

東日本大震災の被災自治体による独自の住宅再建支援メニュー

広域巨大災害にそなえて住宅再建支援の再構築を進める

神戸大学大学院工学研究科准教授 近藤民代



1. 災害復興と住宅再建支援

(1) 住宅再建には公共性がある

被災者による住宅再建は災害復興において重要な位置を占める。わが国では市場重視による住宅政策が展開されており、それは災害時の住宅復興政策においても決して例外ではない。しかし、国土庁によって設置された「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」による報告書（2000）では「住宅は単体として個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な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考えられる」という見解が示されている。つまり、住宅再建には公共性がある。このことが災害復興を遂げる上で、被災者の住宅再建を促す仕組みを要請する根拠となる。

(2) 東日本大震災における住宅復興の特徴は何か

東日本大震災の発生から約3年が経過した。この震災の被災者が住宅再建を行うに際して抱えている困難には、どのような特異性があるのだろうか。平山（2013）は東日本大震災における住宅復興の政策がもつ固有の条件として「持家被災・土地被災」を指摘している。「持家被災」という状況に対しては、持家層が住宅再建に取り組めるための後押しが必要であると著者は考える。災害前から過疎化が進み、災害によって人口減少が避けられない被災地であることを鑑みると、災害公営住宅の建設は最小限に抑え、自力再建を促進する施策を充実させるべきである。「土地被災」という状況は、被災者に移転するか否かの選択を迫っている。これは災害危険区域に設定されることによって、災害前の居住地での住宅再建ができなくなるという制限だけに留まらない。たとえ居住が禁止さ

れないとしても、巨大な津波を経験して安心して暮らせる場所を探したい、まちの復興が長期化するため出来るだけ早く生活再建をしたい、という想いを被災者は持っており、どこで住宅を再建するかを模索している。これは現地再建を基本とした阪神・淡路大震災とは決定的に異なる。また、復興にかかわる都市計画事業（土地区画整理事業や防災集団移転促進事業等）が広域にわたって実施されることが、多くの住宅再建の遅れを引き起こす点である。間野（2013）が指摘するように、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業の対象となる割合は全壊家屋の約1/4にも及んでいない。阪神・淡路大震災で土地区画整理事業や市街地再開発事業が計画された面積（黒地地区）は、震災復興促進区域（白地区）の4パーセントに過ぎないのとは対称的である。

(3) 本稿の趣旨

復興事業が被災者の住宅復興の遅れを引き起こすという構造がある一方で、東日本大震災の被災地では県や市町村が独自に住宅再建支援メニューを用意している。自力再建を増やしていくうえで、行政による金銭的な住宅再建支援は極めて重要な復興施策の一つである。本稿では著者がこれらの住宅再建支援メニューに関して被災自治体に対して行ってきたインタビュー調査（2012年度～2013年度）および質問紙調査（2013年度）に基づいてその特徴や課題を指摘する。それをふまえて、将来発生することが危惧されている広域巨大災害にそなえて、どのようにして住宅再建支援を再構築していくべきかについて考察する。本稿は速報であり、より詳細な分析と結果の公表は引き続き行っていく予定である。

2. 住宅再建支援の変遷－雲仙・普賢岳噴火災害(1990)から東日本大震災(2011)まで

(1) 義捐金による住宅再建支援

雲仙・普賢岳噴火災害(1990)や北海道南西沖地震災害(1993)では、全国から多額の義捐金が集まった。この一部を用いて復興基金が創設され、被災者に対しては義捐金の配分と復興基金による支援が行われた。北海道南西沖地震で大きな津波被害を受けた奥尻町では、義捐金による見舞金として最大400万円が全壊世帯に支給されると同時に、復興基金からは住宅取得助成800万円や住宅基礎上げ工事助成300万円などが住宅再建の支援として行われた(青田2011)。被災エリアが小規模であり、全国から多くの善意が集まれば、義捐金は被災者に対する住宅再建支援として機能する。しかし、広域巨大災害においてはこの方式は通用しない点に限界がある。

