



# みやぎ県民センター ニュースレター

岩手県陸前高田市 東日本大震災津波伝承館追悼の広場  
正面が広田湾に築かれた防潮堤。その先に高田松原が  
ありました。今はその面影もありません

68号  
2021年1月23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

1～2ページ：

被災者生活再建支援法改正

3～7ページ：

有り得た？差込型防災集団移  
転という道

7ページ：

宮城県は被災者健康調査を  
打ち切るな

8ページ：

災害ケースマネジメントの制  
度化を

## 「中規模半壊」にも支援拡大 被災者生活再建支援法 改正

災害で被災した住宅の再建支援のための「被災者生活再建支援法」(以下、支援法と略)が昨年11月30日に一部改正されました。従来「半壊」以下の損害区分には支援金の支給はなかったのですが、「半壊」認定のうち、住宅損害割合が30%以上40%未満の場合を新たに「中規模半壊」として支給することになったものです。

支援法は、26年前の阪神・淡路大震災をきっかけに広範な国民運動によって生まれました。阪神・淡路大震災の際、生活基盤に著しい被害を受けた被災者は、低利融資といえども十分な債務負担能力がない、高齢で自力再建力が弱いなど、自立的な生活再建が極めて困難なケースが多数噴出しました。地震保険加入率も当時は5%程度と低く、「自助」だけでは生活再建が容易ではない状態でした。全国各地からの義援金も全壊世帯が約4.5万世帯にも上ったため、1世帯当たりの配分額は約40万円でした。こうした被災実態を背景に一日も早い被災者の生活のたちあがりを図ることが極めて重要な課題としてクローズアップされ、被災者生活再建支援法が1998年11月に成立し、その後2004年、07年と2度の改正を経て、今回の改正に至ったのです。

下図のように、今まで半壊以下には支援金が支給されてきませんでした。中規模半壊という損害区分を設け、新たに住宅を建設・購入する場合は100万円、補修は50万円、賃貸は25万円が支給されることになりました。

被災者支援法改正内容

住宅の損害割合%	60%	50%	40%	30%	20%
今迄	全壊 150万～300万円	大規模半壊 100万～250万円	なし	半壊 なし	なし
改正後	全壊 150万～300万円	大規模半壊 100万～250万円	中規模半壊 25万～100万円	半壊 なし	▶ 準半壊(損害割合10～20%未満) ▶ 準半壊に至らない(一部損壊)(損害割合10%未満) なし

## 国民の運動が支援法改正を実現

今回の支援法改正の背景には、直接的には全国知事会が2018年に「半壊世帯までの拡大」を提言したことがあります。また知事会にそうした動きを促した取り組みとして、2014年から15年にかけて東北6県の生協連合会が全国の生協や諸団体に呼び掛けて取り組まれた「被災者生活再建支援制度の抜本的拡充を求める」署名活動がありました。この署名は、最終的に59万5,419筆集約され、議員への働きかけが粘り強くおこなわれました。こうした取組が幅広い社会的共感を生み、支援法拡充の世論形成に大きな役割をはたしたと言えるでしょう。

## 支援法のさらなる改正にむけて

しかし、今回の支援法改正はまだまだ十分ではなく、更なる改正が必要です。現行の支援法は大きく次のような問題を抱えています。

### (1) 支援金額の不足

内閣府の調査でも住宅新築費用は約2500万円が必要であり、現在の支給金額（最大300万円）では不足することは明らかです。

### (2) 同一災害同一支援になっていない

支援法は適用する災害に線引きをしていて、例えば「10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村」に適用されますが、「全壊被害が9世帯」であれば適用されません。同じ災害なのにこのような基準から市町村によって支援に差が生じてしまうという問題があります。

### (3) 半壊・一部損壊が救済されない

これら世帯では支援金がまったく支給されません。しかし、過去の災害実例から半壊で約1千万円程度、その他（一部損壊等）でも約3百万円程度の被害額です（全国知事会調べ）。鳥取県ではこれら被害にも県独自支援制度を設けて、支援しています。

これらの問題を解決することは、必ず発生する南海トラフ・首都圏直下やその他の自然災害への事前の備えの取組です。しかし、これら大規模災害が発生して、支援金を現行制度内容で支給したら「財政が持たない」とする見方があります。支援金は東日本大震災では、約3701億円支給されました。東日本大震災復興予算は約32兆円ですから、支援金支給額はその約1.1%程度でしかありません。

