



# みやぎ県民センター ニュースレター

丸森町の水害による住宅被害（2019年）  
不十分な住宅補修が在宅被災者を生む

84号（特別号）  
2022年8月10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

貧困な住宅補修支援と在宅被災者問題を考えます。

執筆は県民センター事務局次長遠州尋美さんです。

1～6P 貧困な住宅補修支援と在宅被災者問題（第二回）

7P 福島第一原発視察記

8P 東日本大震災11年のつどい案内

被災者の居住確保支援制度とその問題点を考える（第5回）

## 貧困な住宅補修支援と在宅被災者問題（第二回）

——在宅被災者を生む住宅補修制度——

### 1 前回は振り返って

このシリーズで繰り返し述べてきたことですが、日本の被災者支援システムに住宅再建支援という概念はなく、居住確保支援であって、在宅被災者問題も含め、被災者が甘受させられている様々な問題の根本原因となっています。すなわち、居住が不可能な「全壊」「大規模半壊」は支援されるが、被災後であっても居住が可能な「一部損壊」は被災の対象外であり、補修すれば居住可能と見做される「半壊」では、雨露を凌ぐ程度の「応急修理」を受けると支援は終了すること、それゆえ、「一部損壊」や「半壊」では被災住宅の補修は、基本的に被災者自身の負担で補修しなければならないことになっているのです。

このことは、「被災者」の意味にも影響を与えています。住宅が滅失した人々だけが支援対象なのですから、避難所や応急仮設住宅に避難を続けている人々こそが被災者で、居住が確保されているとして支援対象にならない在宅の人々は、自ら速やかに日常生活の安寧を回復できる人々で、被災直後の混乱状態を過ぎれば、被災者の状態を脱するはずだと想定しているのです。ところが、被災者支援に取り組む人々や団体による地道で息の長い支援のなかで、避難することなく被災した住宅に留まっている人々の中にも、日常の生活を自力で回復できない人々が大勢いるということが明らかとなりました。そういう人々には、避難所には届く支援物資も支援情報も届かない。地域に埋もれて孤立無縁の状況に置かれている。その人々も、支援が必要なのであって、家があっても、在宅でも、支援が必要な被災者なのだとして認識されるようになりました。それが「在宅被災者」です。

なぜ、在宅被災者が生まれ、支援の網の目から漏れ落ちてしまうのか。私は、次の5つの要因が問題だと思っています。（いずれも大震災当時。その後若干の改善がなされた。）

第一に、罹災判定が、生活の質にとって重要な内装や設備の損傷を過小評価しており、その結果、大半の被害が、支援の対象外となる「一部半壊」や、災害救助法の「応急修理」しか支援のない「半壊」に分類されてしまいます。第二に、「応急修理」はもとより、「全壊」や「大規模半壊」なら受給できる補修に対する「加算支援金」も、必要な補修に対して、その支給額があまりに少なすぎます。第三に、その結果、補修に費やす被災者の負担が極めて大きく、生活困窮の引き金となります。第四に、それにも関わらず多くの場合、補修が不全で、損壊が残った状態で住み続けることになるのです。

それに加えて、第五に、補修を完了するにはあまりにも小さすぎる支援なのに「応急修理」を利用してしまつと、その住宅に居住することを諦めて、「応急仮設住宅」や「災害公営住宅」に入居する道が閉ざされてしまいます。いわゆる単線型支援と呼ばれる問題です。在宅被災者と呼ばれる状態から抜け出すことも困難なのです。

今回は、この5つの要因のうち、罹災判定の問題について詳しくお話ししました。今回は、それ以外の問題について論じたいと思います。

## 2 補修費用を到底カバーできない住宅補修支援

### (1) 半壊で1千万円、一部損壊で3百万円を超える被害額

一方で、日本の住宅補修支援はいかにもお粗末だと言わざるを得ません。そもそも住宅の補修にはどのくらいの費用がかかるのでしょうか。被災者生活再建支援法の見直しの検討のために、全国知事会が設置したワーキンググループ（以下、知事会WG）の報告書に、過去の災害での損害額の推計と、実際の補修にどれだけの費用がかかったのか調べたデータがあります。

