing reconstruction support system was not adequate enough to satisfy the demands of the people in rural area damaged by the earthquakes. There were some limits to the application of the system such as income limit, age limit and the damage's degree limit. The local government should clearly proclaim the housing reconstruction support according to the actual situation at early time.

1. 研究の目的

自然災害による個人財産の被害について、「自助努力による回復」を原則としていた国も1995年1月の兵庫県南部地震(M7.3)を契機に、1998年に「被災者生活再建支援法」を制定した。この制度では、全壊や居住不可能者世帯に100万円を上限に支給を定め、初めて被災者へ現金支給されることとなった。行政措置で兵庫県南部地震の被災者も支給対象となり、一応の救済をみた。

しかしながら制定当初の法に基づいて、初めて適用された2000年鳥取県西部地震(M7.3)では、所得制限、年齢制限、被災の適法範囲の制限と住宅再建には使用できない等の理由で、支給対象にアンバランスが生じた。そのため鳥取県は、被災者支援のために全国で初めて自治体独自の住宅再建支援策を打ち出した。2004年新潟県中越地震(M6.8)を含めて、同年に自然災害で、被災者生活再建支援法が適用された自治体の多くは、独自の住宅再建支援策として、住宅建築費を支援対象に盛り込む場合や、世帯収入などによる支給制限の撤廃等の補完を行った¹⁾。

本研究では、2000年以降の被災者生活再建支援制度の変遷経緯を踏まえることで、中山間地域で、ほぼ同時期の10月に最大震度6強を観測した2000年鳥取県西部地震と震度7を記録した2004年新潟県中越地震の地震後の対応を比較することによって、中山間地域の地震災害における住宅再建支援策の課題を把握することを目的としている。

2. 研究の方法

本研究の前提として、地震被災後の住宅再建支援は、行政による支援と住民みずから自立して再建しようとする意識があいまってはじめて可能と考えている。高齢者が多い中山間地域では、都市での再建方法と異なって、生活全般の再建にあたり建設資金の借入れや定住意識を検討することに注目している²⁾。このような視点

から、1998年に創設された「被災者生活再建支援法」の直後に発生した2000年鳥取県西部地震と、その後発生した2004年新潟県中越地震における国の制度運用とそれに伴う自治体独自の補完制度の課題を把握することは、中山間地域の再建支援策を検討する上で、重要であると考えている。

したがって研究の方法として、まず1998年に創設された「被災者生活再建支援法」の変遷経緯を踏まえて、住宅再建支援に係る改正箇所を把握する³⁾。次いで鳥取県と新潟県における自治体独自の補完制度を把握する。そして鳥取県と新潟県の行政職員を対象に行った意識調査と地震直後の人口変動から、国の被災者生活支援制度と自治体独自の住宅再建支援策への評価を把握する。最後にその取り組みから、現行の法改正後の課題と中山間地域における課題の検討を行う。

3. 調査概要

調査は、(1)被災者生活再建支援制度(国)の変遷については、特に住宅再建支援に係る部分の改正箇所の比較を行うために、1998年11月6日に施行された「被災者生活再建支援法(公布1998年5月22日法律第66号)」をもとに、1999年の改正(公布1999年12月22日法律第160号、施行2000年1月6日)、2004年の改正(公布2004年3月31日法律第13号、施行2004年4月1日)、2007年の改正(公布2007年11月16日法律第50号、施行2007年12月14日)の法律条文資料、(2)国の支援制度を補完している制度については、鳥取県では全国で初めて自治体独自の住宅再建支援策として打ち出した「鳥取県西部地震被災者向け住宅復興補助事業⁴⁾」とその後に制定した「鳥取県被災者生活再建支援制度⁵⁾」、新潟県では「新潟県被災者生活再建支援制度⁶⁾」の資料、(3)それらの補完制度の必要性を示す資料として補助金及び支援金の執行状況の資料、(4)行政職員を対象に行った意識調査としては、鳥取県市町村職員を対

¹⁾ 鳥取短期大学生活学科 准教授・博士(工学)
(〒682-8555 倉吉市福庭854)

²⁾ 米子工業高等専門学校建築学科 教授・工博

³⁾ 長岡技術科学大学環境・建設系 准教授・博士(工学)

⁴⁾ Assoc. Prof., Dept. of Life Design, Tottori College, Dr. Eng.

⁵⁾ Prof., Dept. of Architecture, Yonago National College of Technology, Dr. Eng.

⁶⁾ Assoc. Prof., Nagaoka Univ. of Technology, Dr. Eng.