2017年度の復興予算の不用額（使い道なし）が3865億円、18年度は2736億円にも上ります。こうした数字からすれば、要は予算の使い方であって、被災者に支援が行き届くことで、その経済的支援をもとに住宅再建を進め、安定的住まいを確保することを通じ、復旧・復興が促進される循環を創ることができます。

支援法の更なる改正を求める運動をねばり強く進めましょう。

請願署名を国会に提出する  
東北6県生協連の組合員  
(2015年2月)



## 半島部 “あの、高台移転でよかったのか？ 有り得た？“差込型”防災集団移転という道

石巻市半島部で一般的な  
防災集団移転団地  
土地利用図（竹浜団地）



山を削り、小規模の団地が数多く造成された。  
（緑部分がのり面、黄色部分が住宅地）

雄勝・高台移転団地



山を削り住宅団地を造成

### 東日本大震災における住まいの再建

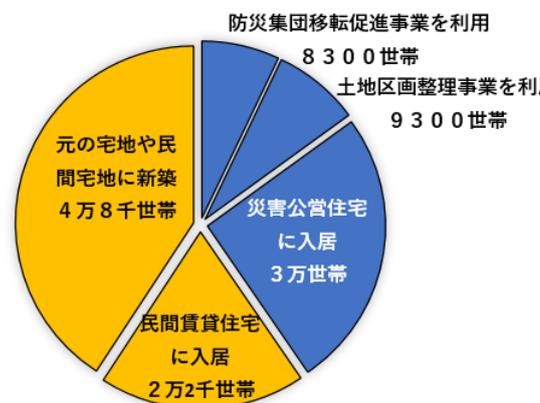
東日本大震災の住宅被害は、全国では約114万棟、宮城県では約46万棟の住宅が被害を受けました。

被害状況	全国（棟）	宮城県（棟）
全壊	129,391	83,005
半壊	265,096	155,130
一部破損	743,298	224,202
合計	1,137,785	462,337

注：被害状況区分は消防庁基準による

これらの被害住宅の再建は、**1）防災集団移転促進事業**（以下「防集」と略）**を利用 2）土地区画整理事業を利用 3）災害公営住宅に入居 4）民間の賃貸住宅に入居 5）元の宅地や民間の宅地などに新築**、と大きくは4つの方法です。すめられました。（ただ、自宅が損壊しても、例えば全壊判定であっても、そこに住み続けている「在宅被災者」もいることを忘れてはいけません。）これらの再建方法ごとにそれぞれどれくらいの被災者が再建の道を選択したのか？朝日新聞が昨年11月に報道しました。

「震災で失った自宅を建て直したり賃貸住宅を借りたりした約12万世帯のうち、4割は行政が造り直した宅地や災害公営住宅を使う。残る6割は、元の宅地や新たな民間の宅地に再建したり、民間のマンションを借りたりしたと考えられる。」（2020年11月11日）



グラフの青色部分は公的な住宅再建支援事業を利用した世帯数、同じく黄色は民間の力を利用した世帯数です。東日本大震災での公的な住宅再建に投じられた復興交付金は防集に5,583億円、土地区画整理に4,632億円、災害公営住宅に7,059億円と1兆7千億円もの事業費が投入されました\*。

\* 国交省都市局：「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会資料より。」

単純計算すると防集は1世帯当たり6,726万円、同土地区画整理は4,980万円、同災害公営住宅は3,208万円のコストがかかったこととなります。仙台市で一般的な戸建て住宅の販売価格は土地付きで3千万円台が一般的ですから、それと比べると非常に多額のコストがかかったのです。本号では特に防集について考えてみましょう。

### 東日本大震災における防災集団移転促進事業

防災集団移転事業は 1972 年 7 月豪雨後、成立した「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」に基づき、東日本大震災までの約 40 年間で全国延べ 3 5 団体、1, 8 5 4 戸の移転事業が行われてきました。多くは比較的小規模の事業で、津波災害による防集は 1993 年の北海道南西沖地震による奥尻町で行われた 5 5 戸のみで、認知度の低い事業でした。宮城県では 1978 年 6 月の宮城県沖地震時に 27 戸の防集事業が行われたことが記録に残っています。このようにそれまでの移転事業実績が少ないため、震災発生後、防集に関する事業を被災各自治体はゼロから検討しなければなりませんでした。