表1 被害程度別の被害額（損害基準判定）

	損害基準判定(住家全体に占める損害割合) A	算定上の判定割合(%) B	1戸あたりの評価額(千円) C	被害額(千円) $D = C \times B \div 100$	1世帯あたり家庭用品所要額(千円) E	被害額(千円) $F = E \times B \div 100$	被害額計(千円) $G = D + F$
全壊	50%以上	75	18,832	14,124	13,004	9,753	23,877
大規模半壊	40%以上 50%未満	45	18,832	8,474	13,004	5,852	14,326
半壊	20%以上 40%未満	30	18,832	5,650	13,004	3,901	9,551
その他	20%未満	10	18,832	1,883	13,004	1,300	3,183

B 「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」に基づき、上下限の中間の数値を利用

C 平成25年住宅・土地統計調査の各都道府県別の1戸あたり床面積・住宅数及び平成28年水害統計書の都道府県別の家屋1㎡当たり評価をもとに算出した数値を使用

E 平成28年水害統計書の「1世帯あたり家庭用品所要額」の数値を利用

(出所) 全国知事会危機管理・防災特別委員会 被災者生活再建支援制度に関する見直し検討ワーキンググループ「被災者生活再建支援制度の見直し検討結果報告」2018年11月

表1を見てください。罹災判定区分ごとに、それぞれの損害割合の中間値の被害があったとして、それに住宅1戸あたりの固定資産税評価額、及び、家具、什器、家電品、設備機器などの家庭用品所要額を掛けて損害額を求めたものです。その結果、おおよそ「全壊」なら2,400万円、「大規模半壊」で1,400万円、「半壊」で1,000万円、「一部損壊」でも300万円の被害額に及ぶという計算結果でした。

ここでは損壊基準判定による推計は示しませんでした。損壊判定では、各罹災判定区分の損壊率が大きくなることから、損害額は2割程度大きく見積もられます。ですから、「半壊」で約1千万円、「一部損壊」で約3百万円という損害額は決して過大な見積りではないでしょう。しかも、実際に再建、補修、購入をする時には再調達価額で考えなければなりません。評価額で見た損害額よりも、より多く支出することが必要になるのです。すなわち、被災前に復旧するためには「半壊」では最低1千万円、「一部補修」でも3百万円、実際にはそれを上回る費用負担が必要になると考えるべきでしょう。

## (2) 応急修理や補修の加算支援金では損害額を賄えない

ところで、住宅の補修に対する支援は、どんなものがあるのでしょうか。まず災害救助法の「応急修理」。これは、大震災当時は「半壊」以上でなければ使えませんでした。当時の上限額は52万円、しかも、工事内容にも厳しい制約がはめられています。半壊住宅の損害額が上述の通り概ね1千万円であれば、応急修理の上限額でカバーされるのはわずかに5%程度です。「大規模半壊」なら、これに加えて補修の加算支援金も使えますが、併せても150万円程度。「大規模半壊」では損害額はさらに膨らんで1,400万円を超えます。まさに焼石に水なのです。若干の改善はありました。2020年改正で、「半壊」を2分割して「中規模」半壊が新設され、「中規模半壊」には補修の加算支援金50万円が支給されることになりました。しかし応急修理と併せて100万円をわずかに超える程度。やはり原況復旧に必要な費用の10分の1です。

しかも「一部損壊」は、そもそも使える給付型支援制度がありませんでした。「一部損壊」でも損害額が300万円を超えるのに、何の支援もないというのは酷すぎです。2019年8月になって、損害割合10%以上を「準半壊」として30万円を限度として応急修理が使えるようになりました。ゼロよりは良いですが、抜本的前進はいつのことになるのでしょうか。