(2) 被災者生活再建支援法の成立と改正

阪神・淡路大震災(1995)でも全国から多額の義捐金が寄せられたが、人的被害に対する見舞金は10万円、住家損壊に対しては10万円にとどまった。被災者が自助のみで住宅再建を遂げるのは困難であったことから、被災地では公的支援を求める声が市民運動として展開され、これが市民立法としての「被災者生活再建支援法」の成立(1998)につながった。当初は住宅本体の再建に使うことができなかったが、二度の改正を経て今日ではそれが可能になっている。

(3) 被災自治体による独自支援の展開

鳥取県西部地震(2000)において当時の片山知事が県独自で住宅再建支援を行うと決めて実行したことはあまりにも有名である。これを皮切りとして、宮城県北部地震(2003)、新潟県中越地震(2004)、能登半島地震(2007)では、国の法律に上乘せ・横出しするかたちで自治体による独自の支援が展開されるようになった。これは支援法の発動要件が限定されていること、支援法の支援対象が限定されて

いることなどがその理由であった(山崎2013)。

以上のように、阪神・淡路大震災以降は国による被災者生活再建支援法に加えて、その限界を補完する形で被災自治体が住宅再建支援メニューを用意するという文化が根付いてきた。被災者の住宅再建に対する公的支援は妥当性が否定されないという認識が形成されるに至っているようにも見える。はたして、阪神・淡路大震災以降に進んできた流れは東日本大震災で受け継がれているのであろうか。

3. 東日本大震災における復興交付金による復興事業や復興基金による住宅再建支援

(1) 復興交付金による復興事業を住宅再建支援として機能させる

東日本大震災では津波リスクを軽減することを目的として、防災集団移転促進事業やがけ地近接等危険住宅移転事業などの事業が展開されている。これらの事業は復興特区法による追加的な国の補助によって、実質的に地方自治体の負担ゼロで実施できる。防災集団移転促進事業に参加して高台移転をする被災者には、移転先の用地取得や造成費、住宅建設費などの利子補給に対する補助が行われる。がけ地近接等危険住宅移転事業は、がけ地の崩壊等による自然災害のおそれの高い土地から移転する際に、個人に対して住宅の除却費用や住宅建設にかかる銀行ローンの利子補給などの補助が行われる。興味深いのは、被災自治体がこれらの復興事業を最大限に活用して、これを被災者の住宅再建支援として活用しようとしている点である。ある被災市町村の担当者は、「防集、がけ近、独自の住宅再建支援、これらが住宅再建支援の三本柱です」と説明していた。津波リスクの軽減という大義名分と災害危険区域の設定による私権制限の引き換えとして、住宅再建に対する公的補助が行われている⁽¹⁾。これが東日本大震災における住宅再建を取り巻く大きな特徴である。

(2) 取り崩し型復興基金を原資にした住宅再建支援メニューの登場

東日本大震災からの復興を進めるにあたって、被災自治体にとって最も大きな原資となるのが国から配分される復興交付金である。復興交付金には40の基幹事業が用意されており、それらは防災集団移転促進事業や災害公営住宅整備事業、水産・漁港関連施設整備事業などである。復興庁は「復興地域づくりに必要な事業の幅広い一括化、自由度の高い極めて柔軟な制度」と胸を張っているが、復興交付金を個人の持ち家再建に対する支援に使用することを被災地の県および市町村に周知徹底している⁽²⁾。それでは被災自治体によって用意された住宅再建支援メニューは何を原資にしているのだろうか。それは国の特別交付税によって設置された取り崩し型の復興基金である⁽³⁾。実質的には国からの交付税で創設された基金であり、国管轄のお金であるが、いったん自治体の財布に入った時点で、それは県や市町村が自由に使えるものであるという変な理屈になっている。国が個人の住宅再建に対する直接的な支援をできるだけ行いたくないという姿勢は、阪神・淡路大震災以降もなんら変わっていない。

