

未来を考える力を **気仙沼復興レポート④⑤**

# 住宅再建の独自支援見直し

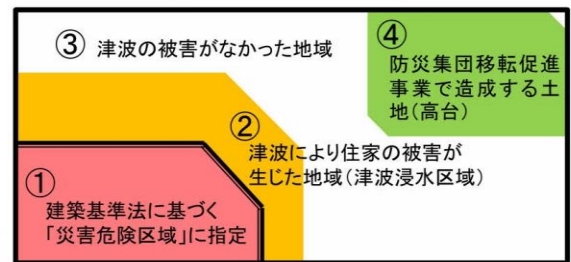
防災集団移転などの公的支援に頼れず、住宅を自力で再建した被災者を救済するため、各市町が独自支援を行っている。原資は被災程度に応じて配分された復興交付金基金のため、独自支援とはいえ対象や補助額には一定のルールがある。気仙沼市の独自支援には約 70 億円を配分されたが、不足しないよう慎重に運用してきたため、現行の内容だと 20 億円ほど残る見込みとなった。残れば国へ返還しなければならず、来年 1 月から補助額をかき上げすることにした。制度の見直しに向けた調査では、被災者の再建方法が把握され、市外転出の課題も浮き彫りになった。独自支援の現状と課題を整理し、大規模災害における住宅再建の支援・促進策について考えた。

## 危険区域外の被災者救済

住宅再建に対する独自支援制度は、気仙沼復興レポート②④「住宅再建へ支援と選択」と③⑧「復興基金の役割と活用」でも紹介した。災害危険区域内に住んでいた被災者は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よって住宅ローンの利子補給などを受けられるのに、災害危険区域から外れた被災者は支援の対象外となるため、その救済措置として被災地からの働きかけによって創設されたのが独自支援制度である。

国へ財政支援を求めるに当たり、再建方法に迷っている世帯に自力再建を促すことで、災害公営住宅の建設と維持のコストが削減されるとともに、固定資産税による市税増収などが制度創設の

### 独自支援の必要性を説明したイメージ図



①→②～④の移転：防災集団移転促進事業等による支援あり  
(被災土地買上げ、住宅建築・土地購入利子補給、移転経費助成)

②における現地再建、②→③、④の移転：上記支援措置なし

説得材料にされた。一番の効果は、自力再建の支援によって被災地の人口減少を食い止めること。先行して始まった独自支援の内容が市町の財政力や被災程度によって異なったため、その格差是正の目的もあった。

その予算は東日本大震災復興基金交付金(津波被災住宅再建支援分)として、2013年2月に国から宮城県に対して709億円が交付された。県の復興基金

### 宮城県の復興基金交付金追加配分の限度額算定方法

$$\text{交付限度額} = [(A - B) \times C \times \text{災害公営住宅非入居率 (95\%)} + D] \times 250 \text{ 万円}$$

A: 津波浸水区域内の全壊世帯数 + 大規模半壊世帯数の 1/2 = 7068

B: Aのうち災害危険区域内の全壊世帯数 + 大規模半壊世帯数の 1/2 = 4113

C: 持ち家比率(平成22年国勢調査) = 79%

D: 津波浸水区域内の災害危険区域内で国の支援の対象外の持ち家世帯数 = 600

※赤字部分の数値は市の公表資料から今川が推計

から 19 億円を加えた 728 億円をもとに、災害危険区域から外れた被災世帯数に、持ち家比率、災害公営住宅入居率などを考慮して各市町への配分額を算出。気仙沼市には 70 億 4500 万円が配分された。

制度の趣旨は「住民の定着を促し、復興まちづくりを推進すること」。その目的に合わせ、支援の対象は①津波浸水区域内の持ち家に居住していた人②同一市町内で住宅を再建する人③防災集団移転促進事業及びがけ地近接等危険住宅移転事業の利子補給の対象とならない人—のすべてに該当することを条件にした。対象となる事業も①住宅及び土地取得に係る利子補給または補助②移転経費に対する補助③宅地のかさ上げ等に係る利子補給又は補助—としたが、既存の復興基金等を財源として対象者や対象事業を拡大することを認めた。

