

# 東日本大震災における自治体の独自施策

山崎 栄一\*

## はじめに

被災者支援法制は、1995年の阪神・淡路大震災をきっかけにめまぐるしい成長を遂げている。1998年に成立した被災者生活再建支援法が代表的なものであるが、それ以外にも、災害救助法の運用の変化であるとか、これらの法制度を補完する存在として、自治体の独自施策も注目がなされてきた。

2011年3月11日に起きた東日本大震災においても、制度改正が行われている。たとえば、災害弔慰金については同居又は生計をともにする兄弟姉妹に対しても支給対象が拡大され（2011年7月）、被災者生活再建支援金ならびに災害弔慰金等の差押え等が禁止された（2011年8月）。同様に、自治体の独自施策も全国規模で展開がなされているということも事実である。以前、拙稿においても東日本大震災における独自施策の展開を一部紹介したが、震災後ほぼ1年が経過しているということで、一度、どのような独自施策があるのかを見てみようというのが、本稿の目的である。

なお、東日本大震災における独自施策に関しては、各都道府県のホームページならびに朝日新聞・聞蔵Ⅱによる検索（キーワード「大震災 独自支援」「大震災 独自 施策」）をもとに実態把握を行った。<sup>1)</sup>

## 1 独自施策の意義と経緯

ここでは、自治体の独自施策の意義や経緯について簡単に説明をしておくことにする。

「独自施策」とは、「上級の行政主体が講じている施策とは異なった施策を講じること」である。独自施策といっても、日本の被災者支援法である被災者生活再建支援法ならびに災害救助法を補完するための「上乘せ」あるいは「横出し」的な施策を念頭に置いている。

独自施策が脚光を浴びることになったのは、鳥取県西部地震（2000年）における独自施策であった。そこでは、当時の支援法では、家財道具調達にしか支援がなされなかった状況下であるにもかかわらず、住宅の再建・補修そのものに対する支援（住宅建設300万円・住宅補修150万円）が行われた。

三宅島噴火災害（2000年）においては、避難生活における所得保障を含めた生活保障がなされ、2004年に起きた風水害においては、支援対象を半壊・一部損壊・床上浸水にも拡大している施策が見られた。以降、新潟県中越地震（2004年）能登半島地震（2007年）、新潟県中越沖地震（2007年）といった主要な災害において独自施策が実施されている<sup>2)</sup>。

東日本大震災における独自施策の展開を見ると、これまでに実施されてきた独自施策と同様に、従来の被災者生活再建支援法や災害救助法が抱えていた問題を克服するための独自施策に加えて、東日本大震災において新たに登場してきた課

\*大分大学教育福祉科学部 准教授、関西学院大学災害復興制度研究所研究員

題を克服するための独自施策も登場してきている。すなわち、県外避難者に対する独自施策の展開である。

## 2 被災者生活再建支援法に対する独自施策

### 2-1 住宅被害に対する上乘せ・横出し

岩手県は、全壊又は解体世帯で被災者生活再建支援法の基礎支援金を受給し、岩手県内に自宅を建設又は購入することにより被災者生活再建支援金の加算支援金（建設・購入）を受給している世帯に最大100万円を支給している。住宅の新築に対して、住宅ローンの利子補給として最大135万円、バリアフリー支援として最大90万円、県産材活用支援として最大40万円を限度に補助をしている。被災住宅の補修（生活再建支援制度や応急修理制度の適用を受けないもの）又は改修（耐震化、バリアフリー、県産材使用）に対して、最大170万円（工事費の2分の1）を限度に補助をしている〔被災者住宅再建支援事業<sup>3)</sup>〕。

福島県相馬市は、東日本大震災により居住していた住居が全壊、大規模半壊又は半壊の被災をした世帯（仮設住宅入居支度金10万円の支給を受けていない世帯）に10万円を支給している〔東日本大震災被災者自立支援金〕。

茨城県牛久市は、住宅全壊世帯（解体世帯）に100万円、大規模半壊世帯に70万円、半壊世帯に50万円の独自施策を実施している〔牛久市東日本大震災被災者生活再建支援金<sup>4)</sup>〕。

