

被災者・被災地に対する 再建支援の法制度についての考察

生田長人

一 被災者・被災地再建支援制度 の現状と経緯

1 被災者に対する災害応急対策と しての公的支援

自然災害に見舞われた被災者は、これまで嘗んできた普段の生活から突然切り離され、不自由な生活を余儀なくされる。その災害がある程度の規模以上である場合、このような形で襲ってくる予期せぬ状況に対しては、被災後一定期間、被災者に対する公的支援として避難所の提供とともに、食料、水等最低限の生活を維持するための現物給付が行われるし、一定の被災者には仮設住宅の供与等の支援が行われる。しかし、その後の復旧段階では、被災者に対する公的支援は余り多くなく、多くのものを失った被災者が元の生活を再建することは容易なことではない。

災害対策の基本を定めている災害対策基本法では、防災を「災害を未然に防止し（災害予防）、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ（災害応急対策）、及び災害の復旧を図る（災害復旧）こと」と定義しているが、災害直後に災害救助法に基づき現物給付の形で提供される上記の支援は、災害応急対策として実施されていて、災害復旧として位置付けられているわけではない。また、災害応急対策として実施される上記の支援措置についても、被災者が平常の生活手段から切り離された状況に陥る被災直後においては全員を対象に無償で行われるが、その期間が経過した後（災害復旧段階に近い段階）に行われる支援——例えば、仮設住宅の供与、被災住宅の応急修理などは、自力では住居の確保や修理が困難な状況にある被災者に限って行われる（二次的救助）。

2 災害復旧段階における支援措置
我が国の法制度においては、災害復旧段階における生活再建は自力で行うことが原則とされてきており、公的な支援は、自力では生活再建が困難な状況にある被災者などを対象とする限定が行われている場合が多い。

そもそも我が国の災害対策においては、これまで災害予防や災害応急対策を的確に実施することに主眼が置かれてきた傾向が見られるとともに、災害復旧については、その対象が基本的に公益性の高いものに限定され、個人の生活レベルのもの等が公的な「直接支援」の対象となることは極めて限定されていた。その背景には、地理的条件等から災害多発国である我が国では、被災者が被る損害は膨大な額にのぼり、これを公的に支援・救済することには慎重な姿勢をとらざるを得なかったという事情がある。個人の私有財産

に関しては、自由かつ排他的に利用処分できる以上、原則としてその維持も復旧も自己責任の範囲と考えられてきており、その被害が社会的に大きな影響をもたらす場合等に限って間接的な救済支援が行われるというのが、長い間我が国の復旧段階の公的支援の形であった。

個人財産に係る災害復旧に関しては、農地・農林水産業用施設等が直接支援の対象とされているが、これは昭和二〇年代の農業が公共土木施設、公立学校等と並んで国家的見地から重要な位置付けがなされていた事情等が背景にあった例外的なもので、一般的には、低利な公的資金の融通という手段による支援と税の減免等の措置による支援が行われるに留まっていた。

また、個人の生活の再建に関しては、被災者等に対する見舞金としての性格を有している災害弔慰金等の支給

を別にして、自力では生活再建が困難と考えられる被災者に対する低利資金の供与の形で限定的に行われている状況にあった³⁾。

しかし、低利資金の供与の形をとった公的支援は、たとえ無利子であっても返済しなければならぬ以上、返済能力がない被災者には借入自体が難しいという難点があり、このような返済能力が低い被災者が大量に生じたのが、平成七年に発生した阪神淡路大震災である。

3 被災者生活再建支援制度の創設
個人の自己責任論に裏打ちされ、低利融資や税による支援が中心であった被災者個人に対する公的支援は、阪神淡路大震災を契機に新たな展開を見せる。大都市の最も脆弱な部分（高齢・低所得・密集・老朽）を直撃したこの地震は、自力では生活の再建が困難な多くの被災者を生みだし、それまでの公的支援制度では対応できない限界が明らかになった。自立が難しい被災者の生活再建のための立ち上がり費用を支援するために兵庫県が行った支援金の給付制度は、当初地方交付税制度に支えられた災害復興基金の果実を活用した形で行われたが、これが平成一〇年の「被災者生活再建支援法」の制定につながっていき、個人被災者に対する公的支援制度に新たな道を開くこと

