



# みやぎ県民センター ニュースレター

大川小野外ステージに児童が描いた壁画。劣化が懸念されている。「未来を拓く」は校歌名。

82号  
2022年6月20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

## この号の主な内容

- 1～4 ページ：石巻市住宅再建支援制度の検証を
- 5～6 ページ：災害公営住宅入居65歳以上が49%
- 7～8 ページ：3月福島県沖地震独自支援11市町で

## 不全だった半壊・一部損壊罹災者への支援

### 石巻市独自住宅再建支援制度の検証を

石巻市は東日本大震災における市独自制度を中心とした住宅再建支援制度の全体利用状況をまとめました。罹災判定評価ごとの様々な支援制度の利用状況がわかったのは初めてです。

### 石巻市住家被害の概要

表1 石巻住家被害件数

罹災区分	件数	全住家数比
全壊	20,044	27.1%
大規模半壊	10,787	14.6%
半壊	2,262	3.1%
一部損壊	23,615	31.9%
計	56,708	76.6%

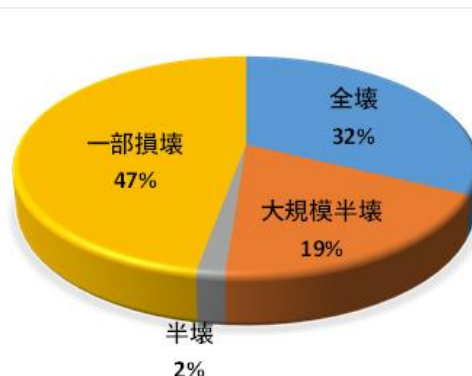
発災時の市の住家数は約74,000棟（世帯数は60,818世帯）、市の全罹災件数は56,708件でした\*。市全体の住家の76.6%が震災で何らかの被害を受けたのです。

\*石巻市は半壊を13,049棟と発表（22年4月）していますが、これは大規模半壊と半壊を合計したものです。

最も多かった罹災判定は一部損壊でしたが、それに次ぐのが全壊で、半壊が少なかったのは、いかに津波による被害が壊滅的なものであったかを示しています。

5万6千の住家に住んでいた被災者は、その後、①世帯消滅（約3千3百）、②施設入所（約4百）、③転出（約6千3百）、④同居（約1百）等の要因で減少し、自宅再建を予定しない半壊判定の被災者約1千を除き、自宅再建を目指したのは45,492件（被災者）でした。

図1 自宅再建を目指した罹災判定ごと割合



その罹災判定ごとの割合は左図のように半壊が極めて少なく、一部損壊罹災判定者が半数近くを占めます。全壊・大規模半壊罹災判定者とも一部損壊罹災判定者へどう支援するか、問われました。

住宅再建を進めるうえで、現行被災者生活再建支援制度では支給額が最大 3 百万円とまったく不十分ですが、それでも阪神淡路大震災時はこの制度はなかったわけで、最低限の再建を下支えする役割は果たしました。石巻市の同制度支給実績は表 2 の通りでした。

表 2 石巻市被災者生活再建支援金支給実績

被災者生活再建支援金	(件)	(百万円)
<b>基礎支援金</b>		同支給額
全壊	19,417	17,520
大規模半壊	11,739	5,417
長期避難	9	9
半壊解体	291	182
市合計	31,456	23,127
<b>加算支援金</b>		
建設・購入	8,817	16,500
補修	11,502	10,850
賃貸住宅	2,837	1,263
市合計	23,156	28,613
2020年11月30日現在		

しかし、図 1 のうち、全壊・大規模半壊は被災者生活再建支援法の加算支援金の支給対象ですから、ほとんどの被災者が支給し、それを足掛かりとして住宅再建に歩めました。しかし、半壊・一部損壊の被災者は支給対象ではないため、そのまま何もしなければ、それらの被災者の住宅・生活再建はままならず、大量の人口流出が発生しかねない状況が生まれます。石巻市は全壊・大規模半壊罹災者を防災集団移転事業で新たな住宅

