

## 《論 文》

査読付き

## 東日本大震災被災地（岩手県・宮城県）における住宅再建支援と復興基金の役割に関する考察

青田 良介\*

## 要約

復興基金は公助を補完する一歩踏み込んだ支援として、これまで幾つかの大災害で創設されてきた。その大きな役割の一つに被災者の住宅再建支援がある。

住宅再建支援の手法は、利子補給等各復興基金に共通するものがあれば、地元の気候に合わせた、あるいは地元産材を使った再建への補助金など、地方の裁量でメニューが構築される点に特色がある。

2011年の東日本大震災では、特別交付税を原資に復興基金が設置された。被災地の宮城県、岩手県の場合、主に「a 災害危険区域になった地域」「b 浸水したが災害危険区域にならなかった地域」等に分かれる一方、主な再建手法として「①移転による再建」「②元の地での再建」等がある。これらが絡み合い、多彩な住宅再建支援策が実施されている。

復興基金による事業は、国による「被災者生活再建支援法」「防災集団移転促進事業」「がけ地近接等危険住宅移転事業」等を補完するものであるが、支援策の具体的な中身を県から市町の裁量に委ねたことから、県境、市町村境を越えると支援メニューや支援額が異なるといった格差を生み出した。共通する支援策については、国で統一する、あるいは県で調整する等できなかったかという意見もある。

本研究では、宮城・岩手両県の市町村の事例を分析し、過去の復興基金とも比較しながら、住宅再建支援における復興基金の役割について考察する。

キーワード：公助の補完 地方自治体による裁量 移転または元の地での再建 災害危険区域

## 1 研究の目的・手法

本稿では、東日本大震災における被災者の住宅再建支援における復興基金の役割について考察す

る。沿岸部を中心に壊滅的な住宅被害が生じたことに対し、「被災者生活再建支援法」「防災集団移転促進事業」「がけ地近接等危険住宅移転事業」等国による支援が行われたが、県、市町村では、その被害の甚大さや財源不足から独自に施策を講

\*兵庫県立大学

じるのが困難であった。

このため、2011年10月に、被災9県（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、長野県）に対し、特別交付税を財源にした計1960億円の取り崩し型の復興基金が創設された。さらに、2013年3月には、津波被災地域の住民の定着促進のため、被災6県（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県）に対し、計1047億円が積み増しされた。

復興基金の特色は一步踏み込んだ公的支援をするという補完性にあり、1991年9月に雲仙岳災害対策基金ができてから東日本大震災に至るまで10以上設置され、被災者の住宅再建支援に活用されてきた。

林（2007）は阪神・淡路大震災を題材に、復興基金の特色を次のように示した。

- 国、兵庫県・市町等公共団体が一定の措置を行ったが、もう一步踏み込んだ支援が必要と認められる事業
- 震災特例など特別の金利を適用した事業で、被災者の自立支援のためにさらに金利を引き下げることが必要な事業
- ボランティア活動、自治会活動等、被災者の自立復興を支援する事業
- 一定の公共性、公益性があるが、何らかの理由により行政が措置を行えない部分を対象に、一步踏み込んで支援する事業

また、青田（2011）はこれまでの復興基金の支援メニューを分析した上で、その支援分野を「住宅再建」「生活再建」「地域復興再建」「産業再建」「農林水産業再建」「教育再建」「記録・広報」「二重ローン対策」に分類するとともに、その機能には、「公的支援（＝公助）の補完」と「被災者、コミュニティ、外部支援者（＝自助・共助）のエンパワメント」があるとした。本稿では、このうち復興基金による住宅再建支援に着目し、東日本大震災における住宅再建支援と復興基金の役割に関する考察を行う。

研究手法について、まず東日本大震災以前の主な災害における復興基金の役割を整理する。次に、東日本大震災での住宅再建支援に関し、国が支援する事業を紹介した上で、東日本大震災復興基金を活用して作られた被災自治体の支援メ

ニューを分析する。本稿で取り上げる被災自治体は、この震災で特に甚大な被害を受けた宮城県、岩手県に焦点をあてる<sup>1)</sup>。

具体的には、両県の支援メニューについて、特に被害が著しく、復興基金の積み増しの対象となった沿岸部の宮城県13市町、岩手県11市町村のうち、過半数にあたる7市町、5市町による支援策を一覧表で整理した。うち、再建策の特色が異なる市町として、宮城県名取市、仙台市、気仙沼市、岩手県陸前高田市、釜石市等をヒアリングし<sup>2)</sup>、その内容を分析することにより、地域の被害状況や復興策に見合った住宅再建支援がどのように実施されているかについて分析した。

これらの結果を踏まえ、被災市町村の支援スキームの特色、住宅再建支援制度における復興基金の役割について考察した。

## 2 東日本大震災以前の復興基金の変遷

東日本大震災以前に設置された主な復興基金の概要を表1に示す。その財源であるが、大きく分けて、「a. 地方自治体の起債による財源の利子で事業を実施するとともに、起債に伴う利払いを主に地方交付税措置で補填するもの」「b. 義援金を利子運用もしくは取り崩しするもの」「c. 国の特定貸付金（この場合は中小企業基盤整備機構が有する中小企業近代化資金貸付金）に県費を足したものを原資に利子運用するもの」がある。東日本大震災では特別交付税により措置した復興基金が創設された。復興基金自体は制度として恒久化されたものではないので、財源に決まりがなく、災害の度に被災自治体が設置する。

被災者の住宅再建に対する公的支援をどう取り扱うかは、災害の度に議論を引き起こしてきた。私有財産制において住宅財産のような個人資産の維持・形成につながるものは自己責任、自助努力の範疇であり、公的に補償若しくは支援するのは困難との見解の下、復興基金は制度の隙間を埋める役割を担ってきた。

そうした背景から、当初、利子補給等いわゆる間接支援を中心に展開され、現金支給等による直接支援には限度があった<sup>3)</sup>。なお、「表1①・②・③」

表1 東日本大震災以前に設置された主な復興基金の概要

名称	設置期間	設置者	基金規模（及び財源）	事業（メニュー）数	事業費総額
①雲仙岳災害対策基金	1991.9～2002.8	長崎県	1090億円（地方交付税補填＋義援金）	73	275億円
②高田市義援金基金	1991.12～2005.5	高田市	44億円（義援金）	56	約76億円
③奥尻町南西沖地震災害復興基金	1994.1～1998.3	奥尻町	133億円（義援金）	73	約140億円
④阪神・淡路大震災復興基金	1995.7～継続中	兵庫県・神戸市	9000億円（地方交付税補填）	116	3550億円
⑤中越地震復興基金	2005.3～継続中	新潟県	3050億円（地方交付税補填）	140	600億円
⑥能登半島地震復興基金	2007.8～継続中	石川県	500億円（地方交付税補填）	23	34億円
⑦能登半島地震被災中小企業復興支援基金	2007.7～継続中	石川県	300億円（中小企業近代化資金貸付金＋石川県）	16	非公表
⑧中越沖地震復興基金	2007.10～継続中	新潟県	1200億円（地方交付税）	89	90億円
⑨中越沖地震被災中小企業復興支援基金	2007.10～継続中	新潟県	400億円（中小企業近代化資金貸付金＋新潟県）		30億円

では住宅本体への直接支援が実施されたがこれは義援金を財源とするもので、「④」では間接支援に限定された。「⑤・⑥・⑧」では、地域の特性（雪国といった気候に配慮した住宅仕様、木材、瓦といった地域産材の活用）を踏まえた場合のみ直接支援が認められるようになった。表2は東日本大震災以前の復興基金による被災者の私有財産喪失に対する直接支援を示したものだが、被災者生活再建支援法の改定のように時代の変遷に合わせ、現金支給に対する考え方が柔軟になってきたとも考えられる。

### 3 東日本大震災における住宅再建支援策

#### 3-1 国による再建支援策

ここでは国による支援策として、「被災者生活再建支援法」<sup>4)</sup>「防災集団移転促進事業」「がけ地近接等危険住宅移転事業」<sup>5)</sup>を取り上げる。他にも「土地区画整理事業」等住宅再建支援に関連するものがあるが、これらの制度を通して被災者に現金支給あるいは利子補給等を実施しており、復興基金による支援策とも関連することから、考察の対象に加えた。

#### 3-1-1 被災者生活再建支援法

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、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ことにより、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を目的とするもので、国が1/2を補助する。制度の対象となる被災世帯は次の通り。

- ①住宅が「全壊」した世帯
- ②住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯
- ③災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯
- ④住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難な世帯（大規模半壊世帯）

支給額は、「住宅の被害程度に応じて支給する基礎支援金」と「住宅の再建方法に応じて支給する加算支援金」からなる（表3参照）。同法は1998年に成立したが、2004年及び2007年の法改正を経て、現在の支給額となり、住宅本体への支出も可能となった。

なお、東日本大震災では、支援金総額が国の試算で4400億円にのぼったが、都道府県の基金残高が538億円しかなく、半分の2200億円を賄えないことから、国からの補助を1/2から8/10に増やし、国が3520億円、都道府県が880億円を負担することにした。都道府県の不足額342億円

表2 東日本大震災以前の復興基金による被災者の私有財産喪失に対する直接支援

災害	現金支給等による直接支援（例）
①雲仙岳災害対策基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住宅確保助成事業（200万円）</li> <li>・住宅被災者生活再建助成事業（105万円）</li> <li>・避難住宅家賃助成事業（上限月額4万円）</li> <li>・家財置場のための倉庫等確保助成事業（上限24万円等）</li> <li>・移転費用助成事業（5万円）</li> <li>・生活雑費支援事業（月額3万円）</li> <li>・生活支援事業（最低月額3万円）</li> <li>・新生活支援事業（最低月額3万円+自立支援金15万円）</li> <li>・住宅再建時助成事業（上限300万円）</li> <li>・警戒区域内残存住宅再建時助成事業（上限300万円）</li> </ul>
②島原市義援金基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住居確保助成事業（上限300万円）</li> <li>・住宅被災者生活再建助成事業（上限150万円）</li> <li>・被災者住宅再建等助成事業（上限250万円）</li> <li>・倉庫等確保助成事業（上限24万円等）</li> <li>・住宅家賃補助事業（月額1万円）</li> </ul>
③奥尻町南西沖地震災害復興基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・応急仮設住宅転出費用助成事業（上限30万円）</li> <li>・住宅解体費助成事業（上限30万円）</li> <li>・住宅基礎上げ工事費助成事業（上限30万円）</li> <li>・住宅取得費助成事業（上限80万円）</li> <li>・家具・家財購入費助成事業（上限150万円）</li> <li>・定住促進土地購入・住宅整備助成事業（上限350万円）</li> <li>・中小企業事業再開費助成事業（上限700万円）</li> </ul>
④阪神・淡路大震災復興基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間住宅家賃軽減事業（上限3万円）</li> <li>・（生活再建支援金+被災中高年恒久住宅自立支援金→）被災者自立支援金（上限120万円）</li> <li>・被災宅地二次災害防止緊急助成事業（上限450万円）</li> </ul>
⑤中越大震災復興基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者・障害者向け住宅整備支援事業（上限50万円）</li> <li>・雪国住まいづくり支援事業（上限145.2万円）</li> <li>・県産瓦使用屋根復旧支援事業（上限85万円）</li> <li>・越後杉で家づくり復興支援事業（上限100万円）</li> <li>・被災宅地復旧工事事業（上限事業費の2/3）</li> <li>・民間賃貸住宅入居支援事業（上限月額3万円）</li> <li>・親族等住居同居支援事業（上限2万円）</li> <li>・公営住宅入居支援事業（最低月額4000円）、緊急公営住宅入居支援事業（全額助成）</li> </ul>
⑥能登半島地震復興基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業（上限200万円）</li> <li>・被災宅地擁壁復旧事業（200万円）</li> <li>・民間賃貸住宅入居支援事業（上限月額3万円）</li> </ul>
⑧中越沖地震復興基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者・障害者向け住宅整備支援事業（上限50万円）</li> <li>・雪国住まいづくり支援事業（66万円）</li> <li>・県産瓦使用屋根復旧支援事業（上限85万円）</li> <li>・越後杉で家づくり復興支援事業（上限100万円）</li> <li>・被災宅地復旧工事事業（上限事業費の2/3）</li> <li>・民間賃貸住宅入居支援事業（上限月額3万円）</li> <li>・親族等住居同居支援事業（月額2万円）</li> <li>・公営住宅入居支援事業（最低月額4000円）</li> </ul>