### 2-2 宅地被害

被災者生活再建支援法では、家屋の被害に対して支援が行われるが、宅地の被害そのものについての支援は行われない。

建物・地盤被害に対する独自施策として、千葉県は、液状化等による住宅解体世帯ならびに自宅地盤復旧世帯に対して100万円、半壊補修世帯に25万円を支給している〔千葉県液状化等被害住宅再建支援事業〕。

千葉県浦安市は、県の独自施策に加えて市独自で、住宅建て替え世帯、住宅地盤復旧等世帯なら

びに全壊等住宅補修世帯に対して100万円、半壊補修世帯に25万円を支給している〔浦安市液状化等住宅再建支援事業〕。

千葉県我孫子市は、同様に市独自で、液状化等の住宅地盤被害により「半壊」または「半壊に至らない（一部損壊）」被害を受けた住宅の地盤を復旧（住宅の基礎の修復を含む。）した世帯に対して30万円を支給している〔我孫子市液状化等被害住宅再建支援事業〕。

埼玉県久喜市は、液状化被害で半壊または一部破損となった住宅の補修工事等に対して最大100万円を支給している〔久喜市被災者住宅再建支援事業〕。

岩手県は、被災宅地の復旧に対して、最大200万円（工事費の2分の1）を限度に補助をしている〔被災者住宅再建支援事業〕。

宮城県仙台市は、丘陵部地域の宅地で地盤崩落・地すべり等といった宅地被害があった宅地の所有者が復旧工事を行う場合に、1000万円を上限（自己負担控除額100万円、補助率90%）として助成金の交付を行っている〔東日本大震災被災宅地復旧工事助成金制度〕。

### 2-3 居住地移転

宮城県仙台市は、災害危険区域を対象に、集団移転先の土地を市から借りて住宅再建する場合、借地料を期間を区切って免除する。上限額は市街化区域が1000万円、市街化調整区域が500万円で、免除期間は30～40年となっている<sup>5)</sup>。

その他にも、岩手県野田村は、高台移転につき被災者に負担がかかるようであれば、独自に援助金を出すことも検討しているという<sup>6)</sup>。

## 3 災害救助法に対する独自施策

### 3-1 応急修理

また、岩手県宮古市は、災害救助法上の応急修理に対する上乘せ・横出し措置として、18万円を支出している（修理の対象となる部屋や工事も拡大している）。

岩手県盛岡市は、災害救助法上の応急修理を受

けられない半壊や一部損壊住宅の補修工事に対して、10万円以上の工事で、30万円を限度として補助（補助率2分の1）をしている〔盛岡市生活再建住宅支援事業〕。

千葉県我孫子市は、一戸建住宅が全壊又は半壊以外の被害を受けた市民が、当該住宅の修繕を行った際に、被害住宅の屋根、外壁（建具、とい等を含む。）及び基礎の修繕工事（消費税込み20万円以上のものに限る。）に要した費用につき、最大10万円を補助している〔我孫子市被災住宅修繕支援制度〕。

### 3-2 現金支給の実施

青森県青森市は、県外避難者に対して災害救助法上のスキームをもとに、生活必需品（食料含む）の購入費（4人世帯で6万400円）や学用品・教科書等について現金支給を行った〔東日本大震災県外避難者支援金〕。

### 3-3 家賃補助

千葉県我孫子市は、全壊又は半壊の被害を受けた者で、我孫子市内の民間賃貸住宅に入居したものに対して、①被災日（2011年3月11日）より2012年3月31日までは最大6万円、②2012年4月1日より2013年3月31日までは最大3万円を補助している〔我孫子市被災者民間賃貸住宅家賃補助制度〕。

## 4 震災孤児対策

自治体が独自の基金を創設し、震災孤児対策を実施している。たとえば、岩手県は「いわての学び希望基金」、宮城県は「東日本大震災みやぎ子ども育英募金」、福島県は「東日本大震災ふくしま子ども寄附金」といった風にある。その他、市町村レベルでも同様の手法が見られる。たとえば、福島県相馬市の「相馬市震災孤児等支援金支給基金」等がある。