地を造成するとともに、半壊罹災者を含めた独自の生活再建支援制度を創設し、被災者支援を行いました（3 ページ図 2 および 4 ページ表 3）。

最も利用が多かった制度は、「住宅再建事業」で 1 万 2 千件を超える利用がありました。津波浸水区域内で被災した半壊以上の被災者が利用できる制度で、支援法の適用外の「半壊」罹災判定者も利用できるものです（現在も運用中で事前相談は今年 8 月 1 日、申請期限は明年 2 月末日迄）。この制度は、全壊・大規模半壊罹災者の利用が中心でしたが、半壊罹災者も 699 件利用しています。半壊罹災判定者の自宅再建を目指した件数は 762 件でしたから、90% 以上が利用したことになります。

**一部損壊への支援欠落**

石巻市の制度で重要な取組みだったのが「津波浸水区域被災住宅支援事業」でした。市ではこの制度の利用対象件数を約 4 千世帯と見積り、一度も市に問い合わせがなかった世帯約 3 千世帯に個別に調査を行い、制度利用につなげていきました。結果的には 868 件の利用でしたが、制度の隙間から零れ落ちそうな被災者を支援につなげることが一定程度できたと言えるでしょう。

最大の問題は、一部損壊罹災者へは支援の手立ては講じられなかったことです。一部損壊罹災者の支援制度利用は 52 件にとどまり、2 万を超える一部損壊罹災者は制度の外に置かれたままでした。東日本大震災時は、一部損壊は住宅の損害割合 20% 以下が罹災判定基準でした（現在は 20% 未満～10% が準半壊、10% 未満が一部損壊）。しかし、全国知事会危機管理・防災委員会の調査によれば、一部損壊被害でも約 2 百万円の修繕費用がかかった（兵庫県の過去災害事例）ことが報告されています\*。

\* 全国知事会危機管理・防災委員会「被災者生活再建支援制度の見直し検討結果報告」5 ページ 2018 年 11 月

一部損壊でも生活再建のために相当な費用が掛かっているのが実際に、今年3月16日発生した福島県沖を震源とする地震後、県内の各自治体が独自の支援制度を創設していますが、そのなかでも登米市、蔵王町、亘理町、山元町が一部損壊ないし準半壊世帯への支援を組み込みました(7p)。県レベルではすでに鳥取県が一部損壊被害について損壊割合5%未満でも2万円、半壊では100万円の住宅再建金が給付される制度を作っています。一部損壊罹災者までもカバーする独自の被災者生活再建支援制度の創設の動きが出てきていることは、半壊以下の罹災判定者の生活再建支援の必要性を認識した自治体が増えているということですが、東日本大震災最大の被災自治体であり石巻市こそ、こうした流れの先頭に立って全国に発信する必要があるのではないのでしょうか。

**自治体における住宅再建状況の検証を**

石巻市では市独自支援制度の利用者は延べ1万6千件もの利用実績でした。前述のように一部損壊罹災判定者への支援欠落問題や額の不十分さはありながらも、一程度の役割を果たしたとみることができるでしょう。しかし、制度の結果の検証はまだ行われていません。制度を利用した被災者の住宅再建がどのような現状にあるか、見極めることが必要で、手間と予算はかかりますが、多数の在宅被災者の存在を考えたとき、市として実態把握を行い、支援制度がどのように機能したのか、しなかったのか、確かめることです。その上で、災害時の住宅再建支援制度の在り方を教訓化し、制度化を具体化する必要があります。この作業は被災地でなければできないことから、石巻市が取り組むことを強く期待されます。

図2 石巻市住まいの再建 罹災区分別各種補助金利用状況 (石巻市まとめ)