## 3 補修未了が起こる仕組み

### (1) 地震保険は切り札か

給付型補修支援への入口があまりに狭く、上限金額も少なすぎるとなれば、破損箇所の原況復旧を果たすには、自己資金で補修をしなければなりません。そこで、自助・共助が基本という政府にとって、地震保険への加入促進が、重要な政策になってきました。確かに火災保険に付帯して地震保険に加入していれば、ある程度の支払いが期待できます。ただし、地震保険の加入率は、大震災時で26%程度、2020年でも33.9%に過ぎません（損害保険料率算出機構調べ）。低所得者にとって、保険に加入するのが良いと分かっているにもかかわらず、保険料の支払いは負担なのです。しかも、給付される保険金額で、地震による損害を本当にカバーできるのか。実際にはかなり厳しいと言わなければなりません。

■極めて重い保険料負担

地震保険の加入率が伸びないのは、一つには、保険料負担が重いからです。地震保険は単独で加入することはできません。火災保険に付帯して加入することになります。つまり、火災保険と地震保険と二重に保険料の支払いが生じます。それではどのくらいの負担になるのか。保険料の計算は複雑で、住宅の立地場所、建物の構造、広さや築年数、耐震性、保険金額で大きく変動しますから、一概には言えません。一般的には、地震リスクの高い地域に立地しているほど保険料は高くなります。また、耐火造よりも、木造で、古くて、耐震補強がされてなければ保険料が高くなります\*。東日本大震災で在宅被災者になった人々の住宅の多くは、木造で、築年数が長く、耐震補強も十分ではなかったはず。そこで標準的と考えられる建物 2000 万円、家財 500 万円の火災保険に地震保険を付帯すると、保険期間 5 年間の場合の年間保険料は、どのくらいになるでしょうか。そこで、仙台市若林区の私の実家について、上記の保険金額で火災保険の見積もりをお願いしました。条件は、1 戸建て住宅、建築年は昭和 31 年 4 月（築およそ 65 年）、木造（火災保険の種別は H 構造）、125 m<sup>2</sup>です。すると、標準的な評価額は、1、688 万円～3、137 万円で、保険料は、5 年間一括払いでなんと総額 348、650 円（1 年当たり 7 万円。免責金額がない場合）。所得の低い高齢者が住宅を新築することは困難ですから、私の実家のような建物に住んでいる人は、かなりおられたのではないかと思います。そういう方が、5 年で 30 万を超えるような保険料を支払えるとは思えません。加入が進まないのは当然だと思います\*\*。

\* 1981 年に以降に建築されて新耐震基準が適用されている場合、住宅性能評価により耐震性能の証明を受けている場合など、一定の条件を満たすと保険料の割引があります。

\*\* 保険金額を低く設定して加入すれば、当然保険料も低くなります。しかし、後述の通り、一部損壊の場合は支払われる保険金は、加入保険金の 5%。損害を埋め合わせることは到底できません。

他方、地震保険の保険金は、火災保険の 30%～50%で設定すると決められています。ですから、上述の標準的火災保険に上限の 50%で地震保険を付帯したとすれば、保険金額は建物 1000 万円、家財 250 万円ということになります。ただし、その保険金額が満額支払われるのはあくまで全損の場合です。表 2 の通り、「半壊」で 400 万円弱、「一部損壊」では 60 万円ほどになっています。上述した損害額と比較すると、「半壊」カバー率は 4 割、「一部損壊」のカバー率は 2 割程度です。残りは、貯蓄を取り崩すか、あるいは、新たに借金するしかありません。自助・共助頼みの居住確保支援の限界がここにも現れているのだと思います。

表 2 地震保険の支払い例（火災保険金額として建物 2000 万円、家財 500 万円の場合）\*

損害の程度**	火災保険金額		地震保険金額 (上限 50%の設定の場合)		地震保険支払額 (建物・家財計)	
	建物	家財	建物	家財	支払率	支払額***
全損	2000 万円	500 万円	1000 万円	250 万円	100%	1250 万円
大破損	2000 万円	500 万円	1000 万円	250 万円	60%	750 万円
小破損	2000 万円	500 万円	1000 万円	250 万円	30%	375 万円
一部損	2000 万円	500 万円	1000 万円	250 万円	5%	62.5 万円