表3 被災者生活再建支援法支援金の支給額

基礎支援金	住宅の被害程度	全壊	解体	長期避難	大規模半壊
	支給額	100万円	100万円	100万円	50万円
加算支援金	住宅の再建方法	建設購入	補修	賃借（公営住宅以外）	
	支給額	200万円	100万円	50万円	

については、各都道府県からの追加出捐で対応した。

### 3-1-2 東日本大震災復興交付金

復興交付金は、被災した地方公共団体が自らの復興プランの下で進める地域づくりを財政面で支援することを目的に創設された。東日本大震災では計40の復興交付金事業が設置されたが、被災者の住宅再建支援事業に大きく関連する「防災集団移転促進事業」「がけ地近接等危険住宅移転事業」に言及する。

#### 3-1-2-1 防災集団移転促進事業

防災集団移転促進事業（以下「防集」という）は、とりわけ高台移転の手法として活用されている。東日本大震災により被災した地域において、住民の居住に適当でないと認められる区域（移転促進区域）からの集団移転を支援する事業で、「①住宅団地の用地取得及び造成に要する費用」「②移転者の住宅建設・土地購入に対する補助に要する経費」「③住宅団地に係る道路、飲用水供給施設」「④移転促進区域内の農地及び宅地の買取に要する費用」「⑤移転者の住居の移転に関連して必要と認められる作業所等の整備に要する費用」「⑥移転者の住居の移転に対する補助に要する経費」「⑦計画策定費」が補助対象となる。

補助要件は「住宅団地の規模が5戸以上（移転しようとする住居の数が10戸を超える場合には、その半数以上の戸数）」で、国の補助率は3/4。残りについても、実質的に地方負担が生じないこととなっている。

被災者に対する住宅支援としては、②については利子補給額として上限708万円（内訳：住宅444万円、住宅用地206万円、用地造成58万円）、⑥については補助費用として上限78万円が支給される。利子補給という仕組みで支援することから、ローンを組まない被災者は支援の対象とならない。

#### 3-1-2-2 がけ地近接等危険住宅移転事業

がけ崩れ、土石流、雪崩、地すべり、津波、高潮、出水等の危険から住民の生命の安全を確保するため、災害危険区域等の区域内にある既存不適

格住宅等の移転を行う者に対し補助金を交付する地方公共団体に対して、交付金を交付する事業。東日本大震災では、集団移転に参加せず自主的に移転して再建を行う被災者に対する支援として活用されている。がけ地近接等危険住宅移転事業（以下「がけ近」という。住宅・建築物安全ストック形成事業）では、「①除去費等（例：撤去、動産移転、仮住居、跡地整備）」「②建設助成費」が補助対象となる。①については上限78万円の補助、②については利子補給額として708万円が支給される。

負担率は国1/2、地方公共団体1/2だが、地方負担分については、国庫補助や地方交付税加算によりさらなる軽減措置が採られている。

災害危険区域の指定は市町村（同じ市町村でも地区毎）によって行われるため、それぞれ時期が異なるが、指定前に自ら移転した場合は支援の対象にならないという問題がある。また、防集と同様に利子補給という仕組みのため、ローンを組まない被災者は支援の対象とならない。

## 3-2 東日本大震災復興基金

前述の通り、復興基金の財源は固定化されていない。東日本大震災では、現在の低金利の状況では従来の運用型基金は有効ではない等の理由から、取崩し型基金として、2010年10月に特別交付税により措置された（以下、「第一次復興基金」とする）。措置額は1960億円で9県の内訳は次の通りである。

・青森県：80億円	・岩手県：420億円
・宮城県：660億円	・福島県：570億円
・茨城県：140億円	・栃木県：40億円
・千葉県：30億円	・新潟県：10億円
・長野県：10億円	

基金の運用主体を直営方式か財団方式にするかについて、大半の県が直営方式を選択した。岩手県では420億円にクウェート政府からの寄付金84億円、その他の基金6億円を足した510億円の基金とし、うち210億円を県内33市町村に交付した。宮城県では660億円にクウェート政府からの寄付金266億円を足した926億円の基金と

表4 宮城県独自の住宅再建支援策

事業名	内 容	支援額 (上限)
住宅再建支援事業	県内で被災前の住宅のローンが500万円以上、被災後の再建に、500万円以上の住宅ローンを契約する場合	50万円
太陽光発電システム補助	太陽光発電システムを設置	10万円
県産材利用エコ住宅普及促進事業	主要構造材に県産材を使用	50万円

し、うち330億円を35市町村に交付した。

しかし、これらの財源だけでは充分でなかったことから、国では2015年3月の補正予算により、震災復興特別交付税による復興基金の増額措置を講じ、1047億円を被災6県に積み増した(以下、「第二次復興基金<sup>7)</sup>」とする)。その目的は、津波による被災地域において安定的な生活基盤(住まい)の形成に資する施策を通じて住民の定着を促し、復興まちづくりを推進するもので、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」等の対象とならない者に対し、被災団体が単年度予算の枠に縛られずに支援ができるよう積み増すものであった。具体的な支援内容は被災団体の裁量で決定できるものの、その用途を津波被災地域の住宅再建に限定した点において、従来の復興基金と異なるものとなった。

{
   
 ・青森県：約4.8億円 ・岩手県：214.6億円
   
 ・宮城県：708.6億円 ・福島県：103.6億円
   
 ・茨城県：4.6億円 ・千葉県：11.5億円
 }

岩手県はその全額を11市町村に、宮城県では第一次復興基金からの19億円を追加した728億円を15市町に配分した。

### 3-3 宮城県の住宅再建支援策

宮城県の被災地は人口集積地も抱え、絶対的に住宅が不足し早期の住宅確保が求められることや、津波浸水区域では建築制限に引っかかること等を背景に、当初、限られた予算の枠内で利子補給を行うことを基本に据えた。そのため、復興基金を市町に交付するにあたって、第一次復興基金で次の方針を設けた。

(対象者：以下の条件を全て満たすこと)

- ・東日本大震災発生時に津波浸水区域内の持ち

家に居住していた者

- ・同一市町内で住宅を再建する者
- ・「防災」「がけ近」による利子補給の対象とならない者

(対象事業)

- ・住宅及び土地取得に係る利子補給又は補助
- ・移転経費に対する補助
- ・宅地の嵩上げ等に係る利子補給又は補助

しかし、支援をより充実させるため、第二次復興基金で以下を追加した。これにより、市町の裁量で直接補助のメニューをつくらせるところが増えた。(対象者)

- ・東日本大震災発生時に津波浸水区域内に居住していた者で、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という、制度の趣旨に即して対象とすることが必要であるものと市町長が認める者

(対象事業)

- ・上記制度の趣旨に即して対象とすることが必要であるものと市町長が認める事業

具体的な支援メニューは市町で構築するとの考えの下、県独自の支援メニューは表4のものに留まった。

### 3-4 岩手県の住宅再建支援策

岩手県の沿岸部は過疎高齢地が多く<sup>8)</sup>、沿岸部から内陸部に避難、移動してしまうと、そのまま戻らず地域が衰退することを懸念し、ローンを組まなくても住宅本体の再建に使える直接補助に重点を置くことで、被災地離れを防ごうとした<sup>9)</sup>。そのため、宮城県に比較し、直接補助による支援メニューが多くなっている(表5参照)。

①は被災者生活再建支援法(以下「支援法」と

表5 岩手県独自の住宅再建支援策

	事業名	内 容	支援額（上限）
①	被災者住宅再建支援事業	住宅が全壊又は解体し再建する場合	上限100万円（県が2/3を負担。残りは市町村負担）
②	被災宅地復旧工事事業	のり面保護、排水施設設置、地盤の補強及び整地、擁壁の設置及び補強、地盤調査及び設計調査費等	上限200万円
③	復興住宅新築事業	バリアフリー対応	上限90万円（120m <sup>2</sup> 以上の場合）
		県産材使用	上限40万円（30m <sup>3</sup> 以上の場合）
④	被災家屋等太陽光発電補助	新たに太陽光発電システムを設置する場合	上限：29万9000円（出力1kW当たり3万円）
⑤	住宅再建にかかる利子補給	県内で新しい住宅を建設・購入、補修・改修する場合	利子補給額：上限140万円程度
⑥	二重ローンに対する支援	既設の住宅ローンを抱えながら新たに住宅を建設又は補修する場合	既存ローンの今後5年間の利子相当額

表6 第二次復興基金の対象となった被災市町村

宮城県	仙台市、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亶理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町（以上15市町）
岩手県	陸前高田市、大船渡市、釜石市、大槌町、山田町、宮古市、岩泉町、田野畑村、野田村、久慈市、洋野町（以上11市町村）

いう）とは別に、新築・購入に対し、100万円を上限に県が2/3を市町村が1/3を負担するものである。②は宅地の再建が支援法の対象に入っていないことから、県で独自に支援するものである。③、④は、中越地震や能登半島地震等の復興基金でも支援メニューとなったもので、バリアフリー化する場合や地元産材を活用する場合に補助するもので、補修・改修も対象となる。④は代替エネルギー創出の観点から支援されている。⑤は県独自の利子補給策として設けられたが、第二次復興基金の交付対象となった沿岸被災市町村に対しては適用しない（沿岸市町村で独自で創設できるため、内陸部の市町村のみ適用）こととなった。⑥は既存の住宅ローンを抱えながら新たに住宅を建設又は補修する場合に既存ローンの今後5年間の利子相当額を支援するものである。

このほか、復興基金の財源の多くが被災市町村に交付されており、市町村レベルでの支援も積極的に行われている。概ね第一次復興基金から直接補助を設けているが、第二次復興基金を受けて、新たに支援メニューを追加、または支援額を増額した市町村が多い。

### 3-5 両県の被災市町村による住宅再建支援策

被災市町村では、それぞれの県の方針を踏まえながら、独自の支援策を構築している。これら市町村でのヒアリングを参考に、支援を受ける被災者の視点にも配慮しながら、支援策を以下により分類した。

一つ目は「① 被災者が再建する場所」で、「移転して再建する場合」と「被災した場所（現地）で再建する場合」に分けられる。二つ目は「② 再建の手法」で、「新築・購入」と「補修・改修」に分けられる。三つ目は「③ 災害危険区域」との関係で、「災害危険区域内」と「災害危険区域外」に分けられる。四つ目は「④ 災害危険区域指定時」との関係で、「防集」や「がけ近」の支援対象要件に関係することから、「災害危険区域指定前」と「災害危険区域指定後」に分けられる。五つ目は「⑤ 支援の形態」で「利子補給（等）」と「直接補助」に分けられる。

これらの分類に対し、被災市町村がどう対応したのかを分析する。特に、第二次復興基金の対象となった市町村は表6の通り。

表7は宮城県内、表8は岩手県内で対象となった市町村の過半数（宮城県内は仙台市、名取市、山元町、石巻市、女川町、塩竈市、気仙沼市、南三陸町の8市町、岩手県内は陸前高田市、大船渡市、釜石市、大槌町、宮古市、山田町の6市町村）における、上記分類別ごとの支援状況を示したもので、「A」～「R」の18パターンあるのがわかる（支援額がそれぞれ異なるため、幾つかの事例を後述する）。それぞれの市町村の被災者にとって、どのような支援メニューが用意されたかを示すものであり、「支援法」「防集」「がけ近」といった国による支援の他、県独自の支援も含まれている<sup>10)</sup>。

