



# みやぎ県民センター ニュースレター

台風 19 号被害を受けた方の自主防災集団移転。新居への入居が完了しました。(丸森町 21 年 12 月)

77 号 (特別号)  
2022 年 1 月 15 日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

〒980-0804 仙台市青葉区大町 2 丁目 5-10-305 TEL022-399-6907 fax022-399-6925  
<http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/> E-mail : [miyagi.kenmincenter@gmail.com](mailto:miyagi.kenmincenter@gmail.com)

## この号の主な内容

前号に引き続き、被災者生活再建支援法と支援金制度について考えます。

執筆は県民センター事務局次長遠州尋美さんです。

被災者の居住確保支援制度とその問題点を考える (第 3 回)

## 被災者生活再建支援法と支援金制度 (その 2)

前回は「被災者再建支援制度」(以下、支援金制度)の枠組みと成り立ちについてお話ししました。最初にごく簡単に振り返ります。阪神・淡路大震災後に、被災者への公的支援を求める世論の高まりを受け、1998 年 5 月に議員立法で「被災者再建支援法」(以下、支援法)が成立しました。個人財産の形成に国費は出さないという国の姿勢に風穴を開けたと評価されています。

支援法と支援金制度は、以下の特徴を持っています。

- ① 目的は、生活基盤に著しい損害を受けた被災者に、支援金を支給して、被災者の生活再建と被災地の速やかな復興に貢献することです。
- ② 都道府県の互助的制度で、それを国が資金面で支援します。支援金は、都道府県が拠出した基金と国庫が同じ割合で負担して交付します。
- ③ 支援金事業の事務は、内閣総理大臣から「被災者生活再建支援法人」の指定を受けた公益財団法人 都道府県センターが受託して担っています。
- ④ 制度が適用になる災害は、被災県独自で支援することが困難な規模の災害です。複雑な適用基準がありますが、全壊 10 世帯以上の市町村は必ず適用されます。
- ⑤ 支援金は、罹災後、住家被害の程度に応じてただちに支給される「基礎支援金」と、住宅再建方法に応じて支給される「加算支援金」とからなります。
- ⑥ 支給対象となるのは、「全壊 (損壊割合 50%以上)」「解体」「長期避難」「大規模半壊 (同 40%以上)」「中規模半壊 (同 30%)」以上で、「半壊」「一部損壊」は支給されません。双方を合わせて最大 300 万円が支給されます(「全壊」「解体」「長期避難」世帯が「建設・購入」した場合)。「中規模半壊」世帯では基礎支援金は支給されず、「加算支援金」のみ、それ以外の支給対象世帯の半額が支給されます。災害公営住宅に入居すると「加算支援金」の受給資格を失います(申請期限内に退去すると受給資格が復活します)。

「基礎支援金」は発災から13ヶ月、「加算支援金」は37ヶ月が申請期限となっています（危険な状態が続いているなど、やむを得ない事情があれば延長されません）。

- ⑦ 受給資格には、収入要件、年齢要件、住宅再建地要件はありません。用途の制限はなく渡しきりです。また、「見舞金」として扱われ、非課税で、差し押さえもできません。

以上の特徴の中で、被災者にとって特に重要なのは⑦です。しかし、1998年の成立当初は、受給資格は、「全壊」「半壊解体」「長期避難」世帯のみ、また、収入要件や年齢要件もあり、支援金支給額ももっと低いものでした。また、何より問題だったのは、用途は生活関係経費に限られ、居住の回復に使用することができませんでした。その上、経費を積み上げて限度内で支払いを受けるものでした。手続きが煩雑で、使い勝手が悪かったのです。

そのため、附則で居住支援の借り方の検討と見直しが義務付けられ、附帯決議で「5年」をめどとすることが求められました。見直しと改善のための戦いが続き、ほぼ、現行の制度になったのは、二度の改正を経た2007年11月のことです。