象に行った自治体独自の住宅再建支援策への評価¹⁾と新潟県市町村職員を対象に行った被災者生活支援制度への評価⁶⁾、(5)地震直後の人口変動、から構成されている。

4. 「被災者生活再建支援法」の変遷経緯と改正箇所

1998年に創設された「被災者生活再建支援法」の変遷経緯と住宅再建支援に係る部分の改正箇所について表1に示す。なお法の創設以降に、地震だけでなく、水害や火山噴火等の自然災害も多く発生したが、表1では震度6以上の地震についてのみ示す。

1999年の法改正は、国の省庁組織の廃止等による名称変更による改正であって、法律条文の改正は行われていない。法の概要については表2に示す。2004年の法改正は、「居住安定支援制度」が追加され、大規模半壊世帯も支援対象となり拡充が図られた。但し対象は住宅の解体撤去費や整地費、住宅ローンの利子等で、住宅の建築費には使えなかった。さらに世帯主の年齢や年収等の適用制限はそのままであった。法の概要については表3に示す。2007年の法改正は、住宅再建の形に応じて、最大300万円を定額方式で支給し、使用目的を限定なしとし、支給対象の年齢や年収要件を撤廃した。さらに特例措置として能登半島地震、新潟県中越沖地震、台風11・12号の被災者に限り、改正後の制度を利用可能とした。

5. 地震の概要

(1) 鳥取県西部地震⁴⁾

2000年10月6日の午後1時30分頃、鳥取県西部(北緯35.3度、東経133.4度)で、震源の深さ10km、規模マグニチュード7.3が起こった。鳥取県¹⁾では、境港市と日野町が震度6強で高く、次いで周辺の西伯町・溝口町・日南町・江府町・会見町・岸本町・淀江町・日吉津村が震度6弱で、米子市は震度5強であった。そのうち米子市・境港市・日野町・西伯町・会見町・溝口町が災害救助法適用に該当した(表4)。

(2) 新潟県中越地震⁵⁾

2004年10月23日午後5時56分頃、新潟県²⁾中越地方(北緯37.17度、東経138.52度)を中心に、震源の深さ13km、規模マグニチュード6.8、東北・北陸・関東などにかけての広範囲で強い地震が発生した。北魚沼郡川口町で震度7、小千谷市で震度6強を観測した。続いて午後6時12分頃に震度6強、34分頃にも震度6強の強い余震が発生した。23日には震度4以上の余震を20回観測したが、津波は観測されなかった。災害救助法の適用は、10月23日に小千谷市、長岡市、十日町市をはじめ4市2町1村が成された。それ以降追加適用が成され、11月9日には10市27町17村(合併後19市町村)となった(表4)。

6. 被災者の生活再建に関する公的支援制度

被災者生活再建支援では、国及び県の住宅再建支援制度に加え、災害救助法及び住宅応急修理制度という事実上4種類の公的支援制度が実施されている。鳥取県西部地震では、2000年10月17日うちだした「鳥取県西部地震被災者向け住宅復興補助事業」(表5)によって、鳥取県が独自に個人住宅への再建支援を手厚くしたため、国の制度の運用は成されなかった。住宅応急修理制度は、同事業が内容を包含していたため、運用は成されなかった⁴⁾。

表4. 鳥取県西部地震⁴⁾と新潟県中越地震⁵⁾の概要

	鳥取県西部地震	新潟県中越地震
発生日時	2000年10月6日(金)13時30分	2004年10月23日(土)17時56分
震源	北緯35.3度、東経133.3度 深さ11km	北緯37.3度、東経138.9度 深さ13km
地震規模	マグニチュード7.3	マグニチュード6.8
最大震度	震度6強/鳥取県日野町・境港市	震度7/新潟県川口町
人的被害	死者0人・負傷者182人	死者59人・負傷者4,795人
避難者数	2,668人(鳥取県消防局)	103,178人(内閣府)
住宅被害	全壊 435棟 半壊 3,101棟 一部損壊 18,544棟	全壊 3,175棟 大規模半壊 2,163棟 半壊 11,609棟 一部損壊 103,603棟 【非住家(公共施設他)40,385棟】
建物火災	0件	9件(11棟)
その他の被害 (ヒート)	水道 6,801戸 ガス 約71戸 電気 1万7403戸 電話 136回線	水道 11万772戸 ガス 約5万6000戸 電気 約27万8000戸 電話 約5,900回線
被害発表日	2002年10月10日	2006年2月1日現在