「A」「B」は災害危険区域からの移転であるが、被災者が同区域に指定される前に移転したため、「防集」「がけ近」の支援対象に含まれないことから、市町村独自で支援するものである。「C」は同区域指定後なので「防集」「がけ近」による支援が適用される。「D」は「がけ近」「防集」がローン利用の場合しか対象にならないため、ローン未利用者に対する支援として作られたものである。「E」「F」は災害危険区域には指定されなかったが、例えば、津波により浸水したことで不安になり移転を希望する被災者を支援するものである。「G」「H」「I」「Q」は被災場所で再建するもののうち、その場所が後に災害危険区域に指定されることを知らずに、同区域内で再建又は補修・改修した被災者を支援するものである。「K」「L」「M」「N」は、災害危険区域に指定されたが、第2種（予想浸水深が概ね1m以上2m未満の区域）又は第3種（第1種又は第2種の区域に接し、予想浸水深が概ね1m未満の区域）の地域として指定され、一定の条件を満たしている場合には再建又は補修・改修を認めるとしたことに伴い支援するものである。「O」「P」「Q」「R」は、災害危険区域には指定されなかったが、震災で浸水した地域等で再建又は補修・改修するあるいは修繕する場合に支援するものである。

この他にも、上記分類に関連するものとして、以下の様々な支援がある（県による支援メニューを含む）。

- ・宅地の復旧や嵩上げ等を支援
- ・中古住宅購入を新築購入とは別に支援

- ・引越を支援（「防集」や「がけ近」には移転支援費があるので、それ以外のものを対象）
- ・バリアフリーを設置し新築、補修・改修等するのを支援
- ・地元の産材を取り入れて新築、補修等するのを支援
- ・耐震改修するのを支援
- ・既存住宅と新規住宅の二重ローンを支援
- ・太陽光発電等エネルギーシステムを装備するのを支援
- ・公道から住宅敷地まで私道を整備するのを支援
- ・水道本管から住宅敷地まで水道を整備するのを支援
- ・移転先で下水道が整備されておらず、浄化槽を設置するのを支援
- ・被災者の子息等で当該市町村外に住んでなかったが、被災を契機に故郷に戻り定住するのを支援

表7の場合、宮城県内の8被災市町の住宅再建支援策について、以下の特色のあることがわかる。移転による再建に対しては、利子補給等・直接補助とも全ての市町が支援している。宅地復旧・嵩上げへの支援も実施されている（女川町、気仙沼市、南三陸町の場合は「A」～「R」の中に含まれている）。「防集」「がけ近」に準じる形で整備したものと考えられる。他方、現地再建については、災害危険区域内での支援メニューが少なく、宮城県の方針に配慮したものと考えられる。

表8の場合、岩手県内の6被災市町の住宅再建支援策について、移転、現地再建のいずれにおいても、住宅を新築又は購入する場合に、県・市町共同や市町単独による住宅再建支援金が支給されている（後者の支援額は統一されていない）。移転再建に関しては、全ての市町が支援している。宅地復旧・嵩上げへの支援も実施されている。現地再建の場合、災害危険区域内については市町によって支援にバラつきがある。一部の市町で第2種、第3種区域での居住を条件付きで認めたことが反映されている。災害危険区域外での現地再建の場合、補修・改修までは支援していないところもある。全般的に「A」～「R」の分類に関連した支援（表7の「その他」）が多いのが特色と言

表7 宮城県内の8市町による住宅再建支援策

再建の手法	震災前の居住地	災害危険区域内の場合 は指定時との関係	建設・取得 又は 補修・改修	利子補給 (等) 又は 直接補助	支援 タイプ	仙 台 市	名 取 市	山 元 町	石 巻 市	11) 女 川 町	塩 竈 市	気 仙 沼 市	南 三 陸 町	
移転又は 現地再建	被災者生活再建支援法支援金 (加算支援金)			直接補助		○	○	○	○	○	○	○	○	
移転再建	災害危険区域内	区域指定前	建設・取得	利子補給等 直接補助	「A」 「B」	○	○	○	○	○	○	○	○	
			建設・取得	利子補給等 直接補助	「C」 「D」	○	○	○	○	○	○	○	○	
		災害危険区域外	-	建設・取得	利子補給等 直接補助	「E」 「F」	○	○	○	○	○	○	○	○
				建設・取得	利子補給等 直接補助	「G」 「H」	○	○	○	○	○	○	○	○
	現地再建	災害危険区域内	区域指定前	建設・取得	利子補給等 直接補助	「I」 「J」	-	-	○	-	○	-	○	○
				補修・改修	利子補給等 直接補助	「K」 「L」	-	-	○	-	○	-	○	○
補修・改修				利子補給等 直接補助	「M」 「N」	-	-	○	-	○	-	○	○	
区域指定後			建設・取得	利子補給等 直接補助	「O」 「P」	-	-	○	-	○	-	○	○	
			補修・改修	利子補給等 直接補助	「Q」 「R」	-	-	○	-	○	-	○	○	
			補修・改修	利子補給等 直接補助	「S」 「T」	-	-	○	-	○	-	○	○	
災害危険区域外		-	建設・取得	利子補給等 直接補助	「U」 「V」	○	○	○	○	○	○	○	○	○
				建設・取得	利子補給等 直接補助	「W」 「X」	○	○	○	○	○	○	○	○
				補修・改修	利子補給等 直接補助	「Y」 「Z」	○	○	○	○	○	○	○	○
			補修・改修	利子補給等 直接補助	「AA」 「AB」	○	○	○	○	○	○	○	○	○
				補修・改修	利子補給等 直接補助	「AC」 「AD」	○	○	○	○	○	○	○	○
				補修・改修	利子補給等 直接補助	「AE」 「AF」	○	○	○	○	○	○	○	○
その他	二重ローン			利子補給	-	○	○	○	○	○	○	○	○	
	宅地復旧、嵩上げ			利子補給	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
				直接補助	-	○	○	○	○	-	○	-	-	
	中古住宅購入			利子補給	-	-	-	○	○	○	○	-	-	
				直接補助	-	-	-	○	○	○	○	-	-	
	引越（除：「防集」「かけ近」）			直接補助	-	○	○	○	○	○	-	-	-	
	バリアフリー措置			直接補助	-	-	-	-	-	○	-	-	-	
	地元産材活用			直接補助	-	○	○	○	○	○	-	○	○	
	耐震改修			直接補助	-	-	-	-	○	○	○	-	-	
	エネルギーシステム装備			直接補助	-	○	○	○	○	○	○	○	○	
	住宅敷地までの私道整備			直接補助	-	-	-	-	-	-	-	-	○	
	住宅敷地までの水道整備			直接補助	-	-	-	-	-	-	-	-	○	
	浄化槽設置			直接補助	-	-	-	-	○	○	-	-	-	
	定住促進			利子補給	-	-	-	-	-	○	-	-	-	
				直接補助	-	-	-	-	-	○	-	-	-	
住宅用高効率給湯器装備			直接補助	-	-	-	-	-	○	-	-	-		

表8 岩手県内の6市町による住宅再建支援策

再建の 手法	震災前の居住地	災害危険区域 内の場合 は指定時 との関係	建設・取得 又は 補修・改修	利子補給 (等) 又は 直接補助	支 援 タ イ プ	釜 石 市	宮 古 市	陸 前 高 田 市	大 船 渡 市	大 槌 町	山 田 町
移転又は 現地再建	被災者生活再建支援法支援金(加算金)			直接補助	-	○	○	○	○	○	○
	県・市町村による被災者住宅再建支援事業			直接補助	-	○	○	○	○	○	○
	市町村独自による被災者住宅再建支援事業上乗せ			直接補助	-	○	○	○	○	○	○
移転再建	災害危険区域内	区域指定前	建設・取得	利子補給等	「A」	○	○	○	○	-	○
			直接補助	「B」	○	○	○	○	-	○	
		区域指定後	建設・取得	利子補給等	「C」	○	○	○	○	○	○
			直接補助	「D」	○	○	○	○	○	○	
	災害危険区域外	-	建設・取得	利子補給等	「E」	○	○	○	○	○	○
			直接補助	「F」	○	○	○	○	○	○	
現地再建	災害危険区域内	区域指定前	建設・取得	利子補給等	「G」	○	○	-	○	-	○
			直接補助	「H」	○	○	-	○	-	○	
			補修・改修	利子補給等	「I」	○	○	-	-	-	○
		区域指定後	建設・取得	利子補給等	「J」	○	○	-	○	-	○
			直接補助	「K」	○	○	-	○	-	○	
			補修・改修	利子補給等	「L」	○	○	-	○	-	○
	災害危険区域外	-	建設・取得	利子補給等	「M」	○	○	-	○	-	○
				直接補助	「N」	○	○	-	-	-	○
				補修・改修	利子補給等	「O」	○	○	○	○	○
			補修・改修	利子補給等	「P」	○	○	○	○	○	○
				直接補助	「Q」	○	○	○	○	-	○
				直接補助	「R」	○	○	○	-	-	○
その他	二重ローン			利子補給	-	○	○	○	○	○	○
	宅地復旧・嵩上げ			直接補助	-	○	○	○	○	○	○
	中古住宅購入			利子補給	-	-	○	-	○	-	-
				直接補助	-	○	○	-	-	○	○
	引越(除:「防集」「がけ近」)			直接補助	-	○	-	○	○	○	-
	バリアフリー設置			直接補助	-	○	○	○	○	○	○
	地元産材活用			直接補助	-	○	○	○	○	○	○
	耐震改修			直接補助	-	○	○	○	○	-	○
	エネルギーシステム装備			直接補助	-	○	○	○	○	○	○
	住宅敷地までの私道整備			直接補助	-	-	-	○	-	-	-
	住宅敷地までの水道整備			直接補助	-	-	-	○	○	○	-
	浄化槽設置			直接補助	-	○	-	○	○	-	-
	定住促進			直接補助	-	-	-	○	-	○	-
	木質バイオマスストーブ設置			直接補助	-	-	○	-	-	-	-
水洗・二重サッシ等設置			直接補助	-	-	-	-	-	-	○	

える。

これらのことから、宮城県内、岩手県内で住宅支援策の特色が異なるのがわかる。それぞれの県の方針を踏まえながら、復興基金による交付金を活用し、独自の支援に努めたことがわかる。

### 3-6 被災基礎自治体による支援策の事例

表7・8だけでは、被災市町の「A」～「R」及びそれらに関連する支援メニューの支援額が明確でないため、ここでは、両県から五つの基礎自治体（宮城県名取市、仙台市、気仙沼市、岩手県陸前高田市、釜石市）を具体的な事例として分析した。名取市は沿岸に沿って広大な平野部を抱え近隣に高台がない状況で、嵩上げ等を活用しながら、移転・現地再建双方による再建策を進めている。仙台市は名取市に隣接し、同様に沿岸部を災害危険区域に指定し後背地での再建を目指す。被災自治体唯一の政令指定都市であり事例に加えた。同じ三陸海岸に面しながら県境をまたぎ隣接する気仙沼市と陸前高田市では、県が異なることで実際の支援にどのような違いが生じたかを比較することができる。釜石市は災害危険区域内（第2種区域）での再建を認めているため、分析の対象に加えた。

#### 【事例1：宮城県名取市】

##### (1) 背景

名取市では死者911人、行方不明者41人、全壊2801戸、大規模半壊219戸、半壊910戸の被害を受けた。市域の約2/3が2～3m程度の標高しかない平坦部であり、津波の他火災もするなど、壊滅的な被害を受けた。津波の殆どは仙台東部道路で堰き止められたが、河川からの遡上もあり、市域の約28%が浸水した。

市では、多重防御、地盤の嵩上げを中心とした沿岸部の居住地域の再生に努めている。数十年から百数十年に一度程度発生している規模の津波への対策として、一次防御ラインにより陸側への浸水を最小限に抑える海岸堤防や河川堤防を強化し、盛土等で補強する。二次防御ラインでは、東日本大震災のような巨大津波により一次防御ラインを越えた場合に、内陸部への浸水を遅延させ人

命を守ることを主眼にした。

一次と二次の防御ラインの間を中心に災害危険区域に指定し、二次防御ラインの後背地に土地区画整理事業により土地を嵩上げし、現地での再建や災害危険区域内からの防災集団移転地区としての再生を進めるなどしている。