東日本大震災発災後、国の復興構想会議では第一回目が開催された 4 月の時点ですでに「高台に住宅・学校・病院等をつくる」との文言があり、その後十分な議論がされることもなく、「自明の方針」として 6 月提出の「提言」冒頭部分に高台移転が明記されます。また宮城県も震災後 2 週間で市町の復興まちづくり計画をつくり、8 月にまとめられた「震災復興計画」で「復興のポイント」として「高台移転」「職住分離」「多重防御」の方針が明らかにされます。さらに国では、移転先住宅団地の最低規模緩和（10 戸から 5 戸）等の東日本大震災特例を実施することとし、特に従来は 3/4 だった国の補助率（全事業の 3/4 は国費、のこり 1/4 は地方負担）を「東日本大震災復興特別区域法」に基づいて復興交付金で 7/8、震災復興特別交付税で 1/8 とし、各自自治体に交付することにしました。この措置によって地元負担をゼロとしたのです。こうした流れで被災各自治体は高台移転＝防集に一齐に走り出します。

### 計画通りに進まなかった防集事業

しかし、特に沿岸部のリアス式海岸の各浜の防集は困難を極めます。宮城県では小規模集落の集約を防集事業として行おうとしていました。しかし、当初「5 9 団地と見込んでいた防集事業は、最終的には 1 9 5 団地になった。『反発は想定していなかった。浜の意識が強い漁民の考えとのギャップが大きすぎた』」と遠藤信哉副知事（当時土木部次長）が語っています（2020 年 9 月 13 日河北新報）。

防集は被災者にとっては移転先での生活や生業の確保、住宅再建資金の確保をどうするかという問題を、自治体は移転者の合意形成、意向確認、整備戸数の確定や移転先の用地確保という問題を解決しなければなりません。事業規模が大きければ大きいほど事業の困難性が増し、結局当初事業計画で設定した計画期間がのびのびになったため、多くの防集事業で移転希望者が待ちきれずに離脱するという状況になってしまいました。

本号で紹介する岩手県大船渡市も、当初高台移転の希望者が多く、山を削って宅地造成する大規模な移転計画を想定していました。しかし、そこから「差込型（インフル型）移転」を多用する方針に切り替え、工期も早め、事業費も縮減し、結果的に地域コミュニティを守る防集事業が取り組まれました。

## 大船渡市の防災集団移転

### ヘリから見たら、『土地はあった！』

岩手県大船渡市  
 人口 3.5万人  
 震災被害 死者 340人  
 行方不明 79人  
 建物被害 5534棟  
 被災世帯 約 2500世帯  
 全世帯比約 17%



出典：コトバンク

大船渡市での防災集団移転事業は21地区（25工区）で整備戸数は366戸、総事業費 163 億円の規模でした。他自治体同様、山を削り造成した団地もありますが、大船渡市の最大の特徴は21地区中3地区が完全に「差込型」防集、10地区が「一部差込」防集だったことです。震災半年過ぎから、移転希望者が大幅に減少する地区もでてきて、山間部斜面造成から集落近くの空き地や遊休農地などに移転住宅を差し込んでいく方法に切り替えた結果です。

具体的な差込型防集の典型事例は梅神地区が最もその特徴を表しています。下写真を見ると極めて自然に津波被害を受けなかった既存の宅地に防集で移転した宅地が溶け込んでいることがわかります。3ページ写真の石巻市雄勝の集落と大きく異なるものとなっています。

#### 大船渡市末崎 梅神地区の差込型防災集団移転（13戸）

○印住宅が既存宅地に差し込まれるように建設された住宅（写真外にも4戸建設）



大船渡市提供航空写真を一部加工

#### 大船渡市 差込型防集を紹介する河北新報

東日本大震災10年  
 復興再考  
 第7期 高台移転

●差し込み型  
**既存集落の空き地活用**

(2021年1月13日)