となった。

この制度は、制定の背景となった事情から、その基本的性格が「自力では自立した生活を再建することが難しい状況に置かれている被災者」に対する公的支援というものであったため、ある種の「救済的性格」を帯びており、災害救助法に基づく二次的救助と類似点を有していた。両者の相違点は、救助法で採用されている現物給付に対し現金給付の形がとられたことであるが、被災者の生活再建に当たって必要なものに用途が限定されるという枠が規定された。

4 制定当初の被災者生活再建支援法の概要
紙面の関係で詳細に述べることができないが、制定当時の本制度の概要は次の通りである。

- (1) 制度の目的
「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であつて経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なものに対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援すること」とされていた（一条）。
- (2) 制度の対象となる被災世帯
この制度の適用を受けるためには次

の要件を満たすことが必要とされた。

ア 災害救助法施行令一条一項一・二号該当の自然災害、一〇世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した市町村における自然災害、一〇〇世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した都道府県における自然災害のいずれかに該当すること

イ 住宅が全壊（焼）若しくは半壊（焼）の被害を受け、取り壊さざるを得ない又はやむを得ない事情により長期にわたり住居が使用できないものであること——「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者」としての要件

ウ 表1の左欄のいずれかに該当するものであること——「経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な者」としての要件

表1

世帯年収等	支給上限額	単身世帯の支給上限額
500万円以下	100万円	75万円
500万円を超え、700万円以下で世帯主の年齢が45歳以上又は障害者世帯等	50万円	37.5万円
700万円を超え、800万円以下で世帯主の年齢が60歳以上又は障害者世帯等	50万円	37.5万円

(3) 支援金の用途別支給限度額と申請

この制度の目的が自立した生活を再建するための支援にあることから、支援金の上限額には上記の表に掲げる制限が、またその使用用途と額には次の制限が付されていた。

ア 応急生活から自立した生活への移行に必要な経費（通常経費）——上記の表中一〇〇万円の場合は七〇万円まで

イ 地域の状況、被災世帯の状況等によって特別に必要な経費（特別経費）——上記の表中一〇〇万円の場合は三〇万円まで

支援金の申請は災害発生後一三ヶ月以内に被災世帯の世帯主が行うこととされていた。

(4) その他
この支援金の支給を行う主体は都道府県とされ、そのために都道府県の拠出により「被災者生活再建支援基金」が設立され、基本的にその運用益から支援金の支給が行われることとされた。また、国は被災者に支給する額の二分の一を補助する仕組みとなっていた。

5 制定当初の被災者生活再建支援法の問題点
この制度は、制定当初の背景事情から、極めて限定的な性格を帯びていたため、その後の運用上多くの問題点が指摘されるに至った。その主なものを挙げる次の通りである。

① 適用される災害が行政区域内の被災住戸数に左右され、要件規模に達しない場合にはこの制度の適用がされないことには問題がある。

② この制度の性格上、支援金の支給を受けることができる対象は限定されているが、その対象要件が適切さを欠くのではないか。

i 住宅損壊要件——被災住宅の解体を行うことが適用要件となっているが、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者」の範囲として狭いのではないか。

ii 所得要件——前年年収を基準として、前年災害による失業、収入減を考慮しておらず問題ではないか。

iii 年齢要件——高齢者を優遇しているが、地域の復興を担う中堅層への配慮が欠けているのではないか。

③ 支給金額が適切か。また支給対象を基本的に世帯単位で捉えていることは適切か。

④ 支援金の用途の限定が厳しすぎ、手続の煩雑さと相まって極めて使い難い制度になっているのではないか。

⑤ ④の用途に関連して住宅の再建・取得費用として使えるようにすべきではないか。

⑥ そもそも被災により生業継続や生活継続が難しくなった被災者のよう

に生活再建の前提を欠いている被災者にとって、この制度は適切なものか。

これらの指摘のうち、⑤と⑥は、そもそもこの制度のカバーする領域の外の問題であるが、前述したように、我が国の災害復旧制度においては被災した個人に対する支援の仕組みが殆ど整備されていないこともあって、この制度は、個人レベルでの復旧に関する被災者からの広範な要請を一手に受けることとなった。