## 5 県外避難者の生活再建支援

### 5-1 都道府県レベルの独自施策

福島県は、原子力被害者早期救済法（＝平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律）による国からの補助金により創設される「原子力災害応急対策基金」をもとに、全県民に対する商品券給付への助成に加え、強い要望があった自主避難者の帰宅旅費補助などに70億円程度を充当する方針となっている<sup>7)</sup>。

県外避難者への支援として、富山県は、当座の生活費として、①1世帯当たり10万円、単身世帯の場合は5万円、②児童生徒のみで避難している場合、2人以上は10万円、1人は5万円を支給している〔富山県受入避難者支援金〕。

岐阜県は、2011年8月に1世帯につき5万円（単身世帯は3万円）に加え、高校生以下の子ども1人につき1万円、2011年12月に1世帯につき3万円（単身世帯は1万5000円）に加え、高校生以下の子ども1人につき5000円を支給している〔ぎふ受入避難者支援募金〕支援金〕。

徳島県は、当面の生活資金等として、1世帯30万円（単身世帯は、半額）の供与や生活物資（県民の方から支援物資として届けられた生活用品（布団・毛布、電器製品等））の提供をしている〔徳島県への被災者の避難受入れプログラム〕。実績は、33世帯で700万円（2012年2月現在）である。

岡山県は、生活支援一時金として10万円（単身世帯には5万円）を支給している〔震災避難者日常生活支援制度〕。

鳥取県は、賃貸住宅等に避難した世帯に30万円（単身世帯には15万円）、親類宅や知人宅に避難した場合でも20万円（単身世帯には10万円）を支給している〔東日本大震災避難被災者生活支援金〕。

島根県は、自宅が全半壊した世帯、原発事故で避難指示等を受けた世帯に1世帯30万円（単身世帯には15万円）を支給している〔受入被災者生活支援金〕。

## 5-2 市町村レベルの独自施策

北海道では、各自治体の独自施策が網羅的に紹介されており、<sup>8)</sup>以下のような生活再建一時金等が支給されている。

砂川市：生活支援一時金給付1家族10万円。  
2人目以降の世帯員1名につき1万円。

長沼町：生活支援一時金(10万円)給付。

札幌市：生活支援一時金(上限10万円。ただし、2人目から1名につき1万5000円加算)。

北広島市：生活支援一時金(1世帯10万円)。

石狩市：家屋倒壊や避難指示等により市内に避難された方に生活応援資金を給付(1万円/1人)。

ニセコ町：滞在支援金 1人当たり2万円(商品券)支援、民間住宅賃借料月額3万円(限度額)支援。

厚沢部町：入居時における助成制度(30万円/1戸当たり)。

奥尻町：生活支援金 1人当たり月5万円。

せたな町：被災避難者への見舞金(10万円/1世帯)。

占冠村：占冠村に避難し、村営住宅・村営住宅に準ずる住宅に入居する世帯に生活支援一時金を給付(1世帯10万円)。世帯主を含む世帯員が2名以上の場合、2人目から1名につき1万5000円を加算する。

紋別市：市内の公営住宅、おためし暮らし住宅、民間アパート居住者に対する生活基盤支援金の支給(10万円/1世帯)。市内の実家及び知人宅等への避難生活者に対し、災害見舞金を支給(1万円/1世帯)。

美幌町：生活一時金の支給(1世帯当たり10万円)。

訓子府町：生活支援一時金(4人以上の世帯20万円、3人の世帯15万円、2人までの世帯10万円)を支給する。

岡山県高梁市は、生活支度金(1人当たり3万

円)や文具・ランドセルの購入費用を全額補助し、農家や農協の協力で米を1年間無料提供する〔高梁市東日本大震災被災者支援事業<sup>9),10)</sup>〕。

鹿児島県鹿屋市は、「東日本大震災被災者支援実施要綱」に基づいてきめ細かい支援を行っている。

被災者支援金として、移動旅費支援金・生活支援金・住宅支援金・子育て支援金がある。

移動旅費支援金：被災地から鹿屋市までの移動費用として、1人当たり5万円(小学生以下は2万5000円)を支給(1回限り)。

生活支援金：当分の間の生活費用として、1人当たり5万円(実家または親族宅に滞在するときは2万5000円)を支給。ただし、1世帯当たり30万円(実家または親族宅に滞在するときは15万円)を上限(1回限り)。