2011年12月に総務省は被災9県に対して、特別交付税を措置し、これを用いて被災県は取り崩し型の復興基金を創設した（岩手県：420億円、宮城県：660億円、福島県：570億円が配分）。これに続いて2012年度末の補正予算（2013年2月）によって「津波被災地域の住民の定着促進」を目的として、復興基金に対する特別交付税の1047億円の増額を措置している。具体的には、津波により住宅が被災した被災者のうち防災集団移転促進事業等の対象とならない被災者に対する支援を被災自治体が行うことを狙いとした。

（3）県による住宅再建支援に対する方針の違い

取り崩し型の復興基金を用いて、被災3県はどのような住宅再建支援を行っているのだろうか。福島県では「住宅復興資金（二重ローン）利子補給事業」を用意し、1)半壊以上の被害認定を受け、2)震災発生時点で500万円以上の債務残高がある被災者が、3)福島県内に住宅を建設する際に500万円以上を借り上げた

場合に、5年間の利子相当額として上限140万円を補助する制度を創設している。福島県の住宅再建支援は津波被災に加えて、原発事故による放射能被害に対する国と東電による補償も加わるため、非常に複雑である。そのような理由から、本稿では岩手県と宮城県の市町村による独自メニューに特化して論じることとする。

宮城県は2011年12月に復興住宅計画を公表した。そこでは「国の取り組みや施策を活用し、個人の自力再建に向けて適切な支援を行います」と述べているが、用意された県独自のメニューは非常に限定的である。県ホームページでは住宅金融公庫による災害復興住宅融資（金利の引き下げ、元金据置期間・返済期間の延長）のような平時の住宅政策を拡充した既存の仕組みを活用することを呼び掛けている。県独自の唯一の施策は住宅再建支援事業（二重ローン）である。受給要件は先の福島県による利子補給事業の1)および2)と同様であるが、その額は上限50万円と少ない。宮城県は2011年12月に復興基金交付金を市町村へ配分し、それによって市町村は住宅再建支援メニューを用意できる状況が整った。しかし、次の全てを満たすものという条件が県によって設定された。それらは1)東日本大震災発生時に津波区域内の持家に居住していた者、2)同一市町村内で住宅を再建する者、3)防災集団移転促進事業及びがけ地近接等危険住宅移転事業の利子補給の対象とならない者である。国からの特別交付税で創設された復興基金であるにも関わらず、県が用途を限定していた実態がある。市町村が用意して運用するものの、県の制限が市町村メニューの内容に大きな影響力を与えていたと考えられる。2013年2月に国から「津波被災地域の住民の定着促進」を目的として、特別交付税の復興基金に対する追加措置が行われた時期に、これらの用途制限は緩和された。当初の「いずれかの」条件を満たし、かつ、制度の趣旨「東日本大震災による津波被害を受けた市町における住民の定着を促し、復興まちづくりを推進すること」に対して「市町村長が認める事業」を追加している。こ

のように宮城県では震災から約2年後になってようやく市町村の実情に応じてメニューを用意することが可能になっている。

岩手県では2011年10月に「岩手県住宅復興の基本方針」を発表し、その中で明確に「民間持家住宅及び民間賃貸住宅の建設促進」を重要な施策として位置づけている。国から特別交付税として配分された420億円と寄付金80億円を合わせて県は復興基金を立ち上げ、当初から緊急度が高い基金事業として住宅再建支援を位置付けている。そして県の独自の施策として震災約1年後の2012年2月に住宅再建支援メニューの運用を開始した。それらは、本体補助として上限130万円、住宅ローンの利子補給として上限135万円、宅地復旧費の補助として上限200万円などの複数に及ぶ。これに加えて岩手県は市町村と共同で、被災者生活再建支援金の受給者に最大100万円を上乗せすることも決めている。