6 平成一六年改正——居住安定支援制度の創設等——制定時の目的の範囲内での改正限界

平成一〇年制定の被災者生活再建支援法には、法附則で「住宅再建支援の在り方」^⑩についての検討が義務付けられており、これを受けて国土庁に設置された「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」及び中央防災会議に置かれた「防災基本計画専門調査会」^⑪において検討が行われ、その結果を踏まえて平成一六年に被災者生活再建支援法の改正が行われた。主な改正点は、それまでの生活再建支援金制度に新たに「居住安定支援制度」を付加した点にあるが、従来から問題として指摘されていた幾つかの点についても併せて改正が行われた。改正内容の主なものは以下の通りである。

i 本制度が適用される市町村が拡

大され、本制度の対象となる自然災害（4の②のア）が生じた都道府県内の市町村及びその都道府県に隣接する都道府県の区域内の市町村についても、その自然災害によって五世帯以上の住宅が全壊している場合、本制度が適用されることとなった。

ii 全壊・半壊概念の他に大規模半壊概念（全壊に準ずる程度の半壊）が導入され、大規模半壊の場合は、住宅の解体が行われなくても、その補修に對して支援金の支給が行われることになった。

iii 「居住安定支援制度」として、住宅の解体・撤去・整地費用、住宅の建設・購入のための借入金の利息、ローン保証料等、それに住宅再建を断念し民間賃貸住宅に入居した場合の家賃、仮住まいのための経費など居住関係経費に充てることができる「居住安定支援金（最高二〇〇万円）」が支給されることとなった。

この改正の際に最も問題となったのは、再建される住宅本体に支援金を投入することができるかどうかという点であった。上記の国土庁の検討委員会では「大量の住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有している」として公共性がある場合があることを指摘

したが、一般的に住宅という個人財産の形成に直接つながるものに公費を投入することに公共性を見出すことはなかなか難しく、公費の投入を行うためには地域社会の復興といった別の視点からの公共性を見出すことが必要と考えられた。

この平成一六年改正には、上記の中央防災会議専門調査会の提言の考え方が大きく影響している。同提言には、「私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度の加入により対処することが基本である。行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要である」という記述がある。この記述からは、よく言われる「私有財産の形成に公費の支出は認められない」というドグマは感じられない。公益が明らかであれば公費による支援も可能であるが、公平性の問題や自助努力の阻害要因という点からふさ

わしくなく、自力では自立した生活再建が難しい被災者に対する支援という視点からは、「住宅再建支援」ではなく、賃貸住宅への入居なども視野に入れた「居住確保支援」がふさわしいとされているのである。その意味で、被災者生活再建支援制度という枠組みの中で対処しようとするれば、この改正が限界だったと考えられる。

7 平成一九年改正

——目的と性格の変貌

平成一六年改正によっても住宅本体の再建・修理費用に対する支援金の使用は認められなかったが、この問題を中心に、これまで積み残されていた問題への対応が平成一九年改正（議員立法）において行われた。その内容はこの制度の目的を変更しなければならぬほど質的に大きなものであった。詳細な内容は別として、その主な改正点は次の通りである。

- i 支援金の使用用途の制限を撤廃したこと——住宅本体への使用が可能となった
- ii 被災世帯の年収・年齢による制限を撤廃したこと
- iii 支援金の額を住宅の被害の程度と再建等の方法に応じて定額・渡し切り方式としたこと——具体的には、表2のアとイの合計額が支援金として支給されることとなった。

表2

ア	住宅全壊世帯、住宅半壊世帯、住宅解体世帯、住宅被害世帯、長期避難世帯	100万円	(75万円)単身世帯の場合
	大規模半壊世帯	50万円	(37.5万円)
イ	住宅再建・購入世帯	200万円	(150万円)
	住宅補修世帯	100万円	(75万円)
	民間賃貸住宅入居世帯	50万円	(37.5万円)

この改正については、地方公共団体の側にこれを評価する意見が強い。これまで被災住宅の再建に公費を投入すべきであるという主張を続け、また実際の災害においても条例等で住宅本体へ投入できる金銭の支給を行っていた都道府県をはじめとする地方公共団体は、この改正によって漸くその主張が容れられるに至った。その後の状況を見る限り大方の都道府県では個人レベルでの災害復興の問題はほぼ解決をみただでもいうような認識があるかのようである。しかし、一九年改正は、被災した住宅本体への公費の投入という問題に一応の片をつけただけで、被災者・被災地の再建問題の多くはそのまま残されている。個人レベルの復旧に