戸田公明市長は、昨年12月、県民センターとの懇談の際、「それまで狭隘な市街地に土地がないので防集をどう進めるか悩んでいた時、ヘリコプターで市街を上空から見て、（遊休地や空き地があることを確認して）『土地はある』と、胸がスーっとした（安堵した）んです。」と語っていましたが、文字通り視点を変えることで新たな防集の形への行政トップの気づきはその後の施策を大きく転換することになりました。大船渡市では地区毎公民館単位での自治活動が盛んな自治体だったことも幸いし、小規模な防集では、地元の市民が自分達で空き地を見つけ、防集に結び付けた例もあったといいます。こうしたトップの気づき、それに呼応した復興計画策定委員の自立的な役割発揮、それまでの住民自治力がそれぞれ相乗され、こうした防集が実現したものと考えられます。

## 差込型防集が示した教訓

### 工期短縮・合意形成・事業費・集落持続可能性に利点

宮城県三陸沿岸・半島部では、「山を削り、今までの集落をそっくり高台に移転する」という国や県の大方針のもと、各自治体は地元負担がないというある種の“身軽さ”も推進力となり、小規模防集が多数造成されました（＝通常防集）。それと対極にあるのが差込型防集です。では通常防集と差込型防集の事業の違いはどのようなものだったか大船渡市を例に見てみましょう。

#### 工期短縮・合意形成期間の短縮

【大船渡防集 工事・造成完了日数】

大船渡市防集パターン	地区数	平均工期日数	発災後完了までの日数
一部差込	13	333	1,448
<b>差込</b>	<b>7</b>	<b>209</b>	<b>1,234</b>
非差込	12	424	1,646
参考 全国平均*		580	1,550

注) 防集パターンは大船渡市の定義による  
\* 国交省都市局「市街地復興事業検証委員会」資料より

左表のように差込型の工期日数は209日と短期間で完成しています。一般的に東日本大震災で行われた防集事業は完成まで580日（1年7か月）の工期が平均でしたからその半分以下で完成したということです。また、発災後から造成完了までの期間も差込型が1234日（約3年4か月）でした。

差込型防集が小規模であったことと、高台移転に伴う造成工事が最小限にとどめられたことが短縮の大きな要因です。また近場のすでに住宅がある地区への移転のため、合意形成もしやすかったことも短縮に貢献しました。

#### 事業費の縮減

大船渡市の防集事業費は163億の事業規模ですが、防集一戸当りのコストがどうだったか？他自治体と比較してみることでそれぞれの防集の特徴がわかります。

市町	地区	整備戸数	1戸当整備費 (万円)
大船渡市	非差込型	180	4,568
	中赤崎	59	8,275
	<b>差込型</b>	<b>186</b>	<b>3,237</b>
	浦浜南	11	3,196
	梅神	13	2,697
	女川町（非差込型）	220	7,269
女川町（非差込型）	飯子浜	15	1億317
	御前浜	13	1億413
	尾浦	42	1億733

注) 差込型は造成地を一部組み合わせたエリアを含む  
女川町は防集事業を実施他漁村の13地区をまとめた

左表は大船渡市と宮城県女川町を比較したものです。大船渡市の差込型防集の一戸当平均整備費用は3,237万円でした。それは同市の非差込型の4,568万円と比べ約30%低額、非差込型の女川町の7,269万円と比べると約56%も低額で済んでいます。差込型を組込んだことで大船渡市の防集事業費が圧縮されたことがわかります。

県民センター視察チームに現地説明する戸田公明大船渡市長



「この高台移転は、復興としてはあまりパツとしない景色です（注：派手さはないとの意）。大船渡市としては、まとまった土地はありません。地区関係者との話し合いで高台移転地を決めつつ、参加者を募り、箇所数を増やしていっただけなのです」「中南海地震・津波が危惧されています。このような方法で事前復興・高台移転が、比較的容易にできることの参考にしていただければ幸いです。」と語っていました。

### 集落の持続可能性

河北新報「復興再考」企画で本年1月11日から「高台移転」が取り上げられました。

その第1回目で牡鹿半島部の小規模防集での「空き宅地」の実態が紹介されました。「災害公営住宅は少なくとも16戸がすでに空き家となり、雄勝、北上、河北の各地区を含めた半島沿岸全体で30戸以上、空き宅地は少なくとも82戸分ある」というものです。半島部では612区画の防集事業が行われましたが、

石巻市分浜団地



13%は空地のままです。右上写真は半島部防集の一つ「分浜団地」ですが、全6区画のうち住宅が建てられているのは写真左の2戸分だけです。こうした小規模防集団地の持続可能性問題に強い懸念を同紙は示しています。