全罹災件数	再建意向件数	加算支援金のみ受給再建件数	(支援法加算支援金) + 復興交付金事業 + 石巻市補助制度利用状況										住宅再建		
			利用見込件数	補助実績件数	市独自制度			国制度			補助制度利用可能性あり(未申請)	補助対象外で残り世帯	支援制度利用再建件数	再建意向件数対比	
					危険住宅移転事業	住宅再建事業	津波浸水区域被災住宅支援事業	復興公営住宅等移転支援事業	がけ地近接等危険住宅移転事業(国)	防災集団移転促進事業(国)					
全壊	20,044	14,667	1,233	13,434	13,358	227	7,732	167	2,442	679	2,111	76		14,591	99.5%
大規模半壊	10,787	8,619	2,828	5,791	5,188	4	4,131	701	339	3	10	603		8,016	93.0%
半壊	2,262	762	16	746	733	1	699	0	25	0	8	13		749	98.3%
一部損壊	23,615	21,444		52	52	2	39	0	0	2	9	0	21,392	52	0.2%
計	56,708	45,492	4,077	20,023	19,331	234	12,601	868	2,806	684	2,138	692	21,392	23,408	51.5%

表3 石巻市 東日本大震災生活再建支援制度（国・市）と利用状況

支援制度		内容	利用件数	
石巻市独自支援制度	① 危険住宅移転事業	災害危険区域から区域外への住宅再建補助	234	
		○住宅ローン利子補給 最大708万円		
		1) 建物444万円・土地206万円		
		2) 敷地造成58万円		
		○引越し費用等助成 最大78万円		
石巻市独自支援制度	② 住宅再建事業	半壊までの罹災判定を受けた津波浸水区域住宅居住者が石巻市内への自宅再建補助	12,601	
		1) 住宅ローン利子補給最大444万円		
		2) 取得費用に対する助成最大250万円		
		* 1) 2) はいずれか		
		3) かさ上げに対する助成最大100万円（費用補助）		
		4) 補修ローン助成最大150万円		
		5) 補修費用助成最大100万円		
石巻市独自支援制度	③ 津波浸水区域被災住宅支援事業	加算支援金を受給、②の制度未利用、補修規模100万円以内、津波浸水区域内で全壊・大規模半壊判定を受けた住家の補修補助	868	
		○補助上限額50万円（応急修理制度未利用者76万円）		
石巻市独自支援制度	④ 復興公営住宅等移転支援事業	半壊までの罹災で仮設住宅入居世帯が災害公営住宅への引越し費用補助	2,806	
		○一律10万円		
国制度	⑤ がけ地近接等危険住宅移転事業	災害危険区域指定（2012年12月1日）以降に申請し、交付決定を受けた住宅再建補助（再建場所不問）	684	
		○住宅ローン助成 最大722.7万円（利子補給）		
		・建物457万円 土地206万円 敷地造成59.7万円		
			○引越し費用に対する助成 最大80.2万円（実費補	
	国制度	⑥ 防災集団移転促進事業	5戸以上集団移転で住宅再建補助	2,138
			○住宅ローン助成 最大722.7万円（利子補給）	
			・建物457万円 土地206万円 敷地造成59.7万円	
		○引越し費用に対する助成 最大80.2万円（実費補助）		
国制度	⑦ 住宅の応急修理	大規模半壊又は半壊被害を受けた世帯が応急修理をすることで居住が可能になる場合、利用できる。当時は限度額52万円（現在は65.5万円）。	10,293	

## さらに強まる“孤立”の懸念 災害公営住宅入居 65歳以上が49% 独居35%にも

宮城県は今年3月31日時点での災害公営住宅の入居状況をまとめました。県内の災害公営住宅入居者の65歳以上の高齢化率は20年の45.1%から49.2%に上昇し、一人暮らしの高齢者は34.5%を占めます。懸念され続けている災害公営住宅入居者の孤立をどう防ぐか、自治体の対策が必要です。

県内の災害公営住宅には15,073世帯が入居しています。そのうち被災者世帯は12,660世帯で、一般入居（非被災世帯）世帯は2,413世帯（管理戸数の16%）と年々増加しています。当初から災害公営住宅入居者の高齢化率は高く、16年9月時点では37.8%と県平均の25.6%を大きく上回っていました。それが、18年41.0%→19年41.4%→20年45.1%と急上昇し、来年は50%を超えるものと思われます。すでに50%を超えているのは亘理町57.5%、七ヶ浜町56.6%など21市町中10市町で、20年の6市町から増加しています。独居高齢者は4,369人で入居者の34.5%と県平均21.6%を大きく上回ります。コロナ禍で見守り活動が制限されるなか、独居高齢者対応は困難さを増しています。