##### (2) 住宅再建支援策

表9は同市における住宅再建支援策をまとめたものである。移転再建に関しては、災害危険区域に指定されたがその前に移転したローン利用の被災者に対し、市独自に利子補給等として上限500万円を補助する（「A」に相当、内訳は、建物取得：350万円、土地取得：100万円、引越（直接補助）：50万円）。一方、ローン未利用者に対しては、上限200万円を補助する（「B」に相当、建物・土地：150万円、引越：50万円）。なお、今回の津波で浸水区域となった場所に再建する際には、利子補給等、直接補助いずれの場合にも100万円上積みする（それぞれ「A-1」「B-1」とする）。市内に高台が少ないことから、浸水地域での再建支援を手厚くすることで、人口減少の歯止めを図ったものと考えられる。二重ローンに対しては県の利子補給制度が利用できる（「A-2」とする）。

災害危険区域に指定された後に移転する場合、ローンを利用する場合は、「防集」「がけ近」により、786万円が利子補給等される（「C」に相当、建物取得：444万円、土地取得：264万円、引越補助：78万円）。ローン未利用者に対しては、市独自に228万円を直接補助する（「D」に相当、建物・土地：150万円、引越：78万円）。土地区画整理事業区域内又は浸水区域内で再建する際には、「C」「D」の双方に100万円上積みする（それぞれ「C-1」「D-1」とする）。二重ローンに対しては県の利子補給制度が利用できる（「C-2」とする）。

災害危険区域外でローン利用の被災者が移転する場合は、市独自に利子補給等として上限400万円を補助する（「E」に相当、建物・土地取得：350万円、引越：50万円）。ローン未利用者に対しては、災害危険区域内で指定前に再建した場合と同様上限200万円を補助する（「F」に相当、建物・土地：150万円、引越：50万円）。浸水区

表9 名取市における住宅再建支援策

再建の手法	被災前後の居住地	災害危険区域内の場合には指定時との関係	建設・取得 又は 補修・改修	利子補給 (等) 又は 直接補助	支援 タイプ	利子補給(等) 額 又は 直接補助額	
移転又は現地再建	被災者生活再建支援法支援金 (加算支援金)			直接補助		上限200万円(建設・購入) 上限100万円(補修・改修)	
移転再建 (市外を含む)	災害危険区域内	指定前に再建	建設・取得	利子補給等	「A」	利子補給：上限450万円(建物：350万円、土地：100万円) 直接補助：引越50万円	
				直接補助	「B」	上限200万円(建物・土地：150万円、引越：50万円)	
		建設・取得	浸水区域		利子補給等 又は 直接補助	「A-1」 「B-1」	「A」又は「B」+100万円
				二重ローン対策	利子補給	「A-2」	「A」又は「A-1」+上限50万円
		指定後に再建	建設・取得		利子補給等	「C」	利子補給：708万円(建物：444万円、土地：264万円) 直接補助：引越78万円
					直接補助	「D」	上限228万円(建物・土地：150万円、引越：78万円)
	建設・取得		土地区画整理事業区域又は浸水区域		直接補助	「C-1」 「D-1」	上記+100万円
				二重ローン対策	利子補給	「C-2」	「C」又は「C-1」+上限50万円
	災害危険区域外	-	建設・取得		利子補給等	「E」	利子補給：上限400万円(建物・土地：350万円、引越50万円)
					直接補助	「F」	上限200万円(建物・土地：150万円、引越：50万円)
		建設・取得	浸水区域		利子補給等 又は 直接補助	「E-1」 「F-1」	上記+100万円
				二重ローン対策	利子補給	「E-2」	「E」又は「E-1」+上限50万円
現地再建		-	建設・取得		利子補給等	「O」	「E」と同じ
					直接補助	「P」	「F」と同じ
	建設・取得		土地区画整理事業区域又は浸水区域		利子補給等 又は 直接補助	「O-1」 「P-1」	「E-1」「F-1」と同じ
				一部地域、嵩上げ	利子補給等 又は 直接補助	「O-2」 「P-2」	上限150万円(曳家は300万円)
	補修・改修		-	二重ローン対策	利子補給	「O-3」	「O」、「O-1」又は「O-2」+上限50万円
					利子補給	「Q」	上限175万円
		直接補助	「R」	上限75万円			

域内で再建する際には、「E」「F」の双方に100万円上積みされる(それぞれ「E-1」「F-1」とする)。二重ローンに対しては県の利子補給制度が利用できる(「E-2」とする)。

次に、災害危険区域外で現地再建する被災者に対しては、同区域外で移転する場合と同じ支援策が講じられる(市独自に利子補給等する場合：

「O」、ローン未利用者の場合：「P」、津波浸水区域又は土地区画整理事業区域で再建する場合：「O-1」「P-1」、二重ローンの場合：「O-2」)。但し、土地区画整理事業区域外において被災者が独自に嵩上げ(又は曳家)する場合は、別途双方に150万円(又は300万円)上積みする(それぞれ「O-2」「P-2」とする)。これらも人口減少の歯止めを図つ

たものと考えられる。二重ローンに対しては県の利子補給制度が利用できる（「O-3」とする）。補修・改修に対しては、利子補給として上限175万円を補助する（「Q」に相当）とともに、直接補助として上限75万円を補助する（「R」に相当）。

名取市の場合、沿岸背後地での移転・現地再建が主であることから、浸水区域や土地区画整理事業区域で再建する場合には、支援額を加算し、市外転出を抑えようとしている。一方、財政的な事情もあってか「防集」「がけ近」の支援額には達していないが、独自の支援に努めている。

## 【事例2：宮城県仙台市】

### (1) 背景

仙台市の被害は死者704名、行方不明者45名で、全壊1万5426戸、大規模半壊7413戸、半壊1万6349戸である。津波により、沿岸部の若林区の面積の56%、宮城野区の面積の35%が浸水した。両区を合わせて浸水世帯は8110世帯となった。

これら東部地域の再生に向けて、海岸・河川堤防に加え、県道の嵩上げにより堤防の機能を付加するが、予測する浸水深が2mを越える地区を「災害危険区域」に指定し、西側地区への移転を促進している。災害危険区域外で、県道のすぐ外側の防災施設整備後も浸水が予測される区域を「津波浸水予測区域」としたが、浸水深が2m以下で建物の流失等の恐れが低いことから、建築に関する制限は行っていない。さらに、その区域の背後で将来浸水の恐れはないが今回浸水した地域を「津波被害区域」とした。

### (2) 住宅再建支援策

表10は同市における住宅再建支援策をまとめたものである。災害危険区域に指定される前に移転するローン利用の被災者に対しては、国の「防集」「がけ近」並みに786万円が利子補給等されるのに加えて50万円を直接補助として上乗せする（「A」に相当、建物取得：444万円、土地取得：264万円、引越し（直接補助）：78万円、市独自の上乗せ補助50万円）。二重ローンに対する県の支援がある（「A-1」とする）。一方、ローン未利用者に対しては、市独自に178万円を直接補助す

る（「B」に相当、うち引越補助として78万円）。災害危険区域に指定された後に移転した場合も、ローン利用、未利用それぞれに対して同様の措置がある（それぞれ「C」「C-1」「D」とする）。

災害危険区域外では、「津波浸水予測区域」と「津波被害区域」で対応が異なる。「津波浸水予測区域」では、災害危険区域内に指定される前に移転した被災者と同じ支援が講じられる（ローンを利用して移転する場合：「E」、二重ローンの場合：「E-1」、ローン未利用の場合：「F」）。一方、「津波被害区域」では、被災者がローンを利用して移転する場合は、市独自に利子補給等として上限470万円を補助する（「E-2」とする。建物取得：250万円、土地取得：150万円、引越補助：20万円、その他補助：50万円）。二重ローンに対する県の支援がある（「E-3」とする）。ローン未利用者に対しては、上限120万円を補助する（「F-1」とする。引越：20万円、その他：100万円）。

災害危険区域内での再建は認めていない。「津波浸水予測区域」でローンを利用して、被災前と同じ場所で建設又は取得する場合は、市独自に利子補給等として上限300万円を補助する（「O」に相当、利子補給：250万円<sup>12)</sup>、直接補助：50万円）。二重ローンに対する県の支援がある（「O-1」とする）。ローン未利用者に対しては、上限100万円を補助する（「P」に相当）。改修・補修する場合、利子補給等として125万円を補助する（「Q」に相当、利子補給：100万円、直接補助：25万円）一方、直接補助では50万円を補助する（「R」に相当）。また、盛土・嵩上げする際には、建設・取得、改修・補修に関わらず460万円上積みする（「O-2」「P-1」「Q-1」「R-1」とする）。

「津波被害区域」でも「津波浸水予測区域」と同じ支援が行われるが（ローンを利用する場合：「O-3」、二重ローンの場合：「O-4」、ローン未利用の場合：「P-2」、改修・補修にローンを利用する場合：「Q-2」、ローン未利用の場合：「R-2」）、盛土・嵩上げに対する支援がない。

「防集」「がけ近」の支援に市独自の補助金を加算したり、「津波被害区域」でのローン利用者に対する支援でも「防集」「がけ近」以上の額にしたりするなど、他の市町村に比べると支援額が充実している。また、災害危険区域外からの移転再

表 10 仙台市における住宅再建支援策

再建 の手法	被災前の居住地	災害危険 区域内の場 合は指定時 との関係	建設・取 得又は 補修・改 修	利子補給（等） 又は 直接補助	支援 タイプ	利子補給（等）額 又は 直接補助額		
移転又 は現地 再建	被災者生活再建支援法支援金（加算 支援金）			直接補助		上限 200 万円（建設・購入） 上限 100 万円（補修・改修）		
移転 再建	災害危険区域内		指定 前に 再建	建設 ・ 取得	「A」	利子補給：上限 708 万円（建物：444 万円、土地： 264 万円） 直接補助：128 万円（引越：78 万円、建設補助： 50 万円）		
					「B」	178 万円（引越：78 万円、建設補助：100 万円）		
				利子補給（二重 ローン対策）	「A-1」	「A」 + 上限 50 万円		
			指定 後に 再建	建設 ・ 取得	「C」	利子補給：上限 708 万円（建物：444 万円、土地： 264 万円） 直接補助：128 万円（引越：78 万円、市独自建設 補助：50 万円）		
					「D」	178 万円（引越：78 万円、建設補助：100 万円）		
				利子補給（二重 ローン対策）	「C-1」	「C」 + 上限 50 万円		
	災害 危険 区域外	津波 浸水 予測 区域	-	建設 ・ 取得	「E」	利子補給：上限 708 万円（建物：444 万円、土地： 264 万円） 直接補助：128 万円（引越：78 万円、建設補助： 50 万円）		
					「F」	178 万円（引越：78 万円、建設補助：100 万円）		
				利子補給（二重 ローン対策）	「E-1」	「E」 + 上限 50 万円		
		津波 被害 区域	-	建設 ・ 取得	「E-2」	利子補給：上限 400 万円（建物：250 万円、土地： 150 万円） 直接補助：70 万円（引越：20 万円、建設補助： 50 万円）		
					「F-1」	上限 120 万円（引越：20 万円、建設補助：100 万円）		
				利子補給（二重 ローン対策）	「E-3」	「E-2」 + 上限 50 万円		
現地 再建	災害危険区域外		-	建設 ・ 取得	「O」	利子補給：上限 250 万円 直接補助：上限 50 万円		
					「P」	上限 100 万円		
				利子補給（二重 ローン対策）	「O-1」	「O」 + 上限 50 万円		
			-	補修 ・ 改修	「Q」	利子補給：上限 100 万円 直接補助：上限 25 万円		
					「R」	上限 50 万円		
				盛土 ・ 嵩上	「O-2」 「P-1」 「Q-1」 「R-1」	「O」、「P」、「Q」又は「R」 + 上限 460 万円		
			津波 被害 区域	-	建設 ・ 取得	利子補給等	「O-3」	「O」と同じ
							「P-2」	「P」と同じ
						利子補給（二重 ローン対策）	「O-4」	「O-1」と同じ
				-	補修 ・ 改修	利子補給等	「Q-2」	「Q」と同じ
							「R-2」	「R」と同じ
						利子補給等	「Q-2」	「Q」と同じ

建は、災害危険区域内からのものより低目の額を設定している。さらに「津波浸水予測区域」と「津波被害区域」で移転の際には差を設けたが、現地再建では、利子補給、直接補助とも同額にしている。