住宅支援金：民間の賃貸住宅に入居する際に必要な敷金、礼金、家賃等の実費分を支給。ただし、1世帯当たり25万円を上限(1回限り)。

子育て支援金：0歳児から18歳に達する日以後の3月31日までの間にある児童の養育費用として、1人当たり10万円を支給(1回限り)。

## 6 支給対象・要件

東日本大震災における独自施策においては、県外避難者への支援にかかる支援要件・対象がどのようになっているかがクローズアップされる点である。

たとえば、り災証明書や被災証明書を有している者、住宅が一定以上の被害を受けた者、原発事故によって避難指示等を受けて居住できなくなった者といったように、何らかの被害や居住できなくなった事情が必要なケースもあれば、災害救助法の適用を受けた市町村に住んでいた者(鹿児島県鹿屋市)、福島県に居住していた者(鳥取県)といったように、単に指定されている地域に住んでいればそれで支援が受けられるケースもある。後者の場合になると避難指示等を受けていないが自主的に避難された者も支援対象となる。

また、多くの自治体が、1カ月以上、その自治

体に居住することを要件としていた。

支援対象としては、親戚や知人宅に避難した被災者には支給をしない（徳島県、鳥根県、岡山県岡山市など）、あるいは支給額を半額にする（鳥取県、鹿児島県鹿屋市など）というケースも見られた。

## 7 独自施策の財源

これまでに実施されてきた独自施策の財源というのは、自治体の一般財源からの拠出がメインであった。そうなると、同じ自然災害でありながらも、手厚い支援を受けることができる自治体もあれば、これといった独自施策を講じない自治体も出てくるといった、自治体格差が生じてしまう。東日本大震災においても同様の問題が生じている。

積極的に独自施策を講じている自治体というのは財政力があるからであって<sup>11)</sup>、財政力に乏しい自治体からすれば「現時点では国の制度を準用するしかなく、財源不足もあって、独自に打ち出せる手立ては乏しい」というのがホンネであろう<sup>12)</sup>。

そこで、住民の募金を財源に独自施策を実施する自治体も出てきている。資金面から見た公助の限界を共助で克服しようとしているという位置づけができる。

徳島県への被災者の避難受入れプログラムは、「基本的には県民の寄付を元にプログラムを実施している」（徳島県政策企画総局政策創造担当）とのことであった。岐阜県〔ぎふ受入避難者支援募金〕支援金〕や富山県〔受入避難者支援金〕も、住民による寄付金とその原資となっている。市町村も義援金を募り、それをもとに独自施策を実施しようとしている。たとえば、福島県相馬市の独自施策は、市に寄せられた義援金を元に実施が行われている<sup>13)</sup>。

自治体が独自施策に向けた義援金を募る際には、政策法務的には「被災者支援基金条例」を制定し、住民による寄付金をもとにした基金運営を図る手法が現れている。都道府県レベルでは、大阪府東日本大震災等被災者支援基金条例（2011年3月25日成立）、愛媛県東日本大震災被災者等支援基金条例（2011年4月8日成立）等があるし、

市町村レベルでは、草加市被災者支援基金条例（2011年6月16日成立）、久喜市東日本大震災被災者支援基金条例（2011年6月28日成立）等がある。

## おわりに

本稿は、あくまでも筆者によるインターネット検索を主とした、2012年2月末時点における現状報告である。まだ、筆者が調査しきれていない独自施策の中には注目に値するモノがあるかも知れないが、それでも、東日本大震災を期にした新たなニーズの発生とそれに対する独自施策の有様をうかがい知ることができた。宅地被害や居住地移転に対する支援、県外避難者対策（＝被災者の生活保障的措置）、震災孤児対策は、東日本大震災を特徴付ける独自施策であった。