新潟県中越地震では、国の生活再建支援法で個人住宅再建への補助がなく、新潟県独自の補助も住宅再建には少なかったため、被災者は自宅を修理して住みたいとの欲求を満たすことができなかった。そこで、新潟県は、自宅の修理にも公費を支出できるように国に強く要望した結果、国は10月30日の非常災害対策本部会議で、住宅の応急修理制度を弾力的に運用することが決定した。新潟県は、県独自の住宅の応急修理制度として11月7日に実施要領を決定した。厚生労働省は、2004年11月、被災地が特別な豪雪地帯である等の地域事情を考慮して、大規模半壊と半壊世帯を対象に、住宅の応急修理制度の限度額を51万9千円から60万へ引き上げた。さらに新潟県では、国の制度に追加して、大規模半壊に100万円、半壊に50万円の補助を行った。なお住宅応急修理制度は、原則1ヶ月以内に完了するとされたが、被災地は豪雪地帯であることから、修理の実施は事実上降雪前に限られ、修理業者の不足もあり、申請者の要求に対応することが不十分であった。そこで国と県が協議し、2006年3月末まで住宅応急修理の完了期限を延長した⁵⁾。

7. 鳥取県と新潟県の住宅支援策の比較

(1) 鳥取県の住宅支援策⁴⁾と事業補助金の執行状況

住宅支援策として、全国的に注目されている「住宅復興補助金の交付」をはじめ6つ⁶⁾ある。全壊・半壊の区別なく、建替の場合は300万円(鳥取県が2/3の補助)、補修の場合は150万円(同50万円以下は1/2、50万円を超える額については1/3の補助)、石垣・擁壁補修の場合は150万円(同1/3の補助)を限度に、補助金の交付を行なうものであった(表5)。県負担以外の市町村と本人の負担割合は、事業主体の市町村に委ねられていた。全半壊戸数が全町の約1/3に上った日野町では、補修についても県費負担以外を全て日野町が肩代わりする方針を打ち出し、個人負担なしとしている。これに対し、大半の市町村は、補修費については本人負担を求める方針とした。その結果、補修の最高補助額は日野町の150万円に対して、負担割合に応じて、116万6千円から96万6千円(高齢者世帯は除く)まで地域差が生じた。また米子市、境港市や西伯町などは、10万円以下は補助対象にしない下限を設けた⁶⁾。災害廃棄物処理事業(解体処理業務)は、日野町に限り鳥取県が半額負担を行った。県補助金に対する町肩代りの負担額は一戸当たり348,200円である(2001年10月6日現在)。これらの支援策は、住民には必要なことであったが、日野町にとっては、復興事業予算額に対して町肩代り負担額が約1/6を占めることにみられるように、町財政を圧迫する結果となった⁷⁾(表6)。

表1. 被災者生活再建支援法の変遷と改正箇所

	創設	1999年の法改正	2004年の法改正	2007年の法改正	
公布年月日	1998年5月22日	1999年12月22日	2004年3月31日	2007年11月16日	
施行年月日	1998年11月6日	2001年1月6日	2004年4月1日	2007年12月14日	
改正箇所	対象世帯支給限度額	使途を限定した上で、必要額を積み上げ方式で支給 全壊:最大100万円 - 半壊:支給なし	↑ 使途を限定した上で、必要額を積み上げ方式で支給	使途を限定した上で、必要額を積み上げ方式で支給 住宅の再建の態様等に応じて定額(渡し切り)方式で支給 以下の①と②の合計(定額)①全壊:100万円、大規模半壊:50万円②住宅を建設・購入する世帯:200万円、住宅を補修する世帯:100万円、住宅を賃借する世帯:50万円 半壊(大規模半壊以外):支給なし	
	対象経費	①通常経費 ・通常必要な生活物資の購入 ・住居移転費 ②特別経費 ・特別事情で必要となる生活物資の購入 ・医療費等	支給内容等についての改正なし	①生活関係経費 ・生活物資の購入 ・住居移転費 ・医療費等 ②特別経費 ・被災住宅の解体、撤去、整地費 ・ローン利息等	使途の限定なし
	支給要件	年収500万円以下(なお世帯主が45歳以上の世帯については700万円以下、60歳以上の世帯又は要援護世帯については800万円以下)		年収500万円以下(なお世帯主が45歳以上の世帯については700万円以下、60歳以上の世帯又は要援護世帯については800万円以下)	年齢・年収要件撤廃
	国の補助	国の補助割合:1/2		国の補助割合:1/2	国の補助割合:1/2
	適用等	-		-	特定4災害(*)について、特例として、改正法公布後に申請する被災者については、改正後の制度で申請することができ (*)平成19年能登半島地震 平成19年新潟県中越沖地震 平成19年台風11号及び前線による災害 平成19年台風12号による災害
	関連地震(発生年月日)	兵庫県南部地震(M7.3) 1995年1月17日	鳥取県西部地震(M7.3) 2000年10月6日 芸予地震(M6.7) 2001年3月24日 十勝沖地震(M8.0) 2003年9月26日	新潟県中越地震(M6.8) 2004年10月23日 福岡県西方沖地震(M7.0) 2005年3月20日	能登半島地震(M6.9) 2007年3月25日 新潟県中越沖地震(M6.8) 2007年7月16日 岩手・宮城内陸地震(M7.2) 2008年6月14日