表4 宮城県内市町村における災害公営住宅の状況

\*市町全体高齢化率・単身高齢化率は県総計

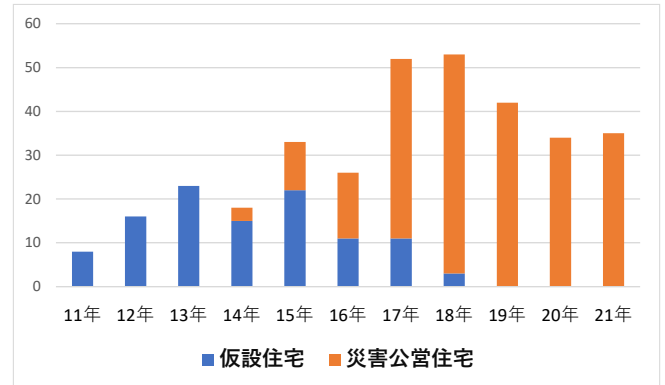
市区町村	災害公営住宅												
	管理戸数	入居戸数状況					実入居者数	入居被災者状況					
		戸数	入居率	被災者入居戸数	一般入居戸数	一般入居率		高齢者（65歳以上）			単身高齢世帯（65歳以上）		
								高齢化率	市町全体高齢化率		単身高齢世帯率	市町全体単身高齢化率	
仙台市	3,178	3,036	95.5%	2,529	507	16.7%	4,666	2,206	47.3%	24.4%	1,002	39.6%	28.3%
石巻市	4,441	4,253	95.8%	3,758	495	11.6%	6,484	3,184	49.1%	33.6%	1,297	34.5%	22.6%
塩竈市	390	362	92.8%	276	86	23.8%	494	276	55.9%	34.0%	95	34.4%	23.3%
気仙沼市	2,087	1,949	93.4%	1,627	322	16.5%	2,949	1,464	49.6%	38.7%	518	31.8%	21.1%
名取市	655	644	98.3%	515	129	20.0%	947	483	51.0%	23.1%	164	31.8%	18.3%
多賀城市	532	492	92.5%	428	64	13.0%	858	407	47.4%	25.2%	130	30.4%	22.4%
岩沼市	210	207	98.6%	171	36	17.4%	344	150	43.6%	26.8%	46	26.9%	17.9%
登米市	84	78	92.9%	71	7	9.0%	120	66	55.0%	35.5%	29	40.8%	10.9%
栗原市	15	15	100.0%	8	7	46.7%	14	12	85.7%	40.5%	2	25.0%	15.4%
東松島市	1,101	1,054	95.7%	875	179	17.0%	1,691	710	42.0%	29.7%	388	44.3%	18.5%
大崎市	176	156	88.6%	118	38	24.4%	219	110	50.2%	30.6%	33	28.0%	16.7%
亘理町	477	460	96.4%	344	116	25.2%	574	330	57.5%	31.7%	142	41.3%	14.9%
山元町	490	471	96.1%	405	66	14.0%	690	390	56.5%	41.2%	152	37.5%	18.1%
松島町	52	52	100.0%	48	4	7.7%	90	17	18.9%	39.2%	17	35.4%	18.8%
七ヶ浜町	212	207	97.6%	147	60	29.0%	258	146	56.6%	31.4%	54	36.7%	12.5%
利府町	25	24	96.0%	24	0	0.0%	46	21	45.7%	24.1%	5	20.8%	15.3%
大郷町	3	3	100.0%	3	0	0.0%	5	2	40.0%	38.0%	1	33.3%	14.7%
涌谷町	48	45	93.8%	38	7	15.6%	81	32	39.5%	37.4%	9	23.7%	16.1%
美里町	40	40	100.0%	19	21	52.5%	35	13	37.1%	35.7%	5	26.3%	15.4%
女川町	846	809	95.6%	680	129	15.9%	1,235	667	54.0%	38.9%	233	34.3%	23.3%
南三陸町	738	716	97.0%	576	140	19.6%	1,193	622	52.1%	37.7%	47	8.2%	12.7%
合計	15,800	15,073	95.4%	12,660	2,413	16.0%	22,993	11,308	49.2%	28.4%	4,369	34.5%	21.6%