### 【事例 3：宮城県気仙沼市】

#### (1) 背景

気仙沼市では死者 1090 人・行方不明者 235 人、全壊 8483 戸、半壊 2570 戸で、津波に加え、石油コンビナートの火災により市街地を中心に壊滅的な被害を受けた。

このため、沿岸市街地の居住では、上層階や近隣への高所・高台への避難が可能な地域では、低層階への住宅立地を制限したり、土地区画整理事業等で基盤を整備したりすることにより、安全な住宅地の形成を図ろうとしている。津波に対する安全性の確保が困難な既存の住宅地では、高台や内陸部に新たな住宅地を形成する。漁村・集落居住エリアでは、高台での新たな居住地区の整備を図る。特に津波被害が著しい地区では、災害危険区域を指定したり、特定用途制限地域等を設定したりすることにより立地住宅の制限を行う。

#### (2) 住宅再建支援策

表 11 は同市における住宅再建支援策をまとめたものである。移転再建に関しては、災害危険区域指定前に移転したローン利用の被災者に対し、市独自に利子補給等として「防集」「がけ近」と同額の上限 786 万円を補助する（「A」に相当、内訳省略）。一方、ローン未利用者に対しては、上限 150 万円を補助する（「B」に相当、建物：150 万円、土地・敷地造成 50 万円、引越：20 万円合計額を超えない範囲）。二重ローンに対する県の支援がある（「A-1」とする）。市外に移転した場合についても、同区域指定が早ければそうならず済んだと解釈し、市独自に利子補給として上限 100 万円を補助する（「A-2」とする。建物：100 万円、土地・敷地造成 50 万円、引越：20 万円合計額を超えない範囲）。ローン未利用者に対しては、上限 50 万円を補助する（「B-1」とする。建物・土地・敷地造成 50 万円、引越：20 万円合計額を超えない範囲）。二重ローンに対す

る県の支援がある（「A-3」とする）。

災害危険区域指定後に移転する場合で、ローンを利用する場合は、「防集」「がけ近」により、786 万円が利子補給等される（「C」に相当、内訳省略）。ローン未利用者に対しては、市独自に 150 万円を直接補助する（「D」に相当、「B」と同額）。二重ローンに対する県の支援がある（「C-1」とする）。

災害危険区域外でローン利用の被災者が移転する場合は、市独自に利子補給等として上限 300 万円を補助する（「E」に相当、建物：300 万円、土地・敷地造成：150 万円、引越補助：20 万円合計額を超えない範囲）。ローン未利用者に対しては、上限 150 万円を補助する（「F」に相当、建物：150 万円、土地・敷地造成：50 万円、引越：20 万円合計額を超えない範囲）。二重ローンに対する県の支援がある（「E-1」とする）。

次に、災害危険区域内で指定前に現地再建してしまった場合は、指定前に市外に移動した場合と同額を支援する（ローン利用の場合：「G」、ローン未利用の場合：「H」）。補修・改修の場合もこれと同額である（それぞれ「I」「J」とする）。指定後の現地再建は認めていないので支援しない。二重ローンに対する県の支援がある（「G-1」とする）。

災害危険区域外で現地再建する場合は、同区域外で移転する場合と同じ額が支給される（ローン利用の場合：「O」、ローン未利用の場合：「P」、二重ローン：「O-1」）。但し、補修・改修に対しては、ローン利用の場合は「E」「O」と同額とするが（「Q」）、ローン未利用の場合は直接補助として 100 万円を補助する（「R」に相当、建物：100 万円、土地・敷地造成：50 万円、引越：20 万円合計額を超えない範囲）。

気仙沼市では、災害危険区域指定前に補修・改修を含め住宅再建が始まったことから、そうした被災者への配慮を行うなど、国の支援策を補完すべく、再建時期や再建前後の居住地に応じた利子補給又は直接補助による支援を小まめに展開している。他方、名取市や仙台市と比較した場合総じて少ない額となっている。

表 11 気仙沼市における住宅再建支援策

再建の手法	被災前後の居住地	災害危険区域内の場合 は指定時との関係	建設・取得 又は 補修・改修	利子補給(等) 又は 直接補助	支援 タイプ	利子補給(等)額 又は 直接補助額
移転又は現地再建	被災者生活再建支援法支援金 (加算支援金)			直接補助		上限 200 万円 (建設・購入) 上限 100 万円 (補修・改修)
移転再建	災害危険区域内	指定前に再建	建設・取得	利子補給等	「A」	利子補給: 上限 708 万円 (建物 444 万円、土地 206 万円、敷地造成 58 万円) 直接補助: 引越 78 万円
				直接補助	「B」	上限 150 万円 (建物 150 万円、土地・敷地造成 50 万円、引越: 上限 20 万円)
				利子補給 (二重ローン対策)	「A-1」	「A」 + 上限 50 万円
		建設・取得 (市外に移転)	利子補給等	「A-2」	利子補給等: 上限 100 万円 (建物 100 万円、土地・敷地造成 50 万円、引越 20 万円)	
			直接補助	「B-1」	上限 50 万円 (建物・土地・敷地造成 50 万円、引越 20 万円)	
			利子補給 (二重ローン対策)	「A-3」	「A-2」 + 上限 50 万円	
	災害危険区域外	-	建設・取得	利子補給等	「C」	利子補給: 上限 708 万円 (建物 444 万円、土地 208 万円、敷地造成 58 万円) 直接補助: 引越 78 万円
				直接補助	「D」	上限 150 万円 (建物 150 万円、土地・敷地造成 50 万円、引越 20 万円)
				利子補給 (二重ローン対策)	「C-1」	「C」 + 上限 50 万円
		利子補給等	「E」	利子補給等: 上限 300 万円 (建物 300 万円、土地・敷地造成 150 万円、引越 20 万円)		
		直接補助	「F」	上限 150 万円 (建物 150 万円、土地・敷地造成 50 万円、引越 20 万円)		
		利子補給 (二重ローン対策)	「E-1」	「E」 + 上限 50 万円		
現地再建	災害危険区域内	指定前に再建	建設・取得	利子補給等	「G」	「A-2」と同じ
				直接補助	「H」	「B-1」と同じ
				利子補給 (二重ローン対策)	「G-1」	「A-3」と同じ
	補修・改修	利子補給等	「I」	「A-2」と同じ		
		直接補助	「J」	「B-1」と同じ		
		利子補給 (二重ローン対策)	「O-1」	「E-1」と同じ		
	災害危険区域外	-	建設・取得	利子補給等	「O」	「E」と同じ
				直接補助	「P」	「F」と同じ
		-	補修・改修	利子補給等	「Q」	「E」と同じ
				直接補助	「R」	上限 100 万円 (建物 100 万円・土地・敷地造成 50 万円、引越 20 万円)

**【事例 4：岩手県陸前高田市】****(1) 背景**

気仙沼市では死者 2199 人・行方不明者 14 人、全壊 3159 戸、大規模半壊 97 戸、半壊 85 戸で、津波浸水高が河口部で 13.8m にも達したほか、河川を遡上し内陸約 8km 地点まで到達するなど、中心市街地のほぼ全域や沿岸の集落地の大半を含む約 1300ha が被害を受けた。

そのため、防潮堤等の海岸保全施設や幹線道路、避難道路を整備する一方で、市街地では低地部の嵩上げ等を行ったうえで、公共・公益施設、商業ゾーン、住宅街を配置していく。後背地でも津波による浸水を免れるよう高さを確保し、低地部の嵩上げや丘陵部の開発を行う。集落部では、地元の意向を踏まえながら、現地での住宅再建や高台移転等を進めている。

**(2) 住宅再建支援策**

表 12 は同市における住宅再建支援策をまとめたものである。岩手県内では直接補助に重点を置いており、ローン利用、未利用に関わらず、住宅を新築、取得する場合に、県・市による被災者住宅再建支援事業として 100 万円を、さらに市単独の再建支援事業として 100 万円を支給する。「防集」「がけ金」を含め、利子補給の場合でも支援されるのが特色である。

移転再建に関しては、災害危険区域指定前に移転したローン利用の被災者に対し、市独自に利子補給等として上限 250 万円を支給する（「A」に相当）。さらに、二重ローン対策として 5 年間の利子補給を行う（「A-1」とする）。直接補助では、造成費に上限 50 万円（「B」とする）、引越に上限 10 万円（「B-1」とする）、新築等工事助成に上限 180 万円（「B-2」とする）。バリアフリー設置 90 万円、県産材活用 40 万円、市産材活用 50 万円）、水道工事費助成に上限 200 万円（「B-3」とする）、浄化槽設置補助に上限 88.8 万円（「B-4」とする）、太陽光発電システムに上限 39.9 万円（「B-5」とする、県 29.9 万円、市上限 10 万円）、私道整備に上限 300 万円（「B-6」とする）を支給する。これらの直接補助はローン利用者も利用できる。土地区画整理事業区域内では、「B」「B-3」「B-6」は対象とならない。

災害危険区域指定後に移転する場合で、ローンを利用する場合は、「防集」「がけ近」により、786 万円が利子補給等される（「C」に相当）。二重ローン支援制度もある（「C-1」とする）。さらに、直接補助として、「D（除：「防集」）」「D-1（除：「防集」「がけ近」）」「D-2」「D-3（除：「防集」）」「D-4」「D-5」「D-6」の支援がある。例えば、「がけ近」による自力移転の場合だと、「支援法の加算支援金」「県・市による被災者住宅再建支援事業」「市単独の住宅再建支援事業」の他、これらを全て足すと、1644.7 万円の支援を受けることができる。

災害危険区域外から移転する場合は、災害危険区域指定前に移転した場合と同様の支援を行う（利子補給の場合は「E」「E-1」、直接補助の場合は「F-1」～「F-6」とする）。

現地で再建する場合、災害危険区域内は認められていない。災害危険区域外の場合は、上記支援のうち私道整備補助以外のメニューで支援する（利子補給の場合は「O」「O-1」、直接補助の場合は「P-1」～「P-5」とする）。その他、被災宅地を復旧する際の直接補助として上限 200 万円を支給する（「P-6」とする）。補修・改修する場合は、同様の利子補給を行う（「Q」に相当）。直接補助については、上限 192 万円（「R」に相当、補修 52 万円、バリアフリー 60 万円、県産材活用 20 万円、耐震化 60 万円）、住まいのリフォームとして上限 30 万円（「R-1」とする）、被災宅地復旧工事に上限 200 万円（「R-2」とする）、太陽光発電に上限 29.9 万円（「R-3」とする）補助する。

さらに、定住を促進するものとして、例えば、両親が死亡しその住居も全壊となった場合、市外在住の親族が再建し陸前高田に定住する場合に補助金を出す（100 万円）仕組みも構築した（「A」～「R」以外）。

**【事例 5：岩手県釜石市】****(1) 背景**

釜石市の被害は死者 842 名、行方不明者 470 名で、全壊 3287 戸、大規模半壊 473 戸、半壊 309 戸である。津波により、沿岸部の地区を中心に甚大な被害をもたらした。