基礎支援金と加算支援金を合わせて最高300万円に過ぎず、適用災害や支給世帯にも基準があって、多くの被災者が漏れ落ちるなど、住宅再建支援として十分な制度とするにはまだまだ改善が必要です。しかし、それでも、用途を問わず渡しきりという、他に類を見ない制度を実現できたことは重要でした。それを実現した2007年改正に至る経緯の中で、特に決定的な役割を果たしたのが、鳥取県西部地震に際して同県が制度化した独自の住宅再建支援制度でした。地方自治体の先進的な取り組みが、公的住宅再建支援に抵抗する霞ヶ関の堅い門戸をこじ開けたのです。

## 1 公的住宅再建支援に踏み込んだ鳥取県の独自制度

### (1) 鳥取県西部地震に対応するための「住宅復興補助金」制度

2000年10月に鳥取県西部地震が発生しました。死者こそ出なかったものの、震度6強を記録した激しい揺れで、182人が負傷し、住家被害は全壊430戸、半壊3,064戸、一部損壊は実に16,966戸に及んだのです。（内閣府「過去の災害一覧」出典：内閣府 <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/1/pdf/sankoshiryo.pdf>）。とりわけ、山間地の日野町の被害は甚大で、住宅再建が滞れば、被災者の町外流出が加速し、コミュニティが崩壊する恐れがありました。鳥取県の対応は素早いものでした。地震から11日後には、住宅の建設・補修、石垣・擁壁の補修等に対して補助を行う、「住宅復興補助金」の創設を発表しました。国の支援法と支援金制度が、生活関係経費のみに用途を限定し、住宅再建支援に踏み込まないことに対し、「被災者が安心して生活できる基盤整備を支援することで、被災市町村が活力を失うことなく力強い復興に取り組むことを可能とする」（鳥取県『平成12年鳥取県西部地震の記録』p121）という、被災県の責務を果たす強い決意を示したのです。

「住宅復興補助金」の概要は、次ページ「表1」の通りです。被災の程度にかかわらず、住宅等の建設、購入、補修を行なう場合に、最大300万円、また、石垣等の補修を行なう場合には別に150万円を県と市町村が協調して補助することにしたのです。

表1 鳥取県西部地震「住宅復興補助金」の概要

(1) 住宅関連				
補助対象	鳥取県西部地震において被害を受けた住宅に関して、自らの居住の用に供する住宅の建設・購入又は補修を行なう者			
区分	補助対象限度額	補助対象範囲	負担割合	申込実績
建設	300万円	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・購入する場合に限る。	296件 590,500千円
補修	150万円	住宅の補修又は既存の住宅面積の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2/3 ※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	6,427件 2,302,733千円
液状化復旧	150万円	液状化によるものの基礎の復旧(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2/3	188件 105,067千円
(2) 石垣関連				
補助対象	崩壊により、自己又は他の者の住宅等建物に被害を及ぼしたり、道路・水路等地域住民の生活に支障をきたすと認められる石垣・擁壁を補修する者			
区分	補助対象限度額	補助対象範囲	負担割合	申込実績
石垣関連	150万円	被災に係る面積部分のみ。従前の石垣等の復旧に要する工事費まで。	県1/3, 市町村2/3	857件 304,117千円

(注) 交付主体は市町村。補助対象内容下限の設定、本人負担額等、事業の詳細な条件設定は市町村が定める。県は、市町村に対して事業費のうち、県負担割合を補助する。

(出所) 鳥取県『平成12年鳥取県西部地震の記録』2001年10月、p121より筆者作成。

この独自制度以外に、国の支援法で、対象要件を満たした世帯には、生活関連経費として最大100万円が支給されましたから、かなりの数の被災世帯が合計すれば最大400万円(石垣関連を加えると550万円)の支援を受けることができました。県がこの制度を行うにあたっては、国の横槍は激しかったと言います。片山善博知事(当時)は、前回紹介した出口俊一さんの論文(「生活・住宅再建をめぐる立法運動」(関西学院災害復興制度研究所, 『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, 2014年3月31日)が紹介している講演で、制度発表の前日(2000年10月16日)、政府に支援要請に出向いた際に、「ある官僚が私に『憲法違反だ』と言った」と明かしています。片山知事は、「憲法何条か」と聞き返すと黙ってしまい、毅然と跳ね返したそうです。