このように宮城県と岩手県の住宅再建支援には大きく方針が異なっている。その要因は何か。一つは復興基金の規模が、両県の被害を鑑みると、宮城県にとって相対的に少ない金額であった点である。住宅被害は岩手県で全壊棟数18,460棟であるのに対して、宮城県では82,889棟に及ぶ。宮城県の住宅被害は岩手県の4.5倍であるのに対して、当初創設された復興基金の額は約1.6倍である。しかし、これだけが両県の違いを生んだ理由なのであろうか。なぜ宮城県と岩手県による住宅再建支援の方針や内容に違いが生じたのかを検証することは今後の重要な研究課題である。

4. 東日本大震災被災自治体ではどのような独自の住宅再建支援メニューが用意されたのか

(1) 調査の概要

本章では岩手県および宮城県下の市町村が実施している独自支援メニューの実態を示す。2013年12月に市町村のホームページを閲覧し、岩手県では9市町村が、宮城県では18市町村が独自メニューを展開し

ていることを特定した。本調査の対象は、住宅本体に対する直接給付、住宅ローンの利子補給、宅地造成及び道路取り付け、水道工事補助、移転補助を対象とし、太陽光パネル設置やバリアフリー化などの、より良い住宅ストックづくりに寄与する補助は除外している。上記28市町村に対して、独自メニューの目的、内容、運用体制等について尋ねる質問紙調査を2013年12月に配布し、21の市町村⁽⁴⁾から回答を得た。住宅再建支援メニュー全体の制度設計プロセス、運用、課題(21市町村)と、メニューずつの目的・内容(合計54メニュー)に分けて調査と分析を行った。

(2) 独自メニューの目的

住宅再建支援メニューの目的は、言わずもがな、被災者の住宅再建を支援することである。しかし前述したように、公的資金を用いた独自メニュー登場の背景には、防集やがけ近事業で補助を受ける被災者とその対象とならない被災者との格差是正、住民の定着を促すこと等が関係していると考えられた。このような理由から敢えて選択肢として「国の防災集団移転促進事業等他の制度を利用できる人と出来ない人の格差を無くしたい」、「市町村内の人口減少を食い止めたい」、「災害公営住宅入居者を減らし、自力再建を増やしたい」を設定し、その中から複数選択で回答を求めた。その結果が図1である⁽⁵⁾。

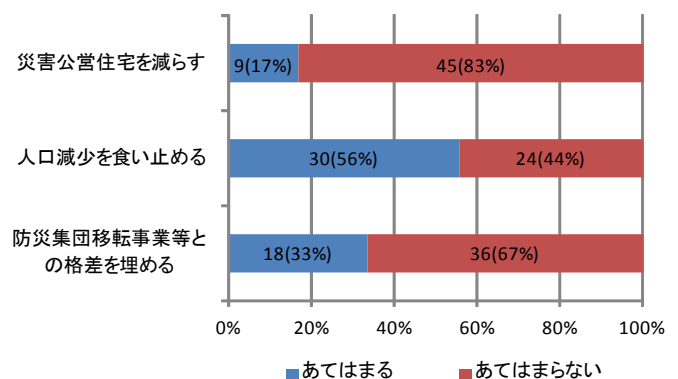


図1 独自支援メニューの設置目的 (N=54, 複数回答)

全ての対象において最も大きな理由として選択されたのが人口定着であり、これに続くのが格差是正である。東日本大震災以前にわが国で実施されていた独

自メニューとはその意図が全く異なっている。本体給付（23メニュー）に限定してもその傾向は共通しており、人口定着は53%（12メニュー）と最多である。特に遠野市や角田市などの内陸市町村では、市町村の一般財源を加えるかたちで、沿岸部の被災者の転入を促す定住促進策を用意している。ある内陸市町村は「住宅再建の資金面では十分ではないが、新しい土地で生活を再建する方々を幅広く救い、なおかつ、本市として定住人口増加につながる一つ的手段として有効だと思う」と自由記述で回答している。

（3）独自メニューの対象

独自メニューは「誰」を対象にしているのか。図2は独自メニューの対象者を示している。最も多いのは「元当市町村民で、住宅再建も同市町村内で実施する者」であり、次いで「他市町村から当市町村内に移転して住宅再建をする者」となる。他の災害と比較した場合、他の市町村からの転入者を支援対象としている点が大きな特徴である。これは東日本大震災の特質である広域性が大きく関係しているが、同時に、人口減少を防ぐために他市町村からの転入を期待し、結果として市町村が競い合う形になっている。被災者の立場に立ってみれば、「どこで被災したか」ではなく「どこで再建するか」によって受けることができる支援の内容や金額が異なることになる。