\*2022年3月31日現在数値 県住宅課まとめ 入居率、高齢化率等は県民センターまとめ

## 続く災害公営住宅での孤立死

災害公営住宅で、誰にも看取られずに亡くなる「孤立死」をした人は昨年1年で358人にのぼりました。図3で明らかなように高止まりしています。2011年以降、仮設住宅入居者を含め340の方が亡くなっています。年代別に見ると20代1人、40代2人、50代9人、60代8人、70代9人、80代以上が6人となっています。男女別では男性29人、女性6人でした（NHK）。

図3 県内仮設住宅・災害公営住宅における孤立死者数推移



出所：宮城県調査を県民センター加工

### 災害公営住宅に特化した見守り体制を

災害公営住宅入居者の高齢化率や独居率の上昇、そして孤立死者数が減少しない状況は阪神淡路大震災後の経過も同様でした。しかし、神戸市は2020年度まで、つまり発災から25年間、災害復興住宅での見守りを行いました。25年間も災害復興住宅に特化した見守り体制を継続したのです。残念ながらこの体制は財源となる阪神淡路大震災復興基金が枯渇したため21年3月で終了となりましたが。

一方、宮城県では大半の市町では災害公営住宅に特化した生活支援員は配置されませんでした。さらに災害公営住宅入居者の健康調査は2020年調査をもって終了し、行政はこの調査で微かに残っていた入居者支援の手がかりも手放してしまいました。災害公営住宅におけるコミュニティづくりは、入居者の高齢化と、収入が相対的に多い若い世代が家賃の引き上げによって退去すること等が重なって、現在の自治会・町内会役員の負担は増えています。それに対する行政の支援も弱く、「各町内会任せ」になっているのが現状です。自治体は災害公営住宅への支援フェイドアウトさせるのではなく、逆に強化することが求められています。

## 東松島市 災害公営住宅家賃 一律3割減免

東松島市は今年4月からの災害公営住宅入居被災者の家賃を一律3割減免しました。被災者支援として今まで5年目の家賃に据え置く等の支援を行ってききましたが、「やはり抜本的には家賃をある程度削減、3割カット等をしていかないと（生活再建が）難しい」（市議会での渥美市長説明）との判断によるものです。東松島市建築住宅課への聞き取りによれば「収入超過者の退去に関する報道等が市長判断に影響した」ようです。また、「減免開始後の家賃通知には『驚き』を込めた問い合わせがあり、一般入居者から不満の声もない」と言います。まだ東松島市続いて家賃減免する動きはありませんが、東松島市の入居者だけが生活再建が難しいわけではないのですから、被災自治体でこうした対応が広がることが期待されます。

## 3月の福島県沖地震 住宅被害への独自支援 11市町で

震度6強を観測した今年3月16日に発生地震。6月3日現在、県内では住家被害は21,402棟にのぼり、その大半の97%は一部損壊被害で20,783棟でした。

今回の地震では山元・角田・白石・蔵王・亶理・柴田の各市町に被災者生活再建支援法が適用され、全壊・大規模半壊・中規模半壊と罹災判定された世帯が支援金の支給対象となり、被害規模に応じて25万円から300万円までの支援金が支給されます。

しかし罹災判定は全壊51件、大規模半壊19件、中規模半壊84件にとどまり（同日現在）、被害の大半を占める半壊・準半壊・一部損壊世帯は支援法対象外で、半壊世帯で災害救助法の「住宅応急修理」制度を利用できるだけです。

### 昨年の福島県沖地震での独自支援策

昨年2月にも福島県沖を震源とする地震があり、山元町・亶理町では大きな被害を受けましたが、その際、内閣府の再三の助言にも関わらず宮城県は災害救助法の適用申請を行いませんでした。その結果、山元町に隣接して同様の被害だった福島県新地町は福島県が災害救助法の申請を行って諸支援制度が利用できたのに山元町は利用できないという事態になりました。その際、山元町では町独自支援制度を新設し、被災者を支援しました。さらに町議会は全壊一致で国に対する「災害対策関係法の改正を求める意見書」を提出し、「同一災害同一支援」するよう法改正を求めました。こうした山元町の動きに呼応し、地震被害を受けた隣接する亶理町でも損壊屋根瓦補修に最大55万円補助する独自支援制度が運用されました。