※ この講演で片山さんは、「災害復興にあたって何が一番重要かと問われれば、できる限り元通りにすることに尽きる。(中略)100年後を見通して、創造的なまちづくりをしようというのはやりやすい。(中略)復興は、100年後の人のためにするのではない。いま、ここにいる困窮している人たちのためにするべきである。」とも述べている。片山さんの信念を垣間見ることができる。

鳥取県が実施した、西部地震被災者の住宅再建支援策は「住宅復興補助金」にとどまりません。住宅金融公庫（現住宅金融支援機構）の災害復興住宅融資への利子補給と利用者への追加融資，市町村営災害公営住宅への県単独の嵩上げ補助，県営公営住宅への入居収入基準の解除と1年間の無償化（空き住戸がある場合限定），被災者向け民間賃貸住宅への家賃補助，市町村による被災者向け民間空き家借り上げ補助，被災家屋等の解体補助と災害廃棄物の臨時収集など，現在実施されている復興事業の先駆けとなる居住確保支援を幅広く実施しました。

## （2）鳥取県被災者住宅再建支援条例と支援基金

この「住宅復興補助金」は，西部地震に限定されたもので，県の要綱によって実施されましたが，鳥取県は翌2001年7月，将来の災害に備えて鳥取県被災者住宅再建支援条例を制定施行し支援金制度を恒久化しました。県と市町村とで，50億円の基金（以下，便宜的に鳥取支援基金）を積み，一定の規模以上の災害において，住宅の建設や補修，石垣等の補修に対し，支援金を支給するものです。この制度は，西部地震「住宅復興補助金」同様，事業主体は市町村で，県は事業を行なう市町村に対して補助金を交付しますが，負担割合は，基金から8割，残りを県と被災市町村とで10分の1ずつ負担します。西部地震の「住宅復興補助金」は罹災証明を受けていれば，被害程度に関わらず支給対象としましたが，鳥取支援基金においては建設・購入は「全壊」「大規模半壊」世帯，補修はそれに「半壊」世帯を加え，補助金限度額は，被害程度に応じて建設・購入300万円，補修は150万円でした（補助限度額は，西部地震「住宅復興補助金」と同額ですが，補修の補助基準額は，同補助金が自己負担額に想定した33万円を控除した117万円となっていました）。

この鳥取支援金の真骨頂は，国に，同様の制度創設を求め，それが実現したのちは，その制度に合流することを目指したことです。自らの県民の安全・安心に必要な措置を主体的に実施するとともに，その実践を通して国レベルでの制度確立に向けて自覚的にリーダーシップを発揮しようとしたことは特筆すべきことだと思います。2007年に国の支援法の改正が行われ，ほぼ現行の形になったことから，鳥取支援基金は，国の支援基金の対象とならない世帯に独自支援金を支給する制度に衣替えし，基金の規模は20億円に減額しました。国の制度確立を目指すとした鳥取支援基金の目標はその一部を達成することができたのです。

その一方で，2016年に鳥取県は再び震災に見舞われます。最大震度6弱を記録した鳥取県中部地震（以下，中部地震）です。中部地震の住家被害は，全半壊世帯こそ西部地震の10分の1以下にとどまりましたが，一部破損は1万5千棟を超え，西部地震にほぼ匹敵する規模となりました。その被災態様に合わせ，鳥取支援金制度も対象を一部損壊世帯（損壊割合10%未満）にまで拡大し（表2），現在も国の制度の先を指し示すリーダーシップを発揮し続けています。