表2. 2000年被災者生活再建支援制度(国)

2000年被災者生活再建支援制度(国制度)、改正:平成11(1999)年12月22日法律第160号				
1.対象自然災害	①災害救助法施行令第1項第1号又は2号に該当する被害が発生した市町村の自然災害 ②10世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した市町村の自然災害 ③100世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した都道府県の自然災害			
2.対象世帯	全壊世帯、これと同等の被害を受けた世帯 半壊世帯で、倒壊防止・補修費用が著しく高額等の事由で解体又は解体された世帯 火砕流等の被害の継続等の事由で居住不能かつその状態が長期継続が見込まれる世帯			
3.補助対象基準額(単位:千円)	世帯の収入、基準等	世帯	支援対象経費	
	世帯全体の収入が500万円以下の場合	複数	全壊	
		単数	半壊世帯	
	世帯主が45歳以上の世帯又は要援護世帯で世帯全体の収入が500万円超、700万円以下の場合	複数	区分なし	1,000
		単数	区分なし	750
	世帯主が60歳以上の世帯又は要援護世帯で世帯全体の収入が700万円超、800万円以下の場合	複数	区分なし	500
単数		区分なし	375	

*使用目的は、生活必需品等の購入のための経費とする

表3. 2004年被災者生活再建支援制度(国)

2004年被災者生活再建支援制度(国制度)、改正:平成16(2004)年3月31日法律第13号					
1.対象自然災害	①災害救助法施行令第1項第1号又は2号に該当する被害が発生した市町村の自然災害 ②10世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した市町村の自然災害 ③100世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した都道府県の自然災害 ④5世帯以上の住宅が全壊する被害が発生し、①～③に隣接する市町村(人口10万人未満に限る)における自然災害				
2.対象世帯	全壊世帯 半壊で倒壊等の事由で住宅解体世帯 半壊で大規模な補修を必要とする世帯				
3.補助対象基準額(単位:千円)	世帯の収入、基準等	世帯	支援対象経費		
	世帯全体の収入が500万円以下の場合	複数	生活関係A	全壊	
			居住関係B	大規模半壊	
		単数	生活関係A	1,000	1,000
			居住関係B	750	750
	世帯主が45歳以上の世帯又は要援護世帯で世帯全体の収入が500万円超、700万円以下の場合	複数	生活関係A	500	0
			居住関係B	1,000	500
		単数	生活関係A	375	0
			居住関係B	750	375
	世帯主が60歳以上の世帯又は要援護世帯で世帯全体の収入が700万円超、800万円以下の場合	複数	生活関係A	500	0
			居住関係B	1,000	500
		単数	生活関係A	375	0
居住関係B			750	375	

【生活関係経費】①生活に必要な物品の購入費又は修理費、②災害により負傷し、又は疾病にかかった方の医療費、③住宅の移転費又は移転のための交通費

【居住関係経費】⑤民間賃貸住宅の家賃・仮住まいのための経費(50万円が限度)、⑥住宅の解体(除却)・撤去・整地、⑦住宅の建設、購入又は補修のための借入金等の利息、⑧ローンの保証料、住宅の建替え等の諸経費

*大規模半壊世帯は、⑤～⑧のみが対象

*他の都道府県へ移転する場合には、⑤～⑧それぞれが限度額の1/2

2001年に、住宅再建に最高300万円を支給する「住宅再建支援条例」鳥取県議会で採択された(表7)。また財源確保のため鳥取県と県内市町村が出資する「鳥取県住宅再建支援基金」を創設した。県と市町村で年1億円ずつ拠出し、25年で50億円を積み立てることとした。これに呼応する動きは他県に必ずしも波及していない。しかしながら鳥取県の動きは、兵庫県南部地震以降の住宅再建をめぐる議論に一石を投じていると考える⁹⁾。補助金の執行状況からは、建替世帯よりもむしろ補修への対応が手厚かったことは意味があったといえる(表8)。