は、住まいの問題だけでなく、日々の暮らしの問題、コミュニティの再建問題などが大きなウェイトを占めており、災害により失われた平穏な日常は、住宅本体の再建等に三〇〇万円の支援金が使えないことになったというだけでは帰っては来ないのである。

この点については後述することとして、一九年改正には幾つかの基本的な問題があるように思える。その最も大きな問題は、この改正で被災世帯の年収・年齢制限を撤廃した点である。改正前のこの制度は、災害により生活基盤に著しい被害を受け、経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な状態に置かれている者に対する「生活再建支援」というかなり明確な公共目的を持ったものであったが、今回の改正では、災害の結果生活再建が困難な状態に置かれているかどうかを問わず、住宅に重大な被害があれば、たとえ年収が数千万円もある富裕層でも支援が受けられることとなった。確かに、5で指摘されている問題点の中において所得要件や年齢要件の定め方に問題があることは理解できるとしても、公費を使ってまで支援しなければならぬ被災者に限定がないというのには理解し難いところがある。旧法と同じ「支援金」という言葉を使っているものの、改正後の支援金は生活

基盤に被災を受けたことに対する「見舞金」に性格が変化している。同じ見舞金としての性格を有している「災害弔慰金」「災害障害見舞金」制度は、災害により死亡した者の遺族や著しい障害を受けた者に対し、その死を悼み、その不幸を見舞う国民の意思を表す意味で昭和四八年制度化されたものであるが、一九年改正により支給されることになった支援金は、災害により「生活の本拠を失った者」に対してその不幸を慰めることを目的とするものに変貌したのである。見舞金としての性格を有する以上、年収・年齢制限を行うことは不適切であるとの意見があるが、災害による死亡や失明、両手両足の喪失など一生障害の残る被災者に対する弔慰と住居の喪失とはかなりの違いがあり、金銭による回復が可能な住居の喪失について富裕な国民に対してまでその喪失を慰めることが本当に必要なのだろうかという気持ちは拭いがたい。

二 被災者・被災地の再建支援に関する制度の在り方

1 災害により生活手段を失った者に対する支援

災害によって生活の基盤である住居を失うことは、その後の生活の再建において大きな痛手であることは言うま

でもないが、他方で、災害によって生活の手段そのものを失う被災者も存在する。災害により勤め先が休業したり、立入制限等により生業を継続できなくなることも多く、収入の途が断れたり、大幅に減少することも稀ではない。このような場合、被災者は元の生活の再建どころか生活の継続すら困難な状態に陥る。これらの状態は、住宅の被災とは関係なく生じるが、住宅の被災が軽度の場合には、被災者生活再建支援金制度の対象にもならない。また住宅が全壊等の被害を受け支援金の対象となったとしても、収入の途を断られた被災者が生活の再建より住宅の再建を優先するとは考えにくく、再建を諦めて民間賃貸住宅へ入居する場合には支給される支援金の額も低い。被災者生活再建支援金は、元々住居を失った被災者が新たな住居を確保して新生活をスタートすることを想定して構成された経緯があるが、現在でも住宅の被災を基準とした構成を変えてはおらず、上記のような生活支援が必要ない被災者であっても、住宅被災という枠から外れる場合、支援がされない仕組みとなっているのである。

あるが、冒頭で述べたように、現行制度において、被災した個人のレベルにおける復旧支援は極めて限られており、住まいの問題を中心に支援を行っただけでは、被災者の生活再建は必ずしも実現される形にはなっていないのである。このような被災者には、最終的には「生活保護制度」が適用され、生活維持のための制度的な担保があるではないかという考え方は、災害から立ち上がろうとする意欲がある被災者を視野に入れておらず、原則無資産の状況に陥らないと対象とならない生活保護制度では、生活再建は極めて困難である。災害による収入の減少で最低生活費すら確保できない世帯に対しては、一定期間生活維持のための支援を行う必要があるのではないか。住まいの再建に限らず、被災者が置かれた困難な状況からトータルで生活の再建につなげることができる総合的な被災者支援制度の検討が必要であるという指摘があるが、同感である。