しかし、この宮城県オリジナルの用途制限は被災市町の要望や県議会の指摘を受け、通知から 1 カ月足らずで緩和され、制度の趣旨に即して必要であると市町長が認めた対象者や対象事業を加えることが可能になった。

### ■ 3 度の補助額引き上げ

各市町の独自支援の内容は、災害危険区域からの個別移転を支援する「がけ地近接等危険住宅移転事業」を基本に設計された。この事業は、既存住宅の除去や引越費用などして 78 万円が補助されるほか、利子補給として上限 708 万円（建物取得 444 万円、土地取得 206 万円、敷地造成 58 万円）が助成されるため、多くの市町が利子補給を中心とした独自支援メニューを用意した。

気仙沼市は全壊・大規模半壊世帯の 4 割に相当する約 2800 世帯が災害危険区域から外れると推計。国が独自支援のための交付金措置を決める前に、利用可能な基金から約 35 億円を捻出して 2012 年 10 月から一足早く独自支援をスタートさせた。その内容は、災害危険区域から外れた被災世帯の住宅再建に対し、上限 150 万円の利子補給

を行うほか、災害危険区域内外に関わらず住宅ローンを組まずに支援が受けられなかった世帯向けに 50 万円を補助するものなどだった。

県から約 70 億円の交付金配分を受けたことで、この独自支援の内容を 2013 年 6 月から拡充した。災害危険区域外の被災世帯に対する利子補給を 2 倍の 300 万円に、ローンを組まない世帯向けの再建補助は 3 倍の 150 万円に引き上げるなどした。

復興・創生期間が終了する 2020 年度までに残った予算は国庫へ返納するルールとなっているため、震災から 5 年が経過した 2016 年 4 月には限度額を再び引き上げ、利子補給は 444 万円（消費税 5% の場合）、再建補助は 200 万円となった。自力再建者の見込み数が減ったことによって予算が余ったための措置で、利子補給はがけ地近接等危険住宅移転事業の建物分と同じレベルまで引き上げることができた。この時点で利子補給については石巻が 444 万円だったが、女川町は 802.9 万円、南三陸町が 300 万円と市町によって格差が生じていた。

そして気仙沼市は今年 10 月に 3 度目の限度額引き上げ方針を発表。来年 1 月から利子補給は引越費用などを含めて 728 万円（消費税 8% だと 742.7 万円）、再建補助は 350 万円まで引き上げることにした。

気仙沼市独自支援の上限額の推移		
	利子補給	住宅再建
2012 年 10 月	150 万円	50 万円
2013 年 6 月	300 万円	150 万円
2016 年 4 月	444 万円	200 万円
2018 年 1 月	※728 万円	350 万円
※は消費税 8% だと 742.7 万円。引越代含む		

### ■ 難しい利用見込みの算出

独自支援のメニュー設定の中で、最も難しかったのは利用見込みの推計だった。国からの交付金を財源としているために予算には約 70 億円の上限があり、利用見込みが分からないと各メニュー

の補助額を設定できないためである。しかし、津波被災地において被災者の再建意向を確認することは容易ではなく、財源不足に陥らないために当初は慎重に運用せざるを得なかった。

市は独自支援制度の利用見込みについて、2012年の段階では、災害危険区域外の被災者の利子補給について1580件、ローンを組まない世帯向け再建補助は1300件と想定。さらに災害危険区域が指定される前に再建した人向けの支援策とし

て240件の利用を見込んでいた。しかし、2016年の見直しでは、利子補給の利用見込みを621件、再建補助は2187件に修正している。

今回の見直しでは、まだ再建していない世帯への聞き取り調査でより正確な見込みを把握し、支援内容をほぼ確定させた。利子補給を411件、再建補助を1672件などに見込み、既存メニューのままでは余ることになる約20億円を活用して限度額の引き上げなどを行った。