(2)新潟県の住宅支援策⁵⁾と事業補助金の執行状況

国の公的支援制度と各市町村の公的支援制度の間に適用の差がみられた。まず国の被災者生活再建支援制度では、住宅の被害判定が「全壊」、「大規模半壊」の場合のみ、生活必需品の購入、被災住宅の解体・撤去・整地費、賃貸住宅の家賃に要する費用に限り、支援金を負担する。しかし、各市町村の公的支援制度ではより支援の範囲を広げ、「全壊」、「大規模半壊」に加えて「半壊」の判定を受けた被災住宅までを支援している。支援金の用途も柔軟で、国の公的支援制度の生活必需品の購入、被災住宅の解体・撤去・整地費、賃貸住宅の家賃に加え、住宅の改築・改修の費用についても支援をすることが県・市町村の支援の方針である(表9)。補助金の執行状況からみても、明らかに県制度の利用が多く、国制度では対象外となった被災者への補完に努めた県制度の意味は大きい⁹⁾(表10)。

8. 鳥取県と新潟県の市町村から見た公的支援に対する評価

(1)鳥取県の市町村の評価¹⁾

地震後約2年9ヶ月後、鳥取県内市町村の総務課と教育委員会の現担当職員を対象に行った、鳥取県独自の公的支援の評価に関する意識調査は以下の通りであった。調査期間は、2003年7月2日から7月18日に行った。配布件数は39市町村の教育委員会と総務課へ各1通ずつで、回収率は教育委員会で11.9%、総務課74.4%であった。公的支援の必要性は評価されているが、支給金額や時期に関しては、3年近く経った時点でも明確なことは言えないとしている。市町村の負担割合については、町財政の圧迫は避けられないが、各自治体として検討する必要あると考えている。今後は詳細な被災判定基準の明確さ等の検討が挙げられた。

(2)新潟県の市町村の評価¹⁰⁾

地震後約1年2ヵ月後、新潟県内の全市町村を対象に行った、被災者生活再建支援制度や住宅応急修理制度等の具体的な公的支援の評価に関する意識調査は以下のとおりであった。調査期間は2005年12月16日から12月26日に行った。配付数42件、回収数25件(59%)、有効数10件であった。被災者生活再建支援制度に対する市町村の評価は「不満」、「やや不満」を合わせて全数を占め、やや低い評価を示している。不満な点として「住宅の補修費が含まれていないこと」「支援対象世帯に半壊が含まれていないこと」等が挙げられる。住宅応急修理制度についても「不満」、「やや不満」が大勢を占め、評価は低い。不満な点として、「支給金額が少ない」、「対象となる修理が限定されていること」等が挙げられる。国と県との制度の違いや煩雑さから、今後は住宅の公的支援の申請の手続きの簡素化と分かりやすさ及び被災判定基準の明確さが挙げられた。

9. 地震前後の人口変動

鳥取県西部地域の2000年と2002年の人口・世帯数を比べると、2000年249,555人・88,079世帯、2002年249,728人・90,091世帯で、人口・世帯数とも微増している。市町村別にみると、自然減とみなせる町はあるが、人口が急減した市町村はない¹¹⁾。鳥取県日野町の住民意識調査¹¹⁾により、「住み続けたい」等の意向が約90%以上を占め、定住意識が高いことが読み取れる。「住み続けたい」と回答した多くは、現在の住宅を「補修あるいは補強して住む」と答えている。鳥取県が導入した「住宅再建」優先の制度は、迅速な決定であったことや緊急支援としての意義があった。

新潟県中越地方の2004年と2006年の人口・世帯数を比べると、2004年824,685人・261,834世帯、2006年821,545人・268,183世帯で、人口は微減し、世帯数は微増している。市町村別にみると、旧山古志村・旧小国町で300人程度の減、旧栃尾市・旧三条市・旧十日町市で800人程度の減、小千谷市で900人程度の減など、人口が減少している市町村は多い¹¹⁾。新潟県川口町の住民意識調査¹²⁾により、「住み続けたい」等の意向が約90%以上を占め、時間の経過とともに居住地への愛着が強まる傾向がみられる。「住み続けたい」と回答した多くは、現在の住宅を「補修あるいは補強して住む」、「本格的に建て直す」と答えている。しかし一方では人口減がみられる市町村が多く、直後の公的支援策は必要であると推察される。

表5. 鳥取県西部地震被災者向け住宅復興補助事業⁴⁾

鳥取県西部地震被災者向け住宅復興補助事業(鳥取県制度)、創設:平成12(2000)年11月						
1.対象自然災害	西部地震					
2.対象世帯	被災程度条件なし					
3.補助対象基準額(単位:千円)	世帯の収入、基準等		世帯	支援対象経費	新築・購入	補修
	所得制限・年齢制限なし		区分なし	区分なし	3,000	1,500
*使用目的は、被災住宅の新築・購入・補修(住宅本体も対象)のための経費とする						