2 住宅被災者に対する支援

阪神淡路大震災の際、高齢・低所得の被災者の多くは避難所から応急仮設住宅を経て復興公営住宅という単線的な住居取得の道を辿るしかなく、厳しい批判の声が上がった。持家が崩壊した被災者は住宅金融公庫（当時）の低利の復興住宅融資を受け再建を目指し

たが、高齢や二重ローン等返済能力に問題があるケースでは多くの困難に直面した。さらに、民間賃貸住宅に住居を求めざるを得ない中間所得層に属する住宅被災者には当初殆ど支援らしいものが存在しなかった。その後、被災後の住居の確保に関する支援策はかなり充実し、被災者生活再建支援法に基づいて民間賃貸住宅入居者に対する支援が実現し、さらには紓余曲折を経て住宅再建・修理者に対する金銭支援等が実現したが、議論が個人所有の住宅の再建に偏って行われてきたこともあり、現行制度が、多様な状況に置かれている被災者の経済能力や生活形態等にふさわしい住居の確保を実現する上で望ましいものであるかと言えば、必ずしも問題がない訳ではない。現在行われている各支援制度は、根拠法制も、所管の省庁も異なり、それぞれが相互に関連づけられずにバラバラに行われており、各制度がそれぞれ支援を受けられる要件を示して、それに該当する場合でなければ適用がない形となっているが、問題は、各制度の狭間に落ち込んで適切な支援を受けることが難しい被災者が生じたり、支援の内容にかなりの差が生じ、バランスを欠いているという点にある。被災者が自らの経済的能力や置かれている状況に応じて選ぶことのできる選択肢の幅を広

げ、支援の内容に大きな差が生じないような「総合的な住居確保支援制度」を検討する必要性は依然として高い。例えば、応急仮設住宅へ入居できる被災者は限定されているが、三五〇～四〇〇万円もの費用がかかる応急仮設住宅（その水準の低さから入居者の評価は低い）という現物給付に代えて二年間月一〇万円の賃貸住宅家賃に相当するパウチャーの支給を可能にするだけで、被災者の選択できる余地は大きく広がる可能性がある。また、事前に被災予防のために行う自助努力を評価する仕組みが全くない支援制度も改善の余地がある。

3 被災者の日常生活再建の支援

災害によって被災者が失うものは、住居や収入だけではなく、地域のコミュニティは崩壊し、医療・教育・福祉などを含む地域を支える仕組みも大きく変化する。これら個人の生活を支える仕組みの復旧・再建なども、形としては見えにくい、個人の生活再建の上では極めて重要な意味を持つものである。これらについては、被災した地域ごとに地域特性やニーズが多様なため、全国一律の法的対応では不十分な場合が多く、地域の意向を的確に反映させる必要性が強い。これらを含めて被災者の生活レベルでの再建を適切に行うためには、被災者の声と被災地の実態

を反映した地域ごとの「復旧・復興計画」の策定が必要であるし、「計画に基づいた施策に対する財政上の支援」が不可欠である。現行の災害対策基本法第六章では、災害復旧として「…法令の規定により災害復旧の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害復旧を実施しなければならぬ（第八七条）」とするほか、数条の規定が置かれているのみであるが、少なくとも一定規模以上の災害に関しては、被災した地域を管轄する地方公共団体に対して、被災地の迅速かつ的確な復旧・復興を進めるため「復旧・復興計画」の策定を義務付けるとともに、その計画の実現を財政面から支えるため「復興基金」制度の法制度化を検討すべきである。

4 被災者の生活再建に対する公的支援の考え方の確立

被災者の生活再建に対する公的支援は、やはり一律支援の見舞金方式のような形ではなく、必要なところに的確に必要な支援が投入できるような仕組みを考えるのが本来の形ではないかと考える。実質的公平は言うは易く実現は困難であり、必要なところに必要な支援という抽象的な考え方を具体化するには多くの困難があることはこれまでの議論を概観しただけでも明白であるが、公費で賄われる以上、たとえ困