かつ、既存の制度を越えた施策を実施しようとしても、独自財源や復興基金の見込みがない段階では、寄付金に基づく支給にならざるを得ない現状も見えてきた。独自施策といっても、これまでは財源的に見れば公助としての独自施策であったのに対して、寄付金に依存する「共助を制度化したものである」としての独自施策が展開されているともいえる。このような共助的な財源による独自施策の実施という現象を、独自施策の新しいスタイルと捉えるのか、財源面での公助の限界と捉えるのか、あるいは、もはや独自施策の範疇には入らない施策と捉えるのか、については意見が分かれることになるだろう。結局、公助による独自施策と共助による義援金との中間的な支援形態がクローズアップされたわけで、これをどのように整理づけ、位置づけていけばいいのであろうか。そして、本稿では言及できなかったが、これらのアドホックな被災者支援と恒久的な被災者支援制度との関連性についても検討の必要性がある。

今後も、自治体に復興基金が導入されることで、独自施策が新たに実施される可能性が高いこともあり、ある程度状況が落ち着いた上で、全国の自治体を対象にした調査を行えばと考えている。その際、どのような質問項目を設定すればいいのかについての基本的枠組みの見当がついたこ

とも本稿の成果として取りあげることができる。

## 注

- 1) 現在、関西学院大学災害復興制度研究所において、全国の都道府県・区市町村を対象に「県外避難者受入自治体実態調査」（締切2012年1月16日）を実施しており、県外避難者に対する独自施策については全国的な状況が明らかになると思われる。  
なお、国・自治体による支援制度をまとめて検索できる「復旧・復興支援情報」（<http://www.r-assistance.go.jp/>）という検索サービスが2012年1月17日から始められているが、すべての自治体の独自施策について情報提供されているわけではない。本稿は、網羅的なアンケート調査を行ったものではないが、大震災における独自施策の傾向をある程度指摘できるものと考えている。
- 2) これまでの独自施策の内容については、[山崎2011：p.126]の図表を参照。
- 3) 朝日新聞2012年2月7日（朝刊）「住宅新築、565万円補助、岩手県、震災被災者を支援」。
- 4) 朝日新聞2011年7月1日（朝刊 茨城全県）「住宅全壊世帯に茨城県牛久市が100万円 独自支援制度創設」。
- 5) 朝日新聞2011年11月18日（朝刊）「借地料を実質無料化 仙台市集団移転の市有地」。
- 6) 朝日新聞2012年1月15日（朝刊）「(住再生 大震災の課題：上) 成否握る自宅跡地の額」。
- 7) 福島民報2012年1月1日（朝刊）「自主避難帰宅に旅費補助 県基金から70億円充当」。
- 8) 北海道東日本大震災道外被災県緊急支援対策本部「道内市町村における受入支援について」（平成23年8月11日現在）。
- 9) 朝日新聞2011年3月23日（朝刊・大阪版）「避難、身一つでも 受け入れ自治体、家賃無料など支援工夫 東日本大震災」。
- 10) [http://www.city.takahashi.okayama.jp/reiki\\_int/reiki\\_honbun/r0521083001.html](http://www.city.takahashi.okayama.jp/reiki_int/reiki_honbun/r0521083001.html)
- 11) 朝日新聞2011年5月30日（朝刊・ちば首都圏）「液状化救済に30億円超 浦安市の独自策、豊富な資金力投入 東日本大震災／千葉県」。
- 12) 朝日新聞2011年4月4日（朝刊・滋賀）「被災地から避難次々 増加・長期化どう対応 東日本大震災」。
- 13) [http://www.city.soma.fukushima.jp/0311\\_jishin/gienkin/haibun\\_jyoukyou\\_2.html](http://www.city.soma.fukushima.jp/0311_jishin/gienkin/haibun_jyoukyou_2.html)

## 参考文献

- 山崎栄一「《論文》自治体における独自施策の現状——災害復興制度研究所アンケートを踏まえて」『災害復興研究』(3)、pp.119-140、2011年。