区分	対象限度額(単位:千円)	対象範囲	負担割合
建設	3,000	住宅の新築、既存の住宅面積の5割以上の建替え又は購入	県2/3、市町村1/3 *居住していた市町村内に建設・購入
補修	1,500	住宅の補修、既存の住宅面積の5割未満の建替え	50万円以下:県1/2、市町村1/2 50万円~150万円:県1/3、市町村1/3、自己負担1/3 *敷地内の浄化槽・給排水設備・電気設備・ガス設備の補修等を含む
液状化復旧	1,500	液状化によるものの基礎復旧(地盤補強、住宅の整地等を含む)	50万円以下:県1/2、市町村1/2 50万円~150万円:県1/3、市町村1/3、自己負担1/3
石垣関連	1,500	被災に係る面積のみ、従前の石垣等の復旧に要する工事費まで	県1/3、市町村1/3、自己負担1/3

表 6. 鳥取県日野町地震災害復興事業及び事業費^{注3)} (平成 12(2000)年 11 月 15 日(単位:千円))

事業名	内容	予算額	負担区分				備考
			国	県	町	個人負担	
1. 災害廃棄物処理事業 (解体処理業務)	震災により居住困難、修理不能となった家屋等の解体処分 申請 307件 (11/15現在) 母屋: 160、長屋: 48、蔵: 69、その他: 213 合 計: 490棟	217,500		1/2 108,750	1/2 108,750	なし	国庫補助申請中
2. 災害廃棄物処理事業 (運搬処理業務)	カシキ処理: 18,000m ³	216,000	1/2 108,000		1/2 (80%特交金) 108,000	なし	実質町負担 21,600千円
3. 地震災害復興対策事業 (住宅建築費補助金)	被災住宅に替わる住宅の建築・既存住宅の面積5割以上の建替(町内の建築に限る) 補助金最高限度額 3,000千円	210,000		2/3 140,000	1/3 70,000		
(住宅補修費補助金)	被災住宅の被災部分の補修(5割未満の建替含む) 補助金最高限度額 1,500千円	50万円以下: 722,500 50万円超: 1,161,500		1/2 361,250 1/3 387,166	1/2 361,250 2/3 774,334	なし (町1/3負担)	町債 70,000千円
(石垣・擁壁等補助金)	石垣・擁壁等の崩壊により自己又は他の者の住宅建築物に被害を及ぼすと認められるものの補修及び住民の生活に支障をきたすと認められる場合	450,000		1/3 150,000	2/3 150,000	なし (町1/3負担)	
(井戸補修費補助金)	飲料水用井戸の復旧 (掘削、ポンプ等の施設の復旧) ただし簡易水道及び飲料水供給施設等の区域内は除く。450千円又は対象経費の3/4のいずれか低い額(総事業費600千円)	22,500		3/8 11,250	3/8 11,250	2/8 7,500 (町3/8負担)	
4. 高齢者等生活支援助成金支給事業	家屋の小修繕、清掃に係る費用の一部助成 一世帯当たり10万円を限度 対象者①65歳以上の単身世帯又は高齢者のみの世帯 ②身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者手帳所持者、 ③母子家庭寡婦世帯、④被爆者手帳所持世帯 対象世帯: 568戸見込み	80,000		1/2	1/2	なし	県補助金に 対する町 代り負担額 548,416千円
合計		3,026,500	134,500	1,158,416	1,733,584	7,500	

表 7. 鳥取県被災者生活再建支援制度⁴⁾

被災者生活再建支援制度(鳥取県制度) 創設:平成13(2001)年7月6日						
1.対象自然災害	鳥取県内で10戸以上の住宅が全壊する等、地域の崩壊を招くような自然災害					
2.対象世帯	被災程度条件なし					
3.補助対象基準額(単位:千円)	世帯の収入、基準等		世帯	支援対象経費	新築・購入	補修
	所得制限・年齢制限なし		区分なし	区分なし	3,000	1,500