表2 鳥取県被災者住宅再建支援条例に基づく支援制度（2021年10月現在）

<b>事業概要</b>		自然災害で住宅に著しい被害を受けた地域において、県及び県内市町村が拠出した基金を活用して給付金を交付し、被災地域の力強い復興を促進						
<b>基金創生と負担割合</b>		基金額：20億円。参加市町村の拠出額の合計と同額を県が拠出。補助金総額の9分の8を交付金から、10分の1を県が、残りを被災市町村が負担する。						
<b>適用災害・市町村</b>		ア 県内において10以上の世帯の住宅が全壊する被害が発生した自然災害 イ 1の市町村の区域において5以上の世帯の住宅が全壊する被害が発生した自然災害 ウ 1の集落においてその世帯数の2分の1以上で、かつ、2以上の世帯の住宅が全壊する被害が発生した自然災害 エ アからウまでに掲げるもののほか、被災地域における地域社会の維持が困難になるおそれのある被害が発生した自然災害						
<b>被災者住宅再建等支援金</b>	<b>交付対象（右欄の世帯主または所有者）</b>	全壊住宅	大規模損壊住宅	半壊住宅	一部損壊住宅（損壊割合10%以上）	石垣・擁壁等	その他	
	<b>建設・購入</b>	交付基準額（）内は単数世帯）申請：2年完了：3年	300万円（225万円）	200万円（187.5万円）	100万円（75万円）	30万円		事業内容、申請期間、完了期間、交付基準額のいずれも、参加市町村と知事の協議による
			国支援金の対象となる場合を除く		中規模半壊で国支援金対象の場合を除く			
	<b>補修</b>	交付基準額（）内は単数世帯）申請：1年完了：2年	200万円（150万円）	150万円（112.5万円）	補修に要する額	補修に要する額	補修に要する額の3分の2	
		国支援金の対象となる場合を除く		上限100万円（75万円） 中規模半壊は国支援額控除	上限30万円 準半壊は、応急修理の額を控除	上限100万円		
<b>被災者住宅修繕促進支援金（右欄の世帯主又は所有者で再建等支援金を受給した場合を除く。申請期間：1年）</b>				損壊割合5%未満		2万円		
				損壊割合5%以上10%未満		5万円		

## 2 支援法における県独自制度の位置付け

支援法の問題点として、適用災害が定められ、「同一災害同一支援」の原則が歪められているということがあります。みやぎ県民センターは、全ての災害の被災者に支援法を適用して支援することを求めてきました。2020年の支援法の改正でその問題が解消されることを期待していましたが、支援対象が「中規模半壊」まで拡大されたものの、「同一災害同一支援」の実現は達成されませんでした。なぜ頑なに適用災害を限定するのでしょうか。それは、支援法の建付がそれを強いているからです。最初に整理したように支援法は自然災害で「著しい被害を受けた」世帯に、「相互扶助の観点から（都道府県が）拠出した基金」をもとに支援金を支給する制度です。

つまり都道府県の互助的制度です。互助的制度が必要とされるのは、大災害で被災者を支援するには、単独の都道府県の手に余る場合があるからです。当たり前のことを言っているように聞こえると思いますが、ここには、第一に災害被災者を支援するのは、国ではなくて一義的には都道府県だということが含意されています。そして第二に、互助的制度を発動するのは、単独の都道府県の手に余る場合、すなわち大災害に限定するということです。また、この制度で支援金の対象となるのは、被害が著しい世帯。被害が小さいなら支援金支給の対象にはならないということなのです。私はそれが当然だとは思いません。どんな災害であれ、被害の大小に関わらず、復旧・復興の支援がなされるべきだと思います。ですが、支援法の建付は適用災害規模や被害規模を限定しているのです。