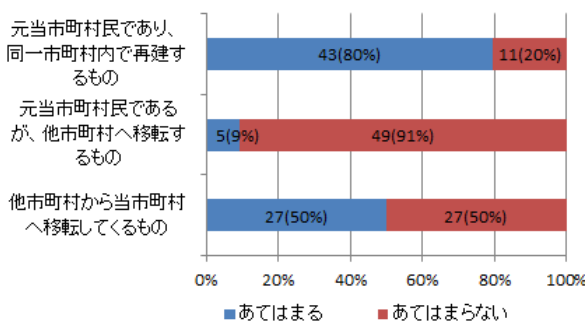


図2 独自メニューの対象者 (N=54, 複数回答)

（4）独自メニューの内容

市町村による独自メニューの内容を見ると、多くの自治体が共通して実施しているのは本体への直接給付、利子補給などである。これに加えて宅地造成費や

水道工事費等に対する補助も行われており、東日本大震災の特質である土地被災という条件に対する支援が用意されている。

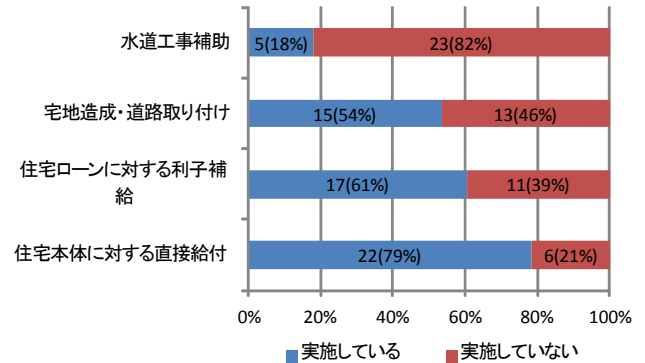


図3 独自メニューの内容 (28市町村)

（5）独自メニューの広報と相談窓口

住宅再建支援メニューを評価する上で、それが適切に被災者に周知され、理解しやすく、使いやすい制度になっているかという視点が欠かせない。この調査は自治体に対する調査であり、この点については明確にできないため、「専門の相談窓口を設置しているか」と「申請受付窓口が一本化されているか」という問いを設定した。著者が県や市町村による独自メニューを整理している際に、それが非常に複雑で分かりにくかったことに加えて、独自メニューの担当課が異なることに気付いたからである。専門の相談窓口の設置有無については、13の市町村（62%）が設置していると回答している。次に「申請受付窓口の体制」については、21市町村のうち約半数の10市町村が窓口を一本化している。半数の自治体では被災者は担当課ごとにメニューの申請・手続きをすることが求められ、被災者にとって非常に煩雑で手間のかかる運用体制になっていると言える。

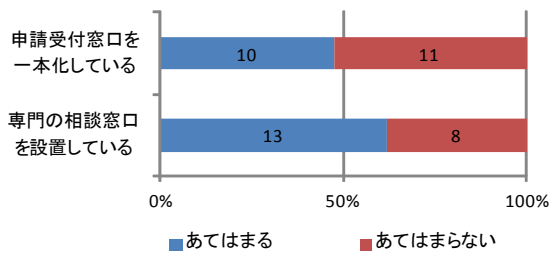


図4 独自メニューの運用体制 (21市町村)