見直し後の気仙沼市独自支援			2018年1月から改定予定		
対象		補助上限額	想定件数 (申請済)	必要額(千円)	
危険区域指定前	災害危険区域内の被災者が災害危険区域外で再建	市内	利子補給 786 万円	60 件 (80)	224, 982
		市外	利子補給 100 万円 再建補助 50 万円	83 件 (51)	62, 250
	災害危険区域内の被災者が災害危険区域内で再建	利子補給 100 万円 再建補助 50 万円	93 件 (75)	69, 750	
危険区域指定後	災害危険区域外の被災者の再建	建設・取得	利子補給 728 万円 (消費税 5%)	106 件 (106)	1, 617, 160
			利子補給 742. 7 万円 (消費税 8%)	296 件 (132)	
	修繕	利子補給 300 万円	9 件 (9)	27, 000	
	制度未利用被災者の住宅再建	建設・取得	再建補助 350 万円	997 件 (737)	3, 489, 500
			がけ近移行(差額補助)	67 件	50, 585
修繕	再建補助 100 万円	608 件 (386)	608, 000		
引越費用補助	災害公営住宅 (災害危険区域外の被災者対象)	実費補助 20 万円	1, 168 件 (950)	233, 600	
	災害危険区域内再建 (建築制限適用除外認定で住宅再建)		43 件 (2)	8, 600	
	補助制度のない市内再建世帯 (民間賃貸、親戚宅、施設入居等)		1, 077 件	215, 400	
合 計			4, 629 件 (2, 528)	6, 606, 827	

※内容は気仙沼市が2017年10月に公表した資料を整理

## ■ 利子補給よりも再建補助

自力再建の支援について、国は「個人資産の形成に資するものに公費は充てられない」との原則から利子補給を基本としていたが、「住宅再建への支援はまちづくり事業の促進のためである」という考えを取り入れたことで、ローンを組まない住宅再建に対する補助も可能となった。独自支援の見直しの推移から分かるように、被災者向けの低金利の住宅ローンがあることで利子補給よりも再建補助が人気である。

一方の、がけ地近接等危険住宅移転事業の利子補給は建物の上限 477 万円（消費税 8%）に対して平均利用額は 351 万円に及んでいる。利子補給を受けることで、安心して長期ローンを組めることで被災者の負担軽減につながっているのだ。

がけ地近接等危険住宅移転事業の申請状況			
2017 年 9 月末現在			
	件数	申請合計額 (千円)	平均額 (千円)
除去移転費	1,309	241,808	185
利子補給	建物	477	1,675,822
	土地	178	230,279
	造成	110	46,452
合計	1,410	2,194,361	

借入れが少ない人にとっては、がけ地近接等危険住宅移転事業よりも新たな独自支援制度の再建補助の方が補助額より高くなる。この差額について、気仙沼市は独自支援から支給することを可能にした。市の推計では、がけ地近接等危険住宅移転事業を利用した人のうち 67 件は独自支援への移行によって補助額が増えることが分かっており、その増加額は平均 75.5 万円。独自支援の中でも利子補給から再建補助に切り替えることで、102 件に平均 57.9 万円を追加支給できる計算結果となった。

当初のルールでは、がけ地近接等危険住宅移転事業の対象外であることが条件だったが、制度の

見直しを重ねたことで条件も緩和され、がけ地近接等危険住宅移転事業の対象者でも独自支援を利用することを可能にしたのである。結果、独自支援の内容が、利用者によってはがけ地近接等危険住宅移転事業の内容を上回るようになった。

しかし、今のところ、土地が用意される防災集団移転の再建世帯が独自支援を利用することは認められていない（フェンス設置補助除く）。市の調査では、3 世帯は防災集団移転促進事業の利子補給を利用していないため、もし独自支援の対象になれば、再建補助 350 万円が利用できるのである。しかし、防災集団移転の造成費などは 1 区画平均で 4000 万円程度にもなるためか、国は二重補助と考えて難色を示しているようだ。なお、災害公営住宅についても 1 戸平均 3800 万円程度を要している。