### 広がる市町の独自支援制度運用

今年地震では、5月24日時点での県のまとめによれば、11市町で独自支援制度が運用され、2市が制度を準備中となっており、市町の独自支援制度運用が増加していることが目を引きます。特に目立つのが、損害割合が10～20%未満の準半壊世帯への支援です。登米市では2万円の見舞金、5万円上限で住宅修理費用の20%補助、蔵王町では罹災見舞金として5万円、亶理町では生活再建資金として7万円、山元町では損害見舞金3万円を支給します。さらに一部損壊世帯への支援も蔵王町で罹災見舞金として住宅修繕費用が10万円以上の場合5万円、10万未満5万円以上の場合3万円支給します。昨年の地震で問題になった屋根瓦改修についても山元町、丸森町では補助上限55万2千円の補助制度を運用しています。



一部損壊（屋根瓦の被害）が目立つ山元町住家被害（3月下旬）

このように今までは市独自制度としては「災害見舞金」を運用する市町はありましたが、新たに住宅再建に対し、半壊・準半壊・一部損壊まで支援を拡大する市町が増えていることが特徴的な変化です。また、宮城県も被災者生活再建支援法の適用から外れた市町村を対象に、被災者生活再建支援法と同等の制度を新設運用する場合、住宅の被害に応じて最大 300 万円を交付することになりました。このように自然災害で住宅被害を受けた世帯に対する支援策は一步一步ではありますが、確実に前進していることがわかります。

**誰一人取り残さない支援には一部損壊被害への対応が不可欠**

東日本大震災の際には「一人も取り残さない」という言葉が社会的コンセンサスとなりました。しかし、被災者支援制度はその言葉通りの内容となっていないため、救済すべき現実に対応できないでいます。ようやく被災者生活再建支援法が見直しされましたが、「中規模半壊」までを適用範囲としただけで、半壊以下被害には対応できていません。その対応できていない部分を地方自治体の独自支援制度が埋め始めていると言えるでしょう。すでに鳥取県は一部損壊までを適用範囲とした支援制度を恒久制度として運用し、自然災害で被害を受けた住宅全てに対応する支援制度となっています（3 ページ）。

福島県では昨年 2 月の福島県沖地震以降、「一部損壊住宅修理支援事業」を制度化しています。修理費が 20 万円以上の場合、10 万円支給するというもの。実施する市町村に県が 9 割補助する制度です。また災害救助法が適用されなかった市町村に対し、災害救助法の応急修理と同額の支援制度を運用しています（表 5）。

表 5 福島県被災住宅修理支援事業 部分が独自制度

被害の区分	災害救助法適用市町	災害救助法非適用市町村	
全壊 (損害割合50%以上)	現物給付のみ	原則：現物給付 特例：金銭給付	↑ なし 資力要件 あり ↓
大規模半壊 (損害割合40%以上50%未満)	○既存制度 災害救助法による 住宅の応急修理制度	○住宅応急修理事業 災害救助法と同等の 支援	
中規模半壊 (損害割合30%以上40%未満)			
半壊 (損害割合20%以上30%未満)			
準半壊 (損害割合10%以上20%未満)	【半壊以上】 59万5千円まで 【準半壊】 30万円まで	【半壊以上】 59万5千円まで 【準半壊】 30万円まで	
準半壊に至らない (損害割合10%未満)	○一部損壊住宅修理支援事業 <span style="background-color: #f4a460; padding: 2px;">金銭給付のみ</span> 修理費が20万円以上の場合、10万円支給		

「誰一人…」を具体化する制度がなければ、それは単なるスローガンでしかありません。すでに内閣府は独自の支援制度の検討を進めることを都道府県に求めています（2021 年 4 月内閣府政策統括官（防災担当）の技術的助言）。これからも必ず発生する災害の事前準備として住宅再建支援制度の創設は極めて切実な課題となっています。