\* 地震保険は、単独で加入することはできず、火災保険に付帯する。地震保険金額は火災保険金額の 30～50%の範囲で設定できる。ただし、特別に 100%に設定できる商品もある。

\*\* 保険会社の設定している損害の程度の区分は、概ね罹災判定の「全壊」「大規模半壊」「半壊」「一部損壊」に相当する。

\*\*\* 支払額は時価額が限度となる。建物の時価額が保険金額を下回っているときは、時価額に支払い率を乗じた金額が支払われる。

## (2) 使途が著しく制限される応急修理

上述のように応急修理の手続きや使途制限も厄介です。「応急修理」は現物支給という建前なので、事業主体である県から委任を受けた市町村が業者と契約して上限までは県が支払い、上限を超える部分は被災者が別だてで契約して自己負担するということとなります。もし、慌てて知り合いの工業者に依頼して工事代金を支払ってしまうと、応急修理は適用されず、事後的に補填されることはありません。それなら、補修しきれなかった部分を改めて申請したらどうなのか。ところが、応急修理には「被災した住宅の屋根や台所・トイレなど日常生活に必要な不可欠な最小限度の部分の応急的な修理」を行うと、厳しい制約がはめられていますので、応急修理対象箇所を修理してしまっていれば、もはや使うことができないのです\*。工事代金の支払い前であれば、改めて市町村と契約をし直して適用されるようになりましたが、それを認めさせるのも簡単ではありませんでした。前回紹介した支援団体のチーム王冠や、被災者に寄り添って戦ってくれた、弁護士さんや、議員さんなどの努力の賜物だったのです。

そういう制約があっても、台所・トイレが直せるなら、とりあえず日々の暮らしは取り戻せるのかと思うと、実はそうではありません。工事費が上限額を超える場合、修理する部位には優先順位があります。愛媛県が平成30年7月豪雨の被災者向けに公表した応急修理制度のQ&Aによると「※工事の優先順位としては、下記の順位（番号が高い方が優先、①が最優先）として下さい。①屋根、柱、床、外壁、基礎等の応急修理 ②ドア、窓等の開口部の応急修理 ③上下水道、電気、ガス等の配管、配線の応急修理 ④衛生設備」となっていて、台所やトイレの優先順位は低く、修理もれになってしまう可能性が高いのです\*\*。

※ 内閣府政策統括官（防災担当）「災害救助法に基づく住宅の応急修理に関するQ&A」令和元年11月21日現在

※※ 愛媛県「平成30年7月豪雨で被災された方のために 住宅の応急修理制度 Q&A」H30.7.26更新

## (3) 補修工事金額や工事内容は、給付型補修支援の支給上限に制約されている

そのため、被災者が実際に行う補修は、破損した箇所を十全に補修することではなく、給付型補修支援の上限額に大きく制約されることになってしまいます。それは本節第1項で参照した全国知事会の報告書でも確認できます。まず、被災者生活再建支援金（加算支援金）の支給対象である「全壊」や「大規模半壊」の場合の補修工事金額は、損害額の5分の1～2.5分の1程度でしかありません。知事会WGが、茨城、兵庫、広島、徳島、大分、熊本6県（以下、協力6県）から提供された、加算支援金の支給に際して受給者に提出を求めた契約書等を集計すると、全壊・半壊解体世帯の1世帯あたり補修契約額は、506万8千円、大規模半壊世帯の1世帯あたり補修契約額は、589万1千円になりました。上述した知事会WGによる被害推計額は、「全壊」で2,400万円～2,700万円、「大規模半壊」で1,400万円～1,900万円でした。応急修理と補修の加算支援金の合計は、おおよそ150万円。基礎支援金を加えても「全壊」で250万円、「大規模半壊」で200万円です。損害額をカバーできる工事ではなかったとしても、250万円から400万円の自己負担が必要だったのです。