(6) 独自メニューに対する自治体の課題認識

市町村が独自メニューに対してどのような点を課題と感じているかについて自由記述で回答を求めた。それをまとめると、以下の四つに集約することができた。第1は、市町村によって用意された独自メニューに内容や受給できる金額に格差が生じているという課題認識である。市町村がメニューを用意することによって市町村格差が生じるため、県単位の制度とすべきだったのではないか、という記述があった。第2は独自メニューの補助金額を決定する過程で、補助率や借入利子金額、兼用住宅である場合の認定などを詳細に確認するとしたため、審査が複雑になり、交付までに時間を要したという指摘である。支給要件を限定したことがその背景にある。第3に被災者に対する支援内容の周知が十分ではないという点である。第4に、地震のみによる被害を受けた住宅が支援の対象外となっている点である。より被災者に近い立場にいる自治体からすれば、原因が何であれ、住宅に被害を受けた被災者の住宅再建に対する支援をしたいと感じるのは当然であろう。このように被災市町村は多くの苦悩を抱えながら独自メニューを設計・運用しており、金額の増額や新たなメニューの創設、期間延長などの変更が続いている。住宅再建支援は震災3年を経た今も揺れ動いているのである。

5. 東日本大震災被災自治体による住宅再建支援メニューの特徴と課題

東日本大震災における住宅再建支援メニューの第

1の特徴は、被災地における人口定着を目的としている点である。東日本大震災の市町村ごとの住宅被害率、市街地に対する津波浸水率をみると、それは一つの市町村にとって未だかつて経験したことがないほどのダメージである。市街地の壊滅的被害によって人口定着に困難を伴うこと、そして災害前からの過疎化の進行がこのような独自メニューを生み出した要因である。第2に、防災集団移転促進事業に「参加する被災者」と「参加しない・できない」被災者との格差を是正するねらいがある点である。行政による公平性の原則が、住宅再建支援においても徹底されている。この2つの特徴を逆説的に見れば、災害後の人口増加が期待でき、都市計画事業による格差が生じなければ住宅再建支援が要らないのかという疑問につきあたる。なぜ地震動のみによる被害に対しては被災者生活再建支援法を超えた支援は用意されないのか。被災自治体が独自メニューを用意できた前提に、被災者支援という純粋な理念以外が大きく関係している事実は、わが国における住宅再建支援の理念のあやうさを証明している。第3の特徴は、被災自治体が国の被災者生活支援法だけにとどまることなく、被災地の実状に応じて試行錯誤しながら独自メニューを用意している点である。これは阪神・淡路大震災以降の流れと共通している。市町村格差を問題視する声は被災者の中にもあり、それをなくすには国や県が一律に内容や金額を決めてそれ以外の施策を市町村が講じないようにすることが一つの策である。しかし、そのような体制を取った場合、被災地ごとの実情やニーズに対応したメニューが用意されないという、より深刻な問題を引き起こす危険性がある。国による被災者生活再建支援法、県による独自の施策に加えて、市町村が上乘せ・横出しをしていくことは被災地の実情に応じた適切な住宅再建支援を講じる上で否定されるべきではないだろう。

東日本大震災では国による政治判断で多くの特例措置が行われ、住宅再建に対しても実質的な財源を国が用意している。国の被災者生活再建支援法を超えた

住宅再建支援に対する対応は、政治的な判断による特例であったと冷静に受け止めなければならない。さらに復興基金が直営方式で運営されていることが、住宅再建支援の使途を制限するという結果をもたらした要因として考えられる。

6. 事前・事後を含めた多様な主体による住宅復興への備え

将来発生が危惧される広域巨大災害に向けて、安定した住宅再建支援を再構築していくにはどうしたらよいか。まず第1に、公助のみに依存しない共助・自助を含めた住宅再建への備えを進める必要がある。共助による住宅再建への備えの代表選手は兵庫県によるフェニックス共済である。多様な主体による住宅復興への備えと代替性の確保は、レジリエントな住宅復興を可能にする要件である。第2に、「事後」の支援を拡充せよという主張ではなく、「事前」の住宅復興に対する備えを充実させることである。これは防災における基本原理で、事前の準備がなければいくら事後にうまく乗り切ろうとしても限界があるという意味である。事後における行政による住宅再建支援が、被災者の住宅再建を促す上で金額の面から不十分であることは、これまでも繰り返し指摘されてきた点である。被災者生活再建支援法の財源は、国が2分の1、都道府県による拠出が2分の1であるが、東日本大震災では特例として国の補助率が10分の8にまで引き上げられている。これを事前の積立金が少ないと考えるのではなく、事前の予防策やリスク低減によって事後の資金をできるだけ抑えるべきであるとの考えにシフトしていくことが必要である。事前の予防策とは、地震に対しては被害抑止としての耐震化が相当するが、地震保険の加入によるリスクの転嫁という策も含む。第3に、事前策を十分に講じたにもかかわらず、災害となった場合には、多様な主体が住宅復興となり彼らの活力が発揮できる環境づくりを進めることである。東日本大震災の被災地ではボランティアが住宅の応急修理を行い、早期に被災者が元の自宅に戻