一方、大船渡市の差込型防集の場合、既存集落の中や、近隣に住宅が建てられたのでインフラが整っており、周辺住民とコミュニティも維持しやすいというメリットがあります。さらに将来、それら防集で建設された住宅が空き家、空地になったとしても集落全体で利活用される可能性も、県内半島部小規模防集より高いと言えます。

震災から10年。大船渡市の防集事業を見た時、半島部の“あの”防集でよかったのか？ 新たな限界集落をつくったことになってしまったのではないのか？ 違う防集のかたちがあったのではないのか？」ということを考えさせられます。県民センターでは住まいの再建10年検証をすすめていきます。

## 宮城県は被災者健康調査を打ち切るな

宮城県は2011年からみなし仮設住宅、12年からプレハブ仮設住宅、そして15年から災害公営住宅の被災者健康調査を行ってきました。しかし、宮城県は今年度限りでこの調査を打ち切るとしています。19年度は沿岸7市町の5769世帯が調査に回答し、過去データが積み上げられて被災者の健康面での課題がどこにあるか、行政の対応方針を検討するうえで貴重なデータとなっています。「東日本大震災被災地と健康」を巡る問題はまだ殆ど研究が進んでいません。その意味でも行政の調査は、特にこれからの状況把握が重要で、「震災から10年経ったから」打ち切るような問題ではありません。むしろ現在の調査内容を拡充して、災害公営住宅入居者だけでなく、在宅被災者にも範囲を拡大した調査が必要なのです。

県民センターは昨年11月27日に宮城県に調査継続を求める要望書を提出しましたが、さらに新年度での継続を求める取り組みを進めます。

## 総務省の「提言」を踏まえ

### 災害ケースマネジメントの制度化を

昨年3月、総務省行政評価局がある報告書を発表しました。「災害時の『住まいの確保』等に関する行政評価・監視結果報告書」です。総務省として全国の被災自治体を調査し、被災者（特に在宅被災者）支援を「関係機関一体で」と提言しています。

同報告書は、東日本大震災や熊本地震（2016年）等近年発生した災害被災地における被災者支援の実施状況、支援を行う上での課題等を把握し、今後の被災者の生活再建や住まいの再建に向けた国や地方公共団体等の支援のあり方を検討したものです。注目されるのは、報告書が「避難所外避難者」や「在宅被災者」の状況把握に焦点を当てていることです。これら被災者についてはいままで調査が各自治体で断片的にしか行われておらず、国がそれを行った意義は大きいものがあります。

報告書によれば「自宅が全壊した場合でも約3割程度の世帯が当該自宅に住み続け、又は応急修理制度を利用して住まいの再建を図ろうとして」といると分析している点が注目されます。「在宅被災者」の存在をその数も含めて把握した調査は県民センターが確認した範囲ではありませんでした。東日本大震災の「在宅被災者」に対する支援は、「各市町村において、どのような者を在宅被災者と考えているのかが異なり、統一的にその数を把握できて」おらず、「在宅被災者に特化した把握・支援は少ない」と言います。その結果、「補助制度を知らずに自宅修理ができていない」、「応急修理制度を利用したが、支援額が少なく、修理が十分にできていない」等の困難を抱えた被災者が少なくないと分析しています。

#### 自治体へ「4つの提案」

報告書では、地方自治体において以下4つの「課題」を進めることが重要と今後の取組を促しています。

- 1) 発災直後の避難所外避難者のニーズを的確かつ迅速に把握するための方策の検討
- 2) 物資や情報の提供についての、具体的手順の検討や訓練の実施
- 3) 支援情報を適切、的確に提供するとともに、制度の未利用者へのアウトリーチを早期の段階で実施
- 4) 被災者のニーズが多岐にわたることを想定し、関係機関が一体となった支援の実施

各自治体はこの具体化を進めなければなりません。県民センターは11月に宮城県に「全ての被災者を対象にして住宅再建、生活再建についての状況調査を行い、個別支援が必要な被災者に伴走型で支援する仕組み、災害ケースマネジメントを検討」するよう要請しました。大規模自然災害が多発するなかで、被災者生活再建支援法改正と災害ケースマネジメントの制度化を求める運動は切実さを増しています。より一層運動強化が求められています。