しかし、「同一災害同一支援」の原則は守られなければなりません。それなら、支援法の対象とならない被災者への支援は誰が担うのでしょうか。図1を見てください。これは、全国知事会の要望を受け、支援法の2020年改正のあり方を検討するために内閣府に設置された「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議」の報告書に掲載されていた図（2007年法に基づく制度の全体像）に、2020年改正結果を書き加えて作成したものです。この図が示しているのは、第一に、法には、肌色に塗られたエリアしか規定されてはいないけれども、法に書かれていないエリアについても無視しているわけではないということ、第二に、支援法による支援金の対象にならない世帯（青色のグラデーションを施された領域）については、「地方公共団体が自らの判断で支援」するということです。立法に際して、あえて法には書かずとも、法が適用されない被災者の支援のあり方も検討した上で適用範囲を絞り込んでいるのであり、適用外の被災者への支援は地方公共団体が責任を持つのだということが前提なのだということです。

ですから地方公共団体、中でも県は、支援法の適用にならない世帯への支援をどのように行なうのか、行なう支援の水準を決めたなら（支援しないと決めた場合も含めて）、その判断の根拠は何か、県民に、あるいは市町村民に示さなければなりません。特に「同一災害同一支援」の原則から重要なのは、支援法の適用にならない「著しい被害」の世帯への支援です。支援法は「著しい被害」でも支援法を適用しないのは、被災県単独で支援可能な災害だから適用しないのだということを言外に含んでいます。支援法と「同一」の支援を、被災県自身の責任で実施するのでなければ、辻褄があわないのです。

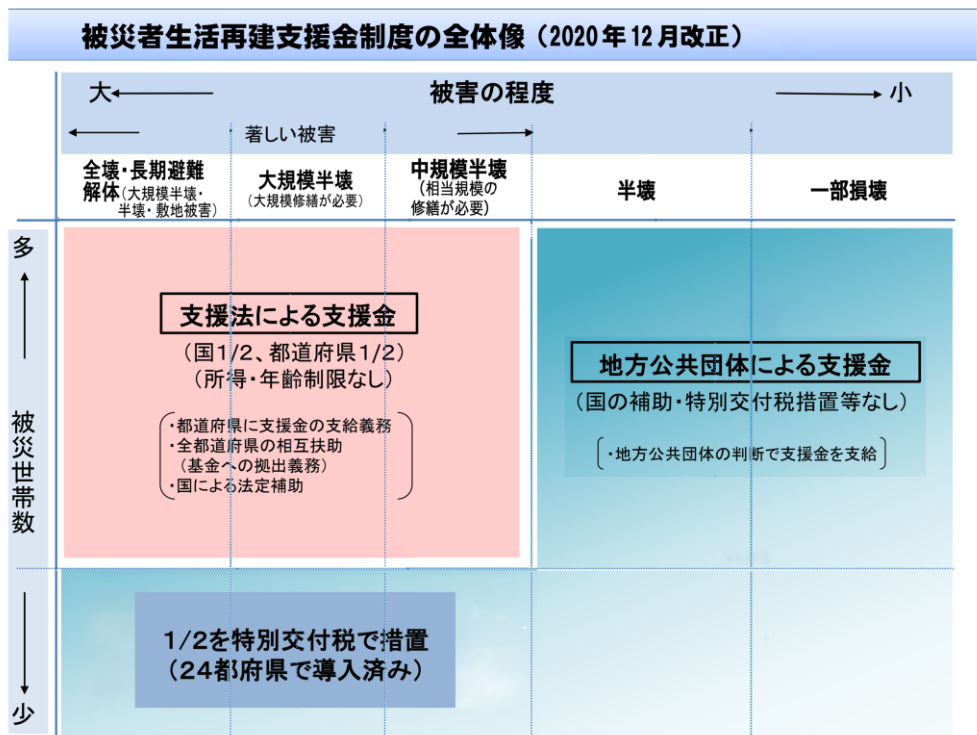
国は、それを認識しています。支援法が適用されない世帯にも、地方公共団体が支援金を支給するなら、その2分の1を国が特別交付税で措置するとなっています（特別交付税に関する省令（2021年3月改正、自治省令）第4条第1号の表中第45。毎年3月に都道府県に交付）。しかも、内閣府は、年度当初に、「〇〇年度における被災者支援の適切な実施について」（「〇〇」は当該年度の表示）と題する各都道府県担当部長宛技術的助言を発し、その周知を図るとともに、「被災者生活再建支援制度の対象とならない一定規模以下の災害については、各都道府県及び関係市区町村において支援措置の実施について検討するなど、被災者の生活再建支援について、必要な対応を講じていただくようお願いいたします」と地方独自の対応を促しているのです。