今後の対応として、概ね数十年から数百年程度で起こりうる頻度の高い津波に対しては防波堤や

表 12 陸前高田市における住宅再建支援策

再建の手法	被災前後の居住地	災害危険区域内の場合 は指定時との関係	建設・取得 又は 補修・改修	利子補給(等) 又は 直接補助	支援 タイプ	利子補給(等)額 又は 直接補助額
移転 又は 現地 再建	被災者生活再建支援法支援金(加算支援金)			直接補助		上限200万円(建設・購入) 上限100万円(補修・改修)
	県・市による被災者住宅再建支援事業			直接補助		上限100万円(新規建設・取得のみ)
	市単独の被災者住宅再建支援事業			直接補助		上限100万円(新規建設・取得のみ)
移転 再建	災害危険区域内	指定前に再建	建設・取得	利子補給	「A」	上限250万円
			二重ローン	利子補給	「A-1」	5年間の利子補給額
			造成	直接補助	「B」	上限50万円
			引越	直接補助	「B-1」	10万円
			新築等工事助成	直接補助	「B-2」	バリアフリー：90万円 県産材：40万円 市産材：50万円
			水道整備補助	直接補助	「B-3」	上限200万円
		浄化槽設置補助	直接補助	「B-4」	上限88.8万円	
		太陽光発電システム	直接補助	「B-5」	県：29.9万円 市：上限10万円	
		私道整備補助	直接補助	「B-6」	上限300万円	
		建設・取得	利子補給等	「C」	利子補給708万円(建物:444万円、土地:264万円) 直接補助：引越78万円	
		二重ローン	利子補給	「C-1」	5年間の利子補給	
		造成	直接補助	「D」	上限50万円(除：防集)	
	新築等工事助成	直接補助	「D-2」	バリアフリー：90万円 県産材：40万円 市産材：50万円		
	水道整備費補助	直接補助	「D-3」	上限200万円(除：防集)		
	浄化槽設置補助	直接補助	「D-4」	上限88.8万円		
	太陽光発電システム	直接補助	「D-5」	県：29.9万円 市：上限10万円		
	私道整備補助	直接補助	「D-6」	上限300万円		
	災害危険区域外	-	建設・取得	利子補給	「E」	上限250万円
二重ローン			利子補給	「E-1」	5年間の利子補給額	
造成			直接補助	「F」	上限50万円	
引越			直接補助	「F-1」	10万円	
新築等工事助成			直接補助	「F-2」	バリアフリー：90万円 県産材：40万円 市産材：50万円	
水道整備補助			直接補助	「F-3」	上限200万円	
浄化槽設置補助	直接補助	「F-4」	上限88.8万円			
太陽光発電システム	直接補助	「F-5」	県：29.9万円 市：上限10万円			
私道整備補助	直接補助	「F-6」	上限300万円			
現地 再建	災害危険区域外	-	建設・取得	利子補給	「O」	上限250万円
			二重ローン	利子補給	「O-1」	5年間の利子補給額
			造成	直接補助	「P」	上限50万円
			引越	直接補助	「P-1」	10万円
			新築等工事助成	直接補助	「P-2」	バリアフリー：90万円 県産材：40万円 市産材：50万円
			水道整備補助	直接補助	「P-3」	上限200万円
		浄化槽設置補助	直接補助	「P-4」	上限88.8万円	
		太陽光発電システム	直接補助	「P-5」	県：29.9万円 市：上限10万円	
		被災宅地復旧工事	直接補助	「P-6」	上限200万円	
		建設・取得	利子補給	「Q」	5年間の利子補給額	
		補修・改修	直接補助	「R」	補修：上限52万円 バリアフリー：上限60万円 県産材：上限20万円 耐震：上限60万円	
		補修・改修	住まいるリフォーム	直接補助	「R-1」	上限30万円
	被災宅地復旧工事	直接補助	「R-2」	上限200万円		
	太陽光発電	直接補助	「R-3」	県29.9万円のみ		
	上記区分以外		定住支援	直接補助	「A」～「R」 以外	上限100万円

防潮堤を整備し、東日本大震災クラス津波に対しては、市街地を中心とした5地区に建築規制などを取り入れることで、ある一定の浸水を許容しつつも（浸水深2m以下）、土地区画整理事業等を活用し、現地再建を柱に住宅地、商業業務地として土地利用を行っていく。一方、漁村部・集落部16地区については、「防集」等を活用し、高台等の箇所へ住宅地を移転する。

## (2) 住宅再建支援策

表13は同市における住宅再建支援策をまとめたものである。陸前高田市と同様、住宅を新築又は購入する場合、県・市による100万円の直接補助に加えて市単独の上乗せ補助100万円を支給する。

移転再建に関しては、災害危険区域指定前に移転したローン利用の被災者に対し、市独自に利子補給等として上限250万円を支給する（「A」に相当）。さらに、二重ローン対策として5年間の利子補給を行う（「A-1」とする）。直接補助では、嵩上げに上限50万円（「B」に相当）、引越に上限5万円（「B-1」とする）、新築等工事助成に上限230万円（「B-2」とする）。バリアフリー設置90万円、県産材活用40万円、市産材活用100万円、浄化槽設置補助に上限102.9万円（「B-3」とする）、新エネルギー等導入補助に上限44.9万円（「B-4」とする、県29.9万円、市上限15万円）を支給する。これらの直接補助はローン利用者も利用できる。

災害危険区域指定後に移転する場合で、ローンを利用する場合は、「防集」「がけ近」により、786万円が利子補給等される（「C」に相当）。二重ローン支援制度もある（「C-1」とする）。直接補助として上記と同様の支援メニューがある（「D」～「D-4」とする）。これらの直接補助のうち、「D（「防集」を除く）」「D-2」「D-3」「D-4」はローン利用者も利用できる。例えば、「がけ近」による自力移転の場合だと、「支援法の加算支援金」「県・市による被災者住宅再建支援事業」「市単独の被災者住宅再建支援事業」の他、「D」「D-2」「D-3」「D-4」を足すと、最大で1213.8万円の支援を受け取ることができる。

災害危険区域外から移転する場合は、災害危険

区域指定前に移転した場合と同様の支援を行う（利子補給の場合は「E」「E-1」、直接補助の場合は「F」～「F-4」とする）。

現地で再建する場合、釜石市では、第2種の災害危険区域内の場合は、住宅の床面の高さ及び建物の基礎の高さを基準面以上とするなど、構造等の面で基準を満たせば居住を可能とした。そのため、災害区域指定前後に関わらず、建設・取得する場合は、市独自に利子補給等として上限250万円を支給する（「G」「K」に相当）。さらに、二重ローン対策として5年間の利子補給を行う（「G-1」「K-1」とする）。直接補助では、嵩上げに上限50万円（「H」「L」に相当）、引越に上限5万円（「H-1」「L-1」とする）、新築等工事助成に上限230万円（「H-2」「L-2」とする）、浄化槽設置補助に上限102.9万円（「H-3」「L-3」とする）、新エネルギー等導入補助に上限44.9万円（「H-4」「L-4」とする）を支給する。これらの直接補助はローン利用者も利用できる。

補修・改修する場合は、利子補給等はないが、直接補助では、補修等工事助成に上限170万円（「J」「N」に相当、補修30万円、バリアフリー設置60万円、県産材活用20万円、耐震化60万円）、引越に上限5万円（「J-1」「N-1」とする）補助する。

災害危険区域外での現地再建の場合も、災害危険区域内と同様の支援がある（それぞれ、「O」「O-1」「P」～「P-5」「R」「R-1」とする）。

釜石市も陸前高田市と同様直接補助による支援メニューが多い。さらに、災害危険区域内でも一定の制限を設け居住を認めたために、それに応じた支援メニューが施されたのがわかる。

## 【事例1～5を踏まえた特色】

事例1～5の結果（「A」～「R」タイプ等）をまとめた一覧を表14（区域・時期に関わらず支援する場合と移転再建の場合）・表15（現地再建の場合）に示す。各欄の上段には主な支援内容、下段にはその特色を簡単に記した。表からは次のことがわかる。

- ①宮城県では当初災害危険区域内での現地再建は支援せず高台等への移転を奨励する方針を採ったが、被災市町村では、第二次復興基金

表 13 釜石市の住宅再建支援策

再建の手法	被災前後の居住地	災害危険区域内の場合とは指定時との関係	建設・取得 又は 補修・改修	利子補給 (等) 又は 直接補助	支援 タイプ	利子補給額 又は 直接補助額	
移転 又は 現 地 再 建	被災者生活再建支援法支援金(加算支援金)			直接補助		上限200万円(建設・購入) 上限100万円(補修・改修)	
	県・市による被災者住宅再建支援事業			直接補助		上限100万円(新規建設・取得のみ)	
	市単独の被災者住宅再建支援事業			直接補助		上限100万円(新規建設・取得のみ)	
移転再建 (市外を含む)	災害危険区域内	指定前に再建	建設・取得	利子補給	[A]	上限250万円	
			二重ローン	利子補給	[A-1]	5年間の利子補給額	
			嵩上げ	直接補助	[B]	上限50万円	
			引越	直接補助	[B-1]	5万円	
			建設・取得	直接補助	[B-2]	バリアフリー:90万円 県産材:40万円 市産材:100万円 (※中古住宅には240万円)	
			浄化槽設置補助	直接補助	[B-3]	上限102.9万円(※中古住宅には適用なし)	
			新エネルギー等導入補助	直接補助	[B-4]	県:29.9万円(太陽光発電) 市:5万円(太陽光発電)、5万円(家庭用蓄電池)、 5万円(ベレットストーブ)	
			建設・取得	利子補給等	[C]	利子補給708万円(建物:444万円、土地:264万円)	
			二重ローン	利子補給	[C-1]	5年間の利子補給額	
			嵩上げ	直接補助	[D]	上限50万円(除:防集)	
	引越	直接補助	[D-1]	5万円(除:防集・かけ近)			
	指定後に再建	建設・取得	新築等工事助成	直接補助	[D-2]	バリアフリー:90万円 県産材:40万円 市産材:100万円 (※中古住宅には240万円)	
			浄化槽設置補助	直接補助	[D-3]	上限102.9万円(※中古住宅には適用なし)	
			新エネルギー等導入補助	直接補助	[D-4]	県:29.9万円(太陽光発電) 市:5万円(太陽光発電)、5万円(家庭用蓄電池)、 5万円(ベレットストーブ)	
			建設・取得	利子補給	[E]	上限250万円	
			二重ローン	利子補給	[E-1]	5年間の利子補給額	
			嵩上げ	直接補助	[F]	上限50万円	
			引越	直接補助	[F-1]	5万円	
			建設・取得	直接補助	[F-2]	バリアフリー:90万円 県産材:40万円 市産材:100万円 (※中古住宅には240万円)	
			浄化槽設置補助	直接補助	[F-3]	上限102.9万円(※中古住宅取得には適用なし)	
新エネルギー等導入補助			直接補助	[F-4]	県:29.9万円(太陽光発電) 市:5万円(太陽光発電)、5万円(家庭用蓄電池)、 5万円(ベレットストーブ)		
現地再建 (含…土地区画整理事業区域内)	災害危険区域内	同区域指定前後を問わない	建設・取得	利子補給	[G] [K]	上限250万円	
			二重ローン	利子補給	[G-1] [K-1]	5年間の利子補給額	
			嵩上げ	直接補助	[H] [L]	上限50万円	
			引越	直接補助	[H-1] [L-1]	5万円	
			建設・取得	直接補助	[H-2] [L-2]	バリアフリー:上限90万円 県産材:上限40万円 市産材:上限100万円 (※中古住宅には240万円)	
			浄化槽設置補助	直接補助	[H-3] [L-3]	上限102.9万円(※中古住宅には適用なし)	
			新エネルギー等導入補助	直接補助	[H-4] [L-4]	県:29.9万円(太陽光発電) 市:5万円(太陽光発電)、5万円(家庭用蓄電池)、 5万円(ベレットストーブ)	
			被災宅地復旧工事	直接補助	[H-5] [L-5]	上限200万円	
			補修・改修	直接補助	[J] [N]	補修:上限30万円 バリアフリー:上限60万円 県産材:上限20万円 耐震:上限60万円	
			補修・改修	直接補助	[J-1] [N-1]	上限200万円	
	災害危険区域外	-	建設・取得	取得	利子補給	[O]	上限250万円
				二重ローン	利子補給	[O-1]	5年間の利子補給額
				嵩上げ	直接補助	[P]	上限50万円
				引越	直接補助	[P-1]	5万円
				新築等工事助成	直接補助	[P-2]	バリアフリー:上限90万円 県産材:上限40万円 市産材:上限100万円 (※中古住宅には240万円)
				浄化槽設置補助	直接補助	[P-3]	上限102.9万円(※中古住宅取得には適用なし)
				新エネルギー等導入補助	直接補助	[P-4]	県:29.9万円(太陽光発電) 市:5万円(太陽光発電)、5万円(家庭用蓄電池)、 5万円(ベレットストーブ)
				被災宅地復旧工事	直接補助	[P-5]	上限200万円
				補修・改修	直接補助	[R]	補修:上限30万円 バリアフリー:上限60万円 県産材:上限20万円 耐震:上限60万円
				補修・改修	直接補助	[R-1]	上限200万円

の配分もあって、災害危険区域指定前に現地再建した場合や、指定後も第2種、特に第3種区域に再建する場合に補助するなど、地元の実情に応じた支援を展開するようになった。