## ■ 危険区域内再建は除外

格差是正を目的にした独自支援制度だが、災害危険区域内で再建した世帯だけは例外となっている。災害危険区域での再建は、東日本大震災級の津波でも被害を受けないように宅地を盛土したり、住宅の基礎を上げるなどすれば建築制限から除外されるのだが、そうした場合でも気仙沼市は安全を奨励する観点から独自支援の対象外にしてきた。

しかし、県から市へ復興基金交付金を配分する際には、災害危険区域内の世帯数（推定 600 世帯）も加えて 1 世帯当たり 250 万円を乗じて算出している。それでも、災害危険区域指定前に再建した 230 世帯程度は救済するものの、指定後は対象外とする姿勢を市は堅持してきた。土地区画整理でのかさ上げは災害危険区域から外れるのに、個人のかさ上げは外せないという矛盾もある。内湾地区では災害危険区域に災害公営住宅（1 階は非居住）を建設しており、公平性の観点で疑問が残されている。

市は、利子補給や再建補助のほかに、災害危険区域外の被災者が災害公営住宅へ入居するため

の引越費用を上限 20 万円で実費補助してきたため、ようやく今年 6 月になって災害危険区域内で再建した世帯へも引越費用（利用見込み 43 件）に限って補助の対象に加えた。新たな見直しでは、アパートや親戚宅などへの引越費用も対象となったことで、額や内容に格差はあるものの再建する世帯は何らかの支援が受けられるようになる。

さらに、防災集団移転であっても、高さ 1m 以上の擁壁にはフェンスを設置するための補助も用意。88 区画で計 5730 万円の利用を見込んだ。

市は防潮堤計画などが固まってきたことで、実態に合わせた設定で津波シミュレーションを年度内に再度実施し、災害危険区域の見直しを検討することにしている。想定通りに独自支援が利用されても 3 億円ほど残るように制度設計したのは、災害危険区域の見直しによって新たな対象者が出る可能性があるためだ。

## ■ 市外再建 1762 世帯

独自支援の見直しのため、気仙沼市は被災者の再建意向を再確認した。当初の見込みと比べて、マイホームを諦めてアパートや親戚宅に移る世帯が多かった。土地区画整理での住宅再建が見込みより少ないこと、さらに被災して市外へ転出する世帯が 1762 世帯にも及ぶことも分かった。

独自支援の見直しによって、再建補助を 350 万円に引き上げる方針が示された後、災害公営住宅へ入居した人から「もっと早く示されていれば、マイホームを諦めずに済んだのに」という声が届いた。被災者生活再建支援金の基礎金 100 万円は別として、住宅を取得した場合の加算金 200 万円に 350 万円を加えれば 550 万円。この 550 万円は災害公営住宅に入居すれば一切支給されないのである。独自支援がスタートした 2012 年からこの額を示せていれば、もっと自力再建を促すことができたのではないだろうか。

震災から 6 年 7 カ月も過ぎ、8 割方の住宅再建が終わった段階での補助額の引き上げは、自力再建を促すというよりも、被災者の救済策の意味合

いが強くなる。引き上げ分は、これまで申請した世帯にも追加支給されるが、その額は再建補助の差額分だけでも約 11 億円（737 世帯分）にもなることから、地域経済のカンフル剤となるように地元消費を促す取り組みが求められている。

被災世帯の再建見込み		
再建方法		世帯数
防災集団移転		875
災害公営住宅	市内	1,961
	市外	9
土地区画整理		129
自力再建 (修繕含む)	災害危険区域外	2,671
	災害危険区域内	186
民間アパート		852
市外転出		1,762
親戚宅に同居		146
世帯消滅等		563
合計		9,154