* 補修経費(150万円限度)のうち、50万円までの10/10、50万円超の2/3とする

表 8. 鳥取県西部地震被災者向け住宅復興補助事業補助金支給状況^{注4)}

2003年度最終実績(2004. 3. 30) 単位:千円 ()内の数字は割合を示す						
市町村名	住宅建設	住宅補修	液状化建物復旧	石垣補修	計	
米子市	県費	359,727	1,109,324	124,606	27,508	1,621,165
	市町村費	179,864	740,703	124,649	27,552	1,072,768
	計	539,591(20.0)	1,850,027(86.6)	249,255(9.3)	55,060(2.0)	2,693,933(100)
境港市	県費	184,000	766,654	4,613	1,322	956,589
	市町村費	92,000	638,631	3,614	1,325	735,570
	計	276,000(16.3)	1,405,285(83.0)	8,227(0.5)	2,647(0.2)	1,692,159(100)
西伯町	県費	112,000	444,244	0	38,982	595,226
	市町村費	56,000	310,919	0	38,353	405,272
	計	168,000(16.8)	755,163(75.5)	0	77,335(7.7)	1,000,498(100)
日野町	県費	204,000	520,647	0	137,429	862,076
	市町村費	102,000	795,248	0	274,857	1,172,105
	計	306,000(15.0)	1,315,895(64.7)	0	412,286(20.3)	2,034,181(100)
鳥取県全体合計	県費	1,039,727	4,097,827	131,019	332,718	5,601,291
	市町村費	519,364	3,361,850	129,395	478,614	4,489,223
	計	1,559,091(15.5)	7,459,677(73.9)	260,414(2.6)	811,332(8.0)	10,090,514(100)
	件数	520(3.8)	11,933(86.2)	259(1.9)	1,124(8.1)	13,836(100)

表 9. 新潟県被災者生活再建支援制度⁵⁾

被災者生活再建支援制度(新潟県制度) 創設:平成16(2004)年11月5日							
1.対象市町村	新潟県内全市町村						
2.対象世帯	全壊世帯						
	大規模半壊世帯 半壊世帯						
3.補助対象基準額(単位:千円)	世帯の収入、基準等		世帯	支援対象経費	全壊	大規模半壊	半壊
	世帯全体の収入が500万円以下の場合		複数次 単数	区分なし	1,000	1,000	500
					750	750	375
	世帯主が45歳以上の世帯又は要援護世帯で世帯全体の収入が500万円超、700万円以下の場合		複数次	区分なし	500	500	500
	世帯主が60歳以上の世帯又は要援護世帯で世帯全体の収入が700万円超、800万円以下の場合		単数		375	375	375
上記以外の場合		複数次 単数	区分なし	1,000	500	500	
				750	375	375	

表 10. 新潟県中越地震被災者生活再建支援金の支給状況^{注5)}

区分	国 制 度 (被災者生活再建支援法) 支給決定			県 制 度 (被災者生活再建支援事業補助金) 支給決定		
	延 べ 件 数	世帯数	金 額(千円)	延 べ 件 数	世帯数	金 額(千円) (補助対象額)
長岡市	6,444	2,689	3,903,098	12,442	9,188	5,942,421
小千谷市	1,911	967	1,453,157	4,047	3,597	2,324,854
川口町	1,476	712	718,574	1,702	1,684	1,192,000
十日町市	829	360	508,529	1,623	1,412	876,424
魚沼市	372	153	231,034	635	487	319,870
柏崎市	149	97	144,212	312	312	194,509
見附市	265	146	259,769	619	518	309,906
出雲崎町	1	1	2,813	7	7	4,000
南魚沼市	7	5	7,572	15	11	7,422
燕市(分水町)	21	10	14,736	35	35	23,421
刈羽村	52	31	39,665	141	141	88,555
加茂市	2	2	4,500	4	4	3,000
三条市(旧栄町)	3	2	4,251	9	9	4,068
合 計	11,532	5,175	7,291,910	21,591	17,405	11,290,450

但し県制度の金額は、補助対象額であり、県負担分(2/3)と市町村負担分(1/3)の合計額とする。(平成20年5月30日現在、市町村名は合併後のものとする)

10. まとめ

(1) 1998年に制定された「被災者生活再建支援法」は、初めて全壊や居住不可能者の世帯に100万円を上限に現金支給を定めた。2000年鳥取県西部地震は、制定当初の内容で運用された。2004年新潟県中越地震は、法改正が成され直後の地震で、「居住安定支援制度」の追加や、大規模半壊世帯も支援対象となり拡充が図られた。その後2007年の法改正は、住宅再建の形に応じて最大300万円を定額方式で支給し、使用目的や支給対象の年齢及び年収要件を撤廃した。

(2) 地方自治体の補完制度としては、2000年鳥取県西部地震で行った日本初の自治体独自の個人住宅への公的支援がある。全壊・半壊の区別なく、住宅建築費に補助金の交付を行なうものであった。補助金の執行状況からは、建替世帯よりもむしろ補修への対応が手厚かったことが、他地域への人口流出を抑えて、地域住民の自力再建の支援に貢献した。2004年新潟県中越地震では、支援の範囲を「半壊」まで広げ、さらに対象を住宅の改築・改修の費用についても行った。補助金の執行状況からみても国制度では対象外となった被災者への補完に努めた県制度の意味は大きい