一方、加算支援金の対象とならず、「応急修理」だけしか利用できない「半壊世帯」の場合は、協力6県が「応急修理」に際して、事業者から提出を受けた工事見積額は、1件あたり80万4千円に過ぎませんでした。知事会WGによる「半壊」の損害額は、950万円～1,100万円なので、工事額は損害額の10%にも達しません。市町村と契約するため、工事業者が支給上限額にできるだけ合わせようとするでしょうから、応急修理とは別に被災者の自己負担で工事が行われている可能性は高いですが、それでも、補修もれが相当発生しているだろうと思われま

す。注目すべきは、「応急修理」に加えて県が独自に再建支援を行うと補修工事支出は飛躍的に増加することです。協力6県のうち「半壊」もしくは「一部損壊」「床上浸水」世帯に対して独自の生活再建支援を行なっている兵庫県、徳島県が、独自支援に際して提出を求めた契約書等を集計すると、兵庫県（平成26年8月豪雨）では、「半壊」が1件あたり248万1千円、「一部損壊」が同じく196万1千円、また、徳島県（平成26年台風第12号、第11号）では「半壊」が同じく184万4千円、「床上浸水」では同じく97万7千円でした。「半壊」世帯の補修支出は、独自支援があると「応急修理」だけの場合と比べて、100～170万円増加しています。被災住宅の補修の進展における独自支援の重要性を示すものですが、逆に言えば、「応急修理」だけの場合、本来必要な修理のうち、工事代金100～170万円に相当する部分が未補修になっていると考えることができるのです。

#### 4 後戻りできない支援選択

以上をまとめると、第一に罹災判定が内装や設備の損傷を過小評価して、大半の被害が「一部半壊」や「半壊」に判定され、支援から漏れ落ちること、第二に、「応急修理」や補修に対する「加算支援金」の支給額があまりに少ないこと、第三に、補修のための重い自己負担が被災者の生活困窮の引き金となること、第四に、それにも関わらず補修もれが生じ、補修未了で住み続ける在宅被災者を生み出すのです。補修未了のまま時間が経てば損壊は徐々に進行します。それは生活環境を蝕み、持病や新たな疾病の発生と悪化の原因ともなる。まさに人権が蔑ろにされた状態です。

しかし、罹災判定や過小な補修支援だけが在宅被災者発生の原因ではありません。補修完了には少なすぎる「応急修理」などの支援を受けてしまうと、「応急仮設住宅」や「災害公営住宅」に入居する道が閉ざされ、補修しきれず損壊が残る住宅に住み続ける以外、他の選択肢がなくなってしまうのです。いわゆる、単線型支援システムとして従来から指摘されてきた問題です。これが、在宅被災者問題解決の最大の障害と言えるかも知れません。

そこで今回は、単線型支援システムが生み出す在宅被災者の実相を示し、これまで述べた制約を踏まえて、在宅被災者問題解決の展望を論じましょう。既存の制度で重要なのは住宅金融支援機構（旧住宅金融公庫）の災害復興融資。「一部損壊」も利用可能ですからぜひ活用したい。より本質的には、アウトリーチで被災者が直面している問題構造を把握し、その被災者の実情に合わせてテーラーメイドで復興プランを作成して実行に結びつけるシステムを確立しなければなりません。災害ケースマネジメントの制度化です。ぜひお読みいただければと思います。