って生活を再開することを可能にしている。行政の災害公営住宅の建設や防災集団移転・区画整理事業などの事業そのものを否定するわけではないが、これだけに依存していればそれだけ被災者の生活再建は遅れる。広域巨大災害には、自助である住まい手による自力再建、共助である地域主導の地域住宅復興⁽⁶⁾、それを補うボランティアの労働力など、多様な主体の活力や意欲を最大限にいかしていくことが有効である。広域巨大災害に向けては住宅再建支援という枠を超えて、多様な主体による事前・事後の住宅復興への転換が求められているのである。

謝辞

本稿の第4章は筆者が指導教員として共同実施した調査をとりまとめた平成25年度神戸大学工学部卒業論文「東日本大震災後の被災市町村による独自の住宅再建支援メニューに関する研究」(岡上蒼)が基礎になっています。東日本大震災の被災自治体における住宅再建支援の担当課の職員の方々には、ご多忙のなか質問紙調査に対する回答、インタビュー調査、資料提供に多大なご協力をいただきました。また、阪神・淡路大震災以降の住宅再建支援に精通されている神戸新聞社編集委員磯辺康子氏からの取材と議論は、本稿を組み立てる上で非常に大きな助けになりました。

補注

- (1) 米国ハリケーンサンディの被災地でも水害リスクの高いエリアを対象とした不動産買収が被災者の住宅再建として機能するという共通の構造がある。
- (2) 著者が被災自治体の住宅再建支援の担当者に行ったインタビュー調査に基づいている。
- (3) 「復興基金」は住宅再建のみを目的に造成されたものではなく、生活支援、産業復興・地域振興、教育・文化、その他の事業に使われている。ここでは復興基金の使途のうち、住宅再建支援関連に限定して分析している。
- (4) 2013年12月に回答を得た市町村は下記の通りである。岩手県(宮古市・大船渡市・遠野市・陸前高田市・釜石市・奥州市・大槌町・山田町・野田村)、宮城県(仙台市・石巻市・塩竈市・気仙沼市・白石市・名取市・角田市・多賀城市・岩沼市・東松島市・川崎町・亘理町・山元町・松島町・七ヶ浜町・利府町・加美町・女川町・南三陸町)
- (5) 本来であれば宮城県と岩手県の県の違いについても分析を行うべきであるが、母数が小さいのに回答自治体数が100%ではないことから、本稿では両県の比較は行わない。すべての自治体からの回答を得られた後に分析結果を公

表する予定である。

- (6) 実際に被災地で行われている手法として代表的なものは、地域住民が集まって地主との交渉を主体的に行い移転する土地を自らの意思で決めるなどの防災集団移転が相当する。

参考文献

- 1) 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)
- 2) 平山洋介「土地・持家被災からの住宅再建」pp. 107-124 平山洋介・斉藤浩 (2013)『住まいを再生する』岩波書店
- 3) 間野博「試されるプランニング技術」pp. 125-140 平山洋介・斉藤浩 (2013)『住まいを再生する』岩波書店
- 4) 山崎栄一 (2013)「自然災害と被災者支援」日本評論社
- 5) 青田良介 (2011)「被災者支援にかかわる災害復興基金と義捐金の役割に関する考察」災害復興研究 (3), pp.87-117