## ■ 自力再建は県想定のお半分

今回の調査結果を分析すると、防災集団移転や個別移転、現地再建をひっくるめて気仙沼市内の被災者で住宅を建設・購入する見込みは 2729 件で、すでに 76% の 2066 件が建設を終えている。この 2729 件から防災集団移転、がけ地近接等危険住宅移転事業の利用者を除き、そもそも独自支援制度で救済しなければならなかったのは 1419 件であることが分かった。

宮城県は 1 件当たり平均 250 万円の独自支援を見込んで、気仙沼市に 2818 件分の 70 億 4500 万円を配分した。しかし、結果として実際に救済が必要だったのは約半分の 1419 件だとすると、1 件当たり 500 万円を補助することもできた。裏返すと、県の想定よりも気仙沼市の自力再建は半分にとどまったということなのでもある。

そのことは、災害公営住宅の入居率からも分かる。支援の対象外となる世帯のうち 5%（推計 117 程度）が災害公営住宅に入居すると見込んで配分

額を算出したが、実際は約 50%にも及んだのだ。

そもそも津波被害では全壊、大規模半壊と判定されても修繕した世帯の多い地域もある。全壊と大規模半壊などが対象となる被災者生活再建支援金の加算金を分析すると、建設・購入と補修の割合は気仙沼市が 3 : 1 であるのに対して、仙台市は 1 : 2 と大きく異なっていた。建設・購入の割合が高い市町ほど、1 件当たりの補助額が減ってしまうため、配分額の算定方法が市町格差の一因になっているのだ。

なお、今回の調査では住宅補修した世帯のうち 222 世帯が独自支援の対象になるのに、未申請だったことが判明している。

## ■ 市町間格差は解消されず

気仙沼市の独自支援制度の拡充によって、県内でも高いレベルの補助内容となったが、被災程度や財政力による市町間格差はいまだに解消されていない。特に岩手県と宮城県の市町の差は大きく、市町によって宅地のかさ上げに対する補助の有無も分かれている。

岩手県は住宅再建者に対して、加算支援金の受給者に 100 万円上乘せするとともに、130 万円の再建補助も用意。大船渡市の例だと、自力再建すると加算支援金 200 万円をはじめ、県の補助の拡充で 200 万円、水道工事費補助で 200 万円、県産木材利用とバリアフリーで 130 万円、利子補給 722.7 万円など合計で最大 1487 万円となる支援制度を構築して注目された。

今年 3 月に公表された「宮城県復興まちづくりのあゆみ」によると、個別の宅地かさ上げに対して補助メニューを用意しているのは県内の沿岸 15 市町のうち 11 市町で、気仙沼、東松島、女川、南三陸の 4 市町は支援の対象外としている。石巻市や多賀城市は津波浸水域で再建する場合、350 万円の再建補助に加えて、かさ上げ工事に上限 100 万円を助成している。七ヶ浜町は再建補助 150 万円とは別に、かさ上げ補助 400 万円を助成している。

気仙沼市外の再建先		
都道府県	市町	戸数
宮城県 計 422 戸	仙台市	228
	登米市	32
	大崎市	25
	富谷町	20
	石巻市	17
	利府町	16
岩手県 計 200 戸	一関市	135
	奥州市	14
北海道		4
青森県		3
秋田県		6
山形県		12
福島県		4
新潟県		2
栃木県		4
群馬県		4
埼玉県		20
千葉県		22
東京都		26
神奈川県		23
静岡県		5
兵庫県		3
大阪府		4
三重県		3
奈良県、茨城県、長野県 岐阜県、広島県、岡山県 愛媛県、福岡県、宮崎県		各 1
鹿児島県		3
沖縄県		4
合計		783

※今年 10 月末現在、気仙沼市で被災して被災者生活再建支援金の加算支援金を受給した世帯のうち市外の建設 226 戸、購入 283 戸、賃貸 274 戸の再建場所のデータ。  
宮城県と岩手県は主な市町の内訳も掲載

独自支援のメニューでもう一つ注目したいのは、東松島市である。再建が完了した年度によって補助額を変えており、再建補助の場合は2011年度で300万円だが、年度を追うごとに20万~50万円ずつ引き上げ、2016年度以降だと450万円とした。震災後に建築資材の高騰が続いていることを加算の理由としているが、最後に悩んでいる人の背中を押す仕組みとなっており、限られた財源を工夫して自力再建を促進しているのである。