- ②これに対し、岩手県内では、被災者生活再建支援法の県版、市版ともいべき支援事業が当初からあった（補修・改修を除く）。宮城県と異なり、直接補助に利子補給を足して支援を受けることができた。災害危険区域内での再建への支援は基礎自治体によって異なる。
- ③それぞれの基礎自治体は県の方針を踏まえながらも、地域の実情や自治体の方針を踏まえて、特色ある支援メニューを構築している。同じ県内でも支援策や支援額が異なる。
- ④どの自治体ともがけ近、防集のある災害危険区域指定後の移転に対する支援額が大変手厚い。独自支援の金額はある程度のルールが見受けられるが、自治体によって様々である。

## 4 まとめ

本稿では、東日本大震災被災地（宮城県・岩手県）における住宅再建支援と復興基金の役割を中心に、国の復興交付金等にも触れながら、これまでの復興基金の事例を整理した上で、東日本大震災復興基金による住宅再建支援策について幾つかの事例を分析した。これらを通して考察した結果を以下に記す（図1参照）。

### (1) 住宅再建の手法は大きく18パターンに分類できること

被災者の住宅再建は、「被災した場所」「被災した時期」「移転か現地での再建か」「新築・新規購入か補修・改修か」「ローンを利用するかしないか」等が影響するため、これらを支援に反映させると基本的に「A」～「R」の18パターンに分類できることがわかった。そして、被災者生活再建支援法による支援金は、どのタイプにも適用できる支援のプラットフォーム的な役割を有している。岩手県では、さらに県・市町村独自のプラットフォーム的な支援を上乘せしている。

### (2) 国の復興交付金による支援は対象が限定されること

国の復興交付金を活用し「防集」「がけ近」による支援を実施しているが、移転を前提にした利子補給による支援（引越による直接補助を除く）で、かつ災害危険区域指定後でなければ対象にならない。現地での再建を支援するメニューもないので、上記分類のうち国による支援は「C」パターンにしか該当しない。

### (3) 支援の大半は復興基金を用い、地域の実情や自治体の方針を反映した支援策を展開していること

復興基金を活用して被災自治体の裁量で支援メニューを作り、残り17パターンに対応している。現地再建はもとより、災害危険区域外からの移転、災害危険区域指定前に同区域内から移転したために「防集」や「がけ近」の対象にならなかった被災者に対する支援策等のほか、ローン未利用者に対する直接補助も実施している。地域の実情や自治体の方針を反映し、県はもとより市町村でそれぞれ異なる支援策を展開している。

### (4) 被災地が広域にわたることから、ある程度の調整、基準作りが必要ではなかったかということ

隣接する市町村では被災状況に共通性があると考えられるが、県境や市町村境を越えただけでメニューや配分額が大きく異なる場合がある。ヒアリングした自治体関係者からは、他所がやればこちらも意識せざるを得ない、支援合戦にも陥ってしまうので国等で制度、枠組みを構築してほしいとの声が少なからず聞かれた。基礎自治体の裁量を保ちながらも、ある程度広域的な調整をする必要があったとも考えられる<sup>13)</sup>。

### (5) 復興基金を使って被災者の住宅再建を直接支援する傾向が一層強まったこと

義援金を財源にしたものは別として、「阪神・淡路大震災復興基金」では間接支援にとどまったものが、「中越大震災」「能登半島地震」「中越沖地震」の復興基金では雪害対策等気候に配慮した再建や地域産材を活用し再建する場合等に直接支

表 14 宮城県内・岩手県内5市の住宅再建支援策（区域・時期に関わらず支援する場合と移転再建の場合、金額は上限額）

区域、時期に関わらず支援	宮城県			岩手県		
	名取市	仙台市	気仙沼市	陸前高田市	釜石市	
①支援法加算 支援金 ②県・市住宅 再建支援事 業 ③市単独住宅 再建支援事 業 ④県二重ロー ン対策	・200万円（建設・購入） ・100万円（補修・改修）	・200万円（建設・購入） ・100万円（補修・改修）	・200万円（建設・購入） ・100万円（補修・改修）	・200万円（建設・購入） ・100万円（補修・改修）	・200万円（建設・購入） ・100万円（補修・改修）	・200万円（建設・購入） ・100万円（補修・改修）
	-	-	-	・100万円（新規建設・取得）	・100万円（新規建設・取得）	・100万円（新規建設・取得）
	-	-	-	・100万円（新規建設・取得）	・100万円（新規建設・取得）	・100万円（新規建設・取得）
	・50万円	・50万円	・50万円	・5年間利子補給	・5年間利子補給	・5年間利子補給
建設・取得 指定前再建	・500万円 ・浸水区域は別途加算（100万円） ・①+④ 防集、がけ近より支援額が少ない。浸水区域での再建に加算することによって平野部の人口減少を抑えようとしている。	・836万円 ・①+④ [C]（災害危険区域指定後再建）と同額で、防集、がけ近を上回る額を支給する。	・786万円 ・市外移転者支援（100万円） ・①+④ 市内移転は防集、がけ近と同じ。市外転出は指定前に限り、少額であるが配る。	・250万円 ・その他（バリアフリー、高上げ、引越・新築等工事助成・浄化槽設置・太陽光発電・私道整備） ・①+②+③+④ ②・③の支援金はローン利用者にも適用される。他に様々な支援メニューがある。	・250万円 ・その他（バリアフリー、高上げ、引越・新築等工事助成・浄化槽設置・太陽光発電・私道整備） ・①+②+③+④ ②・③の支援金はローン利用者にも適用される。他に様々な支援メニューがある。	・250万円 ・その他（バリアフリー、高上げ、引越・新築等工事助成・浄化槽設置・太陽光発電・私道整備） ・①+②+③+④ ②・③の支援金はローン利用者にも適用される。他に様々な支援メニューがある。
	・200万円 ・浸水区域は別途加算（100万円） ・①	・178万円 ・①	・150万円 ・市外移転者支援（50万円） ・①	・その他（[A]と同じ） ・①+②+③	・その他（[A]と同じ） ・①+②+③	・その他（[A]と同じ） ・①+②+③
	浸水区域の再建に加算することによって平野部の人口減少を抑えようとしている。	うち78万円は移転費で防集、がけ近の移転費と同額。	市外転出は指定前に限り、少額であるが配る。	②・③の支援金他、様々な支援メニューがある。	②・③の支援金他、様々な支援メニューがある。	②・③の支援金他、様々な支援メニューがある。
	・786万円（防集、がけ近） ・土地区画整理事業区域、浸水区域は別途加算（100万円） ・①+④ 土地区画整理事業区域、浸水区域での再建に加算することによって平野部の人口減少を抑えようとしている。	・836万円（防集、がけ近+別途加算） ・①+④ 防集、がけ近（786万円）に市独自の補助額（50万円）を上乗せする。	・786万円（防集、がけ近） ・①+④ 防集、がけ近をそのまま適用。	・786万円（防集、がけ近） ・その他（[A]と同じ、除：引越） ・①+②+③+④	・786万円（防集、がけ近） ・その他（[A]と同じ、除：引越） ・①+②+③+④	・786万円（防集、がけ近） ・その他（[A]と同じ、除：引越） ・①+②+③+④
建設・取得 指定後再建	・228万円 ・土地区画整理事業区域、浸水区域は別途加算（100万円） ・① 土地区画整理事業区域、浸水区域での再建に加算することによって平野部の人口減少を抑えようとしている。移転費を防集、がけ近並みにした分（78万円）、[B]	・178万円 ・① うち78万円は移転費で防集、がけ近の移転費と同額。	・150万円 [B]（災害危険区域指定前移転再建）と同額だが、市外移転者への支援がない。	・その他（[A]と同じ） ・①+②+③	・その他（[A]と同じ） ・①+②+③	・その他（[A]と同じ） ・①+②+③
	・228万円 ・土地区画整理事業区域、浸水区域は別途加算（100万円） ・① 土地区画整理事業区域、浸水区域での再建に加算することによって平野部の人口減少を抑えようとしている。移転費を防集、がけ近並みにした分（78万円）、[B]	・178万円 ・① うち78万円は移転費で防集、がけ近の移転費と同額。	・150万円 [B]（災害危険区域指定前移転再建）と同額だが、市外移転者への支援がない。	・その他（[A]と同じ） ・①+②+③	・その他（[A]と同じ） ・①+②+③	・その他（[A]と同じ） ・①+②+③

災害危険区域内



表 15 宮城県内・岩手県内5市の住宅再建支援策（現地再建の場合、金額は上限額）

		宮城県			岩手県			
		名取市	仙台市	気仙沼市	陸前高田市	釜石市		
災害危険区域内	建設・取得	「G」 (利子補給等)	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。 ・100万円 ・①+④ 災害危険区域指定前市指定前に再建したことに對する配賦。 「A」(災害危険区域指定前市外移転再建)と同額。	災害危険区域内での再建を認めない。	・250万円 ・その他(高上げ・引越・新築等工事助成・浄化槽設置・新エネルギー導入・被災宅地復旧工事) ・①+②+③+④ 第2種区域での再建を認めることとて市街地の衰退を防ぐ。	
		「H」 (直接補助)	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。	・50万円 ・① 災害危険区域指定前市指定前に再建したことに對する配賦。 「B」(災害危険区域指定前市外移転再建)と同額。	災害危険区域内での再建を認めない。	・その他(「G」と同じ) ・①+②+③ 第2種区域での再建を認めることとて市街地の衰退を防ぐ。	
		「I」 (利子補給等)	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。	・100万円 ・①+④ 「A」(災害危険区域指定前市外移転再建)、「G」(災害危険区域指定前現地再建設・取得)と同額。	災害危険区域内での再建を認めない。	・その他(補修等工事助成、耐震、被災宅地復旧工事等) ・①+④ 第2種区域での再建を認めることとて市街地の衰退を防ぐ。 市独自の利子補給はないが、県の二重ローンに対する支援がある。	
	指定前再建	補修・改修	「J」 (直接補助)	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。	・50万円 ・① 「B」(災害危険区域指定前市外移転再建)、「H」(災害危険区域指定前現地再建設・取得)と同額。	災害危険区域内での再建を認めない。	・その他(「I」と同じ) ・① 第2種区域での再建を認めることとて市街地の衰退を防ぐ。
			「K」 (利子補給等)	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域指定前市指定前に再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。	・250万円 ・その他(「G」と同じ) ・①+②+③+④ 第2種区域での再建を認めることとて市街地の衰退を防ぐ。 「G」(災害危険区域指定前現地再建)と同額。
			「L」 (直接補助)	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域指定前市指定前に再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。	・その他(「H」と同じ) ・①+②+③ 第2種区域での再建を認めることとて市街地の衰退を防ぐ。 「H」(災害危険区域指定前現地再建)と同額。
指定後再建	建設・取得	「G」 (利子補給等)	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域指定前市指定前に再建を認めない。 ・100万円 ・①+④ 災害危険区域指定前市指定前に再建したことに對する配賦。 「A」(災害危険区域指定前市外移転再建)と同額。	災害危険区域内での再建を認めない。	・250万円 ・その他(高上げ・引越・新築等工事助成・浄化槽設置・新エネルギー導入・被災宅地復旧工事) ・①+②+③+④ 第2種区域での再建を認めることとて市街地の衰退を防ぐ。	
		「H」 (直接補助)	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。	・50万円 ・① 災害危険区域指定前市指定前に再建したことに對する配賦。 「B」(災害危険区域指定前市外移転再建)と同額。	災害危険区域内での再建を認めない。	・その他(「G」と同じ) ・①+②+③ 第2種区域での再建を認めることとて市街地の衰退を防ぐ。	
		「I」 (利子補給等)	災害危険区域内での再建を認めない。	災害危険区域内での再建を認めない。	・100万円 ・①+④ 「A」(災害危険区域指定前市外移転再建)、「G」(災害危険区域指定前現地再建設・取得)と同額。	災害危険区域内での再建を認めない。	・その他(補修等工事助成、耐震、被災宅地復旧工事等) ・①+④ 第2種区域での再建を認めることとて市街地の衰退を防ぐ。 市独自の利子補給はないが、県の二重ローンに対する支援がある。	