(3) 鳥取県行政職員を対象に行った意識調査では、鳥取県独自の公的支援の評価について、必要性は評価しているが、被災判定基準の明確さの検討が挙げられた。新潟県行政職員を対象に行った意識調査では、国の公的支援の評価は低い。住宅の公的支援の申請の手続きの簡素化と分かりやすさ及び被災判定基準の明確さの検討が挙げられた。

(4) 地震直後の人口変動について、鳥取県西部地域の2000年と2002年の人口・世帯数を比べると、人口・世帯数とも急減した市町村はない。鳥取県日野町の住民意識調査により、定住意識が高いことが読み取れる。新潟県中越地方の2004年と2006年の人口・世帯数を比べると、人口が減少している市町村は多い。新潟県川口町の住民意識調査により、時間の経過とともに居住地への愛着が強まる傾向がみられる。

(5) 今後は対象外世帯に対して補助金だけでなく、これまで以上に助成金制度の拡充を行っていくことや、地域の維持再生を念頭に、まちづくりと住宅再建とを連動させた地域連携型のシステムづくり¹³⁾等、多様な支援策の方向性を示唆する必要があるといえる。住民にとって被災判定基準の明確さや申請手続きの簡素化と分かりやすさについては、今後も議論される余地が残されたままである。

謝辞：本研究調査のために、鳥取県日野町、鳥取県、新潟県川口町、新潟県の皆様には大変お世話になった。また本研究の一部は、「平成17年度鳥取県環境学術研究振興事業研究助成金」の交付によりまとめられたものであり、記して感謝を申し上げる。

注釈

注1) 鳥取県は、本州西端に位置する中国地方の北東部に位置し、総面積3,507.25平方km(2004.10.1)、人口604,654人(2006.6.1推計)、世帯数213,922世帯(2006.6.1推計)、市町村数は4市14町1村の計19市町村(2006.4)である。なお本論文で使用する市町村名は、震災当時のものとする。

注2) 新潟県は、本州の日本海沿岸のほぼ中央に位置する豪雪地帯である。総面積12,582.60平方km(2004.10.1)、人口2,421,871人(2006.6.1推計)、世帯数828,518世帯(2006.6.1推計)、20市9町6村の計35市町村(2006.4)である。

注3) 参考文献6)資料の事業名を整理して一つの表として記している。

注4) 参考文献5)資料をもとに、市町村名の整理と、データ内に%表示の追加を行ったものである。

注5) 参考文献8)資料をもとに、2008年6月30日に新潟県防災局への訪問調査を行った際に提供された新しいデータに入れ替えたものである。

参考文献

- 1) 浅井秀子・熊谷昌彦：鳥取県西部地震災害における生活再建への公的支援の評価について、日本建築学会地域施設計画研究23, PP417-424, 2005.7
- 2) 浅井秀子・熊谷昌彦：鳥取県西部地震災害における生活再建への公的支援の意味について、日本建築学会地域施設計画研究22, PP73-78, 2004.7
- 3) 重川希志依・田中聡・高島正典：被災者生活再建支援法改正過程の分析、地域安全学会論文集No.10, PP253-260, 2008.11
- 4) 鳥取県：『平成12年鳥取県西部地震の記録』、鳥取県防災危機管理課, 2001.10
- 5) 新潟県：『中越大地震 前編一雪が降る前に一』、ぎょうせい, 2006.3.31
- 6) 鳥取県：『震災誌 平成12年(2000年)鳥取県西部地震』, 2007.2
- 7) 鳥取県日野町：『日野町の災害・復興への記録』, 2001.11
- 8) 被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会：被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書, 2000, 12,
<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h13/130126chubo/shiryo5/meibo.html>
- 9) 新潟県：『中越大地震 後編一復興への道一』、ぎょうせい, 2007.3.31
- 10) 熊谷昌彦・浅井秀子・樋口秀・川口洗葵：新潟県中越地震における被災住宅に対する公的支援の評価、日本建築学会技術報告集第13巻第25号, pp359-362, 2007.5
- 11) Hideko Asai・Masahiko Kumagai・Shu Higuchi・Koki Kawaguchi: Significance and problems of the public support for the reconstruction of the houses damaged by the earthquakes in mountainous areas, The 6th ISAI in Asia, PP692-697, 2006.10
- 12) 浅井秀子・熊谷昌彦・樋口秀・川口洗葵：新潟県中越地震における住宅再建への居住者意識変化、日本建築学会中国支部研第30巻, PP661-664, 2007.3
- 13) 熊谷昌彦・内田伸・樋口秀：能登半島地震における住民によるまちづくりの復興支援に関する調査研究、日本建築学会中国支部研第32巻, 農村計画605, 2009.3

[2009年6月16日原稿受理 2009年9月4日採用決定]