## ■ 公平でシンプルな制度に

気仙沼市は慎重な運用からスタートし、できるだけ被災者間の不公平感を解消する内容にしてきた結果、住宅再建の促進よりも被災者救済の色合いが濃くなるとともに、3度もの大きな見直しのたびに支給済みの世帯に差額分の支給手続きが必要になるなど事務的な負担を強いられた。

市町で競い合うように独自支援の内容は変更されてきたが、その懸念は制度創設時からあった。市町への交付金配分を発表した2013年2月25日の村井嘉浩知事の会見録によると、危険区域内外の差を埋めることで自力再建を促すことが目的であり、災害公営住宅への引越費用は対象外である明言していた。また、配分額を調整するために2割分を県でストックしておくこと、「宮城県に住んでいる被災者に大きな格差が出ないようにするべき」として市町で格差が広がらないよう市町長へ配慮をお願いすること、1件250万円を基準とした配分額はかさ上げ経費も含めて算出（平均的な住宅建築費1460万円とかさ上げ経費311万円に対する住宅ローン利子と引越費用の合計）したことが説明された。

このほか、自力再建に税金を投入する意味について、村井知事は固定資産税などの税収アップ、災害公営住宅のランニングコスト低減のプラス効果により、「国民の皆さんにも納得いただけるお金の使い方」と語っていた。

しかし、予算が足りなくなってから配分することにしてきた2割分のストックは県議会からの指

摘もあり、すぐに追加配分された。このことと独自支援の対象を緩和することを発表した2013年3月18日の記者会見では「財源が足りなくなったから、さらに交付してくれということになっても対応できない」とい条件付きで市町から了解を得たことが明らかにされていた。県の考え通りに2割のストックがあれば、市町間の格差や配分額の修正が可能だったのかもしれない。

最後に、気仙沼から見た独自支援の教訓は、制度の趣旨通りに住宅再建の促進策として運用するため、やはり県がリーダーシップを発揮するべきだったこと、金利に左右される利子補給制度よりも直接の補助の方が住宅再建を後押しするし公平であるということ、被災自治体の事務負担増にならないように被災者生活再建支援金に加算するようなシンプルな制度にすることである。特に津波被害の場合は住宅再建の見通しを立てることが難しいため、予算を無理に固定せずに、実態に合わせて運用する仕組みも重要であった。

気仙沼復興レポートは気仙沼市議・今川悟ホームページで公開中。 <http://imakawa.net>

①少子化と人口減少②防潮堤問題③復興予算の限界④  
⑤鉄道復旧とBRT⑥高校再編⑦災害公営住宅⑧仮設住宅  
⑨財政シミュレーション⑩災害危険区域⑪震災遺構  
⑫人手不足⑬防災公園⑭震災検証（津波編）⑮三陸道  
⑯新市立病院⑰造船団地⑱復興事業の地元負担⑲仮設住宅  
の集約化計画⑳土地区画整理とかさ上げ㉑集会施設の  
市有化と課題㉒災害公営住宅の管理と家賃㉓試行錯誤の  
防災集団移転㉔震災5年目の防潮堤㉕住宅再建へ支援と  
選択㉖要望で振り返る5年㉗神山川堤防と桜並木㉘データ  
で見る水産業再生㉙地盤隆起㉚小・中学校再編㉛避難道  
㉜仮設住宅の特定延長㉝商業再生と仮設施設㉞地方創生  
㉟土地区画整理の遅延㊱市営住宅基金と市財政㊲震災遺構  
の役割㊳防潮堤に学ぶ合意形成㊴復興基金㊵駅前施設  
棟㊶復興祈念公園㊷雑損控除と被災者特例㊸最悪の津波  
想定㊹災害援護資金貸付金㊺復興パターン調査と浸水  
想定