									・その他（「I」と同じ） ・①+④
									第2種区域での再建を認めることとで市街地の衰退を防ぐ。「I」（災害危険区域指定前現地再建）と同額。 ・その他（「J」と同じ） ・①
									第2種区域での再建を認めることとで市街地の衰退を防ぐ。「I」（災害危険区域指定前現地再建）と同額。 ・その他（「J」と同じ） ・①
									・250万円 ・その他（「G」と同じ） ・①+②+③+④
									「G」（災害危険区域指定前現地再建）と同額。
									・その他（「H」と同じ） ・①+②+③
									「H」（災害危険区域指定前現地再建）と同額。
									・①+④
									「I」（災害危険区域指定前現地再建）と同額。
									・その他（補修工事助成・引越・リフォーム・太陽光発電・被災宅地復旧工事） ・①+④
									建設・取得に比べ支援額や支援メニューが少ない。「被災宅地復旧」がある。補給はないが、市独自の利子ローンに対する支援がある。
									・その他（「Q」と同じ） ・①
									建設・取得に比べ支援額や支援メニューが少ない。「I」（市独自の利子ローンに対する支援）がある。
									・その他（「R」と同じ） ・①
									建設・取得に比べ支援額や支援メニューが少ない。「I」（市独自の利子ローンに対する支援）がある。

災害危険区域外

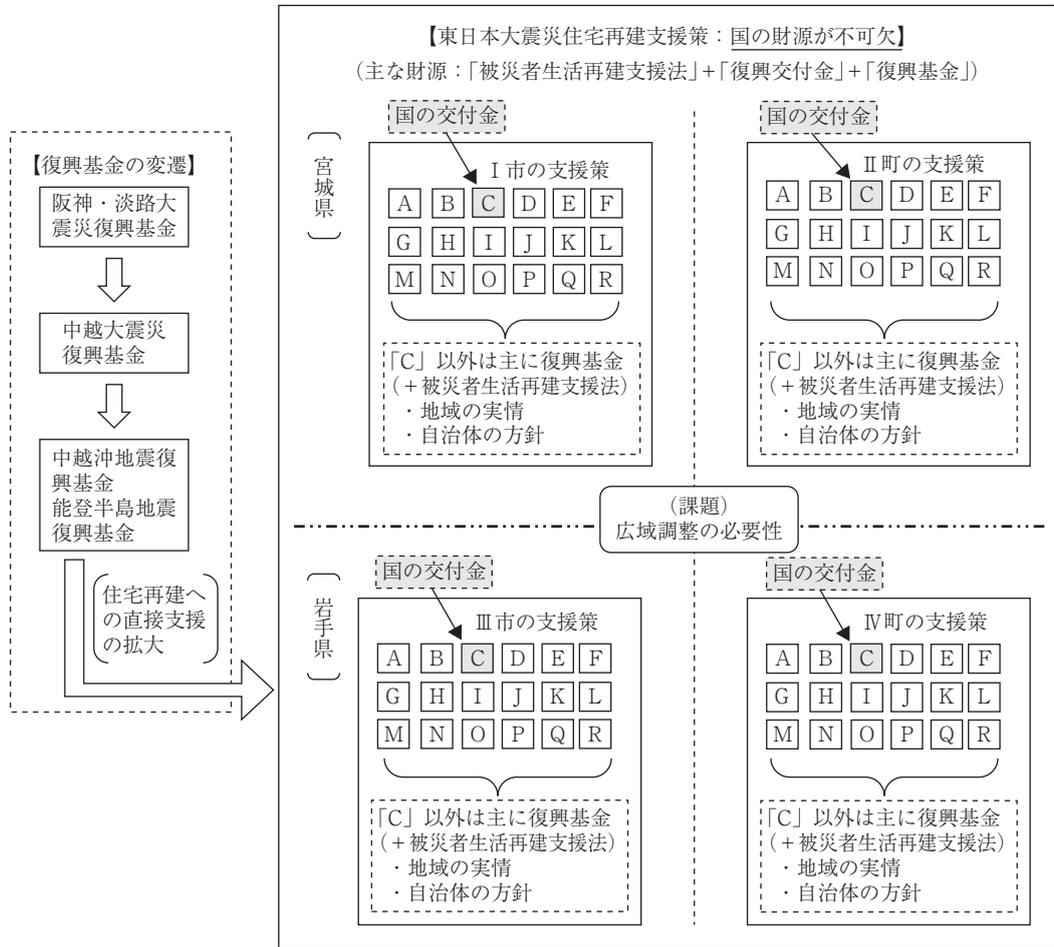


図1 復興基金変遷と東日本大震災の住宅再建支援策の特色

援メニューが作られるようになった。しかし、東日本大震災では、そうした要件に関係なくローン未利用者に対し直接補助金が配分されるとともに、利子相当額を一括交付する手法で利子補給を行った。

この度の復興基金は、直営方式で県の予算に取り込んだこと、住宅再建支援に特化された第二次復興基金が作られたこととも併せ、事実上、住宅再建に対し、公的に直接支援する傾向が一層強まったと考えられる。

(6) 住宅再建支援にかかる財源は復興基金も含め主に国に依存している。国の財源なくして住宅再建が難しいこと

自治体独自メニューの財源の大半は、国の特別交付税で創設された県の復興基金を活用した。特別交付税による取り崩し方式は今回が初めてであるが、見方を変えれば、復興基金が制度化されていないが故に、却って柔軟に財源を調達しやすと考えられなくもない。いずれにせよ、「被災者生活再建支援法による支援金」「防集」や「がけ近」といった国の交付金」と併せて、国の財源なくして、被災自治体が住宅再建支援を実施するのは難しいと考えられる。

## 謝辞

本稿を作成するにあたっては、岩手県庁、仙台市役所、名取市役所、気仙沼市、陸前高田市役所、釜石市役所等でのヒアリングをはじめ、被災自治体の皆様から情報提供いただくなど、一方ならぬお世話になりました。この場を借りて厚くお礼申し上げます。

## 補注

- 1) 福島県については、東京電力福島第一原子力発電所の事故により、今なお多くの被災者が県内外に散在するなど、本格的な住宅再建の状況に至っていないため、本稿では考察の対象に加えないこととした。
- 2) 主なヒアリング先は、「名取市：復興推進課」「仙台市：復興事務局事業計画課、震災復興室」「気仙沼市：企画部震災復興・企画担当」「陸前高田市：被災者支援室」「釜石市：都市計画課」「岩手県：復興局まちづくり再生課」。
- 3) 本稿では、被災者の私有財産形成につながる現金給付や補助を「直接支援」、それ以外の支援を「間接支援」と呼ぶこととする。
- 4) 都道府県の拠出金に対して国が補助することから、正確には国の支援メニューとは言い難いが、法律で支給額が定められることや、東日本大震災ではその財源の大半を国が負担するなど、国の意向が大きく左右するため、国の支援メニューとして整理した。
- 5) これらの事業は、他の災害においても国による住宅再建支援のための補助事業として実施されてきたが、東日本大震災では、復興交付金の一環として費用が拠出されることになった。
- 6) 東日本大震災では、大半の市町村が利子補給相当額を一括払いしているが、過去の災害では住宅再建支援にあたって「利子補給」という表現が定着しているため、本稿ではこの用語を用いた。なお、被災家屋の撤去や移転に関する補助が含まれる場合は、「利子補給等」という表現にした。
- 7) 従って、内陸部の市町村には第二次復興基金が配分されていない。配分を受けた沿岸部の市町村でも、津波ではなく地震によって被災した住宅支援には適用できない（第一次復興基金での対応は可）ということになった。
- 8) 沿岸地域の人口は約27万4000人、世帯数は10万4333世帯で、高齢化が進んでおり、65歳以上の親族のいる世帯割合は52.5%である。1人世帯、2人世帯が全体の半分以上を占めるが、6人以上の世帯の割合が全国平均の約2倍あるなど大家族も多い（岩手県東日本大震災津波復興計画復興基本計画、2011.8参照）。
- 9) 県、市町村へのヒアリングによれば、災害危険区域指定までに時間を要したため、結果的に指定される

とは考えずに移転した被災者が多かったことから、「がけ近」の遡及適用（災害危険区域指定前）を国に要望したが、認められなかったとのことである。

- 10) 被災者の視点で表を作成したので、表9～13の支援メニューにも国、県の支援が含まれる。
- 11) 女川町の場合、定住促進事業補助を用いて「B」「D」「F」「H」「P」「R」支援を行っている。
- 12) 「O」の250万円は、宮城県が第二次復興基金を市町に配分する際の1世帯あたりの単価額に合わせたということである。
- 13) 著者等は関西学院大学災害復興制度研究所法制度研究会で、「県単位毎の復興基金」に加えて被災地全般に共通する事業を調整する「広域復興基金」の創設を提案した（東日本大震災復興へ向けての提言集、東日本大震災支援に向けての政策提言（第2回）2011.11.25）。

## 参考文献

- 青田良介「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」関西学院大学災害復興制度研究所紀要 Vol.3、pp.87-117、2011年。
- 青田良介「被災者の住宅・生活再建に対する公的支援に関する考察——被災者の私有財産と公的支援との関係の変遷」地域安全学会論文集 Vol.14、pp.141-151、2011年。
- 青田良介・津久井進「東日本大震災における運用と課題」関西学院大学復興制度研究所編『検証被災者生活再建支援法』自然災害被災者支援促進連絡会、pp.139-164、2014年。
- 林俊彦「復興資金——復興財源の確保」復興10年委員会『阪神・淡路大震災——復興10年総括検証・提言報告』pp.433-435、2007年。
- 釜石市「東日本大震災被害状況について」2011.5.23。
- 釜石市「釜石市復興まちづくり計画 スクラム釜石復興プラン」2011.12.22。
- 釜石市「撓まず、屈せず 復旧・復興の歩み」2013.2。
- 亀井浩之「被災者生活再建支援法の成り立ちと現状」関西学院大学復興制度研究所編『検証被災者生活再建支援法』自然災害被災者支援促進連絡会、pp.3-15、2014年。
- 仙台市「第3章地震・津波の概要と被害状況」。http://www.city.sendai.jp/shinsai/kirokushi/06\_Chapter3-s.pdf
- 名取市役所ホームページ「名取市における東日本大震災の記録」。http://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/soumu/311kiroku/index
- 陸前高田市「陸前高田市震災復興計画」2011.12。

# Housing Reconstruction Support and the Role of Reconstruction Funds in Areas Devastated by Great East Japan Earthquake (Miyagi and Iwate Prefectures)

AOTA Ryōsuke

## Abstract

Reconstruction funds (*fukkō kikin*) have been established following several previous huge disasters as a further support that complements public assistance. One of the significant roles such funds have played is in supporting reconstruction of housing for disaster victims.

Methods of housing reconstruction support include features common to all reconstruction funds, such as interest subsidies, as well as features unique to each reconstruction fund depending on the local government such as subsidy for the housing that fits the local milieu or uses local materials and resources.

Following the 2011 Great East Japan Earthquake, a reconstruction fund was established using a special local allocation tax. In the case of Miyagi and Iwate prefectures, the affected areas were mainly divided into types such as a) districts authorized as disaster hazard areas, or b) districts that had been flooded but were not authorized as disaster hazard areas. The major methods of housing reconstruction for these areas were as follows; 1) reconstruction by relocation, and 2) reconstruction in the same place. Therefore, various supports for housing reconstruction have been implemented in the combination of these elements.

The reconstruction fund housing supports complement assistance provided by the national government under Natural Disaster Victims Relief Law, Group Relocation Promotion Projects for Disaster Migration, and relocation promotion projects for houses in dangerous area such as areas near cliffs. Since discretion in the use of reconstruction funds was left up to prefectures and municipalities, however, it produced disparities between prefectures and between municipalities, such as the differences in the content of support or of amount of support. Some critics have wondered why the national government could not have standardized assistance measures implemented in all areas or why each prefecture could not have better adjusted the use of the funds.

This research examines the role of the reconstruction funds for housing reconstruction support by analyzing the cases of local municipalities in both Miyagi and Iwate prefectures, and by comparison with past use of

reconstruction funds.

**Key Word:** Complementing public assistance, Discretion of local government, Housing reconstruction by relocation or in the same place, Disaster hazardous area