難な点が多くても、常に公益を念頭に置いて実質的公平を目指す努力を続けるべきである。元々、我が国の個人レベルの災害対応においては、予防から応急対策、復旧対策に至る全ての側面で、どこまでを自らの責任（自助）で行い、どこからを公助の対象とするかについての徹底的な議論が行われているとは言い難い。また、自助で対応できない部分を共助でカバーする考え方も有力であるが、補完性の原理だけでは、自助、公助の区分が整理できるわけでもない。我が国の被災者支援、被災地支援の制度はまだまだ緒に就いたばかりであり、基本の考え方からの整理が必要な段階であると考えられる。

- (1) 被災者に対する公的支援に関する我が国の制度では、その適用に当たって災害の規模要件が付されている場合が多い。例えば、災害救助法では法に基づき行われる救助を政令で定める程度の災害が発生した市町村内に限定しており、令第一条でその要件を規定している。
- (2) 農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（昭和二十五年法第一九号）第三条等に基づき災害復旧事業に対する補助がなされている。
- (3) 旧住宅金融公庫による災害復興住宅融資、旧農林漁業金融公庫、旧政府系中小企業金融三機関等による災害融資制度等が行われていた。
- (4) 災害援護貸付金、生活福祉資金貸付等である。
- (5) 阪神・淡路大震災復興基金（当初六〇〇億円）は、兵庫県と神戸市が地方債

を発行して調達した資金を無利子で復興基金に貸し付け、復興基金がその運用利子を被災者や被災地の再建に必要な事業に使用するという仕組みである。地方債の元利償還金の大半が地方交付税の対象として特別に措置された。

- (6) 被災世帯の居住地域又は被災世帯に属する者の特別な事情により必要とされる物品の購入費又は修理費、住居の移転のための交通費、住居を賃借する場合の借家権の設定対価、その災害によって生じた障害又は疾病の治療費
- (7) この問題は災害救助法等にも共通するものであるが、国は、法制度の適用を受けない小規模な災害の場合は地方公共団体のとの考え方に立っている（例えば、被災者生活再建支援法の制定時の解説 時の法令一八八号九頁）。但し、法文上の点を明らかにした規定はないため、その旨を規定して地方公共団体の責務を明らかにすべきであろう。

- (8) 被災時点の世帯と交付申請時点の世帯が異なることとなった場合に問題が生じ、訴訟となった事例として自立支援金訴訟控訴審判決（大阪高裁二〇〇二・七・三判時一八〇一号）参照。
- (9) 通常経費支給申請内訳書、特別経費支給申請内訳書と領収書の添付、使途実績報告書が必要とされた。
- (10) 法附則二条「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講じられるものとする」

- (11) 平成二十二年一月四日「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」が出されている。
- (12) 平成十四年七月二日「防災体制の強化に関する提言」が出されている。
- (13) 鳥取県西部地震の住宅被災者に対し

て鳥取県が支給した「住宅復興補助金」は再建される住宅本体への使用を認めているが、その際の知事説明では被災地のような過疎集落において地域の活力を維持するためには住宅への直接支援が必要としている。

- (14) この改正により同法の目的は「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって経済的理由等により自助して生活を再建することが困難なものに対して（中略）その自立した生活の開始を支援すること」から「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、（中略）その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資すること」に改められた。
- (15) 東北・新潟・東海大学が二〇〇七年全国の都道府県・市町村の内二七五団体の防災担当者に対して行った調査では、住宅本体への使用を全面的に高く評価する意見の有する者は二五・三％、評価はするが住宅所有者が有利であることには問題があるとする意見の有する者八・七％、支給される金額が十分でない等さらなる改正を望む者が三九・三％であった。他方個人財産への税金の投入には賛成できない・事前に耐震改修や地震保険等に加入する者が少なくなるので好ましくないという消極意見を有する者は三・三％、大都市災害では膨大な資金が必要であり、基金負担に耐えられないか疑問とする意見が一九・二％存在した。
- (16) 災害弔慰金の支給等に関する法律昭和四八年法第八二号）第二章及び第三章
- (17) 岩手・宮城内陸地震では、災害により職を失い、立入禁止措置等により生業を続けられぬといった状況に置かれている被災者が多くいることが報道されている（河北新報六月一日避難世帯アンケート）。
- (18) 山崎栄一「被災者支援法制の将来像（日本公共政策学会二〇〇七年度研究大会報告論文集二六六・三六頁）」

（い）くた・おきと 東北大学教授