## 福島第一原発視察記

県民センター神倉功事務所長 神倉功

7月23日に開催された、福島民医連主催の「福島第1原発視察」に参加した県民センター神倉さんの視察記です。



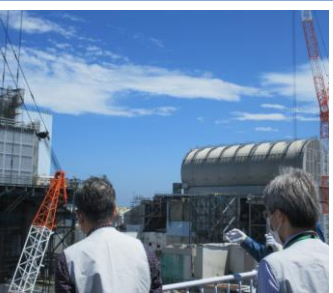
① 6号線沿い放置されたままの商業施設

視察参加のためには、事前に氏名、生年月日、所属、自宅住所、電話番号の他に、身長、靴のサイズ、当日持参する写真付き身分証明書の種類、参加車両の登録が求められた。当日は10時15分に富岡町にある東京電力廃炉資料館に集合だが、常磐自動車道・常磐富岡ICを降りた時点で視察調整窓口に入館に電話を入れること、という徹底ぶりであった。常磐富岡ICから国道6号線で資料館に向かう途中にも、道路脇に車両除染ゾーンが設けてあった。これは第1原発周辺が放射能汚染廃棄物の中間貯蔵施設になっており、福島県内50か所の仮置き場から搬入したトラックの除染を行っているゾーンとのことであった。また、国道6号線沿いは帰還困難区域となっており、ホームセンターなどや田んぼも荒れ放題となっており、原発事故の過酷さが感じられた。(写真①)



② 1号機建屋

廃炉資料館では、身分証明書を預けた後、シアター上映後にバスで第1原発に移動した。国道6号線から右折して、第1原発に向かう道路に入ったとたん写真撮影は禁止された。(本稿の写真は、東電の同行者が撮影したもの。)第1原発では協力企業棟で視察コースの概要説明や入構時の注意事項の説明を受けて、昼食後に構内視察開始となった。入構に際しては、長袖着用の確認と構内で落としたものは拾えないということでメモ帳、ボールペンも東電支給のもののみとされた。入構時には、入館審査のように警備員による身分証明書コピーでの本人確認の後、ベストと綿手袋、個人ごとの積算線量計とICチップ付き一次立入許可証が交付され、許可証で2重のゲートを一人ひとり通過して入構した。



③ 3号機建屋

構内は、バスからの視察が基本で、1号機から4号機までの原子炉建屋前は、建屋向い側の高台から下車して見学した。(写真②：1号機、写真③：3号機)水素爆発した1号機は、高線量のため一切の作業ができず、当時のままの状態となっている。建屋前の線量計は約80 $\mu$ Sv/hで年間積算線量に換算すると700mSv/hと高線量であった。同行した方が、簡易空間線量計を持参していたが、測定不能となっていた。1時間程度の視察後、個人の積算線量の確認があり、全員0.02mSv前後となっており、歯科のレントゲン写真2枚分との説明があった。

福島民医連では、コロナ前から医療生協組合員も含めて視察を行っており、今回は全日本を含めて17名の参加であった。東電の係員に聞いたところ、コロナ前は年間2万人、コロナ後は1団体20名定員にしたが年間4000人の視察があるとのことであった。原発の過酷事故の実態を知る上でも、原発問題に取り組んでいる諸団体でも是非視察を企画すべきと思った。

# 東日本大震災 11年のつどい

## 基調講演 (50分)

講師 **今野 順夫氏** (元福島大学学長)  
(仮題) 福島県の震災からの復興の現状と  
あるべき方向性について

## 報告 (40分)

宮城県震災復旧・復興の現状と課題  
東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

### 各分野からの報告

- ① 災害公営住宅の現状と課題  
住みよい災害公営住宅をつくる住民の会
- ② 相次ぐ復旧復興工事の代金未払問題  
宮城一般労働組合顧問 及川 薫
- ③ 茂庭台マンション被害判定変更裁判の教訓  
仙台市議会議員 嵯峨サダ子

フロアからの発言  
アピール採択

2022年 **9月10日** 土  
13:30~16:30

仙台弁護士会館4階大会議室

仙台市青葉区一番町2-9-18 TEL 022-223-1001(代表)

- 会場参加自由 (資料代500円)  
\*マスク着用をお願いいたします。
- Zoom による配信も行います (無料)。

### 申込方法

Zoom参加希望の方は、必ずメールにてお申し込み下さい。9月6日(火)までにZoom招待メールを配信いたします。

申込締切 **9月2日(金)**

### 申込先

E-mail: Miyagi.kenmincenter@gmail.com

主催 **東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター**

協賛 みやぎ震災復興研究センター 宮城災対連  
後援 災害被災者支援と災害対策改善を求める全国連絡会

復興

はなされたのか

被災地福島と宮城のいまと

これからを考える