しかし、そのことを自覚していない都道府県が、まだまだ少なくないようです。図1に記載されているように、2020年7月現在で、支援法と同水準（最大300万円）の支援金を支給する独自制度を導入済みの都道府県は24\*。残念ながら、この中に宮城県は含まれていません。2003年の宮城県北部地震発生後に、独自の住宅再建支援制度を設け、当時は鳥取県とともに先進県だったはずですが、村井県政の下では大きく後退してしまいました。福島かずえ県議からお聞きしたところでは、県の担当者は「47番目になろうとも、独自制度は導入しない」と嘯いているそうです\*\*。しかし、上述したように、支援法が、適用基準より小規模な災害の被災世帯を支援対象にしないのは、当然、支援法と同水準の支援金を県が独自に支給しているということを想定しているからです。すなわち、県が独自支援を怠るのは、（道義的には）違法だと思います。支援法自身が、適用災害を全面解除しない限り、県が独自に支援する責任があるのです。

※ 武田良介参議院議員提供資料によれば、「恒久制度」導入都道府県。災害発生の度に、要綱等で制度を設けている県（事実上の恒久制度）は含まれていない可能性があります。なお、見舞金なども含めなんらかの県独自被災者支援制度を設けているのは、2019年6月現在36道府県（内閣府調べ。ここには東京都は含まれない）となっています。

※※ 2021年4月に、山元町が福島県沖地震被災者向けに支援金を支給する独自制度を設けました。国支援金と同額を県が補助金で、また町が単独で、「中規模半壊」「半壊」「一部損壊」に「基礎支援金」という名目で、それぞれ25万円、15万円、7万円を上乗せ支給するものです。

図1 被災者生活再建支援法の全体像



(出所) 内閣府「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議 検討結果報告」2020年7月、31ページ掲載の同名の図に筆者加筆。

※ 24都府県は、岩手県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、滋賀県、京都府、鳥取県、島根県、広島県、山口県、福岡県、佐賀県、熊本県、大分県（武田良介参議院議員提供資料）

### おわりに

被災者生活再建支援法と支援金制度は、被災者とその支援に取り組んできた様々な団体、個人にとって重要な到達点です。しかし、被災者が住まいの再建を達成するには、依然として著しく不十分です。しかし、災害からの復旧・復興は自助、共助が基本であり、個人資産への公金投入はできないという考え方は今もなお強力で、それを突破するのは容易ではありません。また、南海トラフ地震や、首都直下地震などの巨大災害が起きた時には、今の制度の水準でも、制度を維持することはほとんど不可能だと言えるでしょう。どこまで答えられるかわかりませんが、この連載の最後で、改めて将来展望を考えてみたいと思います。

#### <お詫びと訂正>

No. 75（特別号）に掲載した連載第2回のタイトルの表示が、主題が「被災後の「居住確保支援」の全体像」、副題が「被災者生活再建支援法と支援金制度（その1）」のようになっていました。「被災後の「居住確保支援」の全体像」は連載第1回（No.73（特別号））のタイトルです。連載第2回のタイトルは、「被災者生活再建支援法と支援金制度（その1）」となります。お詫びして訂正いたします。