

平成 30 年 6 月 13 日現在

機関番号：24506

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26510014

研究課題名(和文)住宅再建にかかる公的支援を補完するシステムの制度化 - 復興基金・義援金に着目して -

研究課題名(英文) System to Complement Public Support for Housing Reconstruction through Reconstruction Fund, Public Donation and Other Measures

研究代表者

青田 良介 (Ryosuke, Aota)

兵庫県立大学・大学院減災復興政策研究科・教授

研究者番号：30598107

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、復興基金について、それが生まれた背景、主体、財源、支援分野を分析した。その上で、公的支援を補完するための東日本大震災復興基金の特色や、ローカル・ガバナンスを推進する上での復興基金の機能を明らかにした。一方、義援金は、その使途、仕組みについて分析するとともに、任意の寄付金であるが故に災害によって格差が生じる。義援金を融通し合う仕組みについて提言した。財源面から、将来の巨大災害に備える上では復興基金や義援金以外の方策も必要である。米国の国家洪水保険制度にも言及するとともに、保険や共済を軸に自助・共助・公助が連携する総合的な支援制度について考察した。

研究成果の概要(英文)：In this study, I have analyzed disaster reconstruction fund, including its background, responsible actor, financial resource and target of support. Based on that analysis, I clarified the characteristics of the Great East Japan Earthquake Reconstruction Fund to complement public support, and the function of the fund to promote local governance. I also analyzed public donation, including its use and mechanism. The donation is voluntary, which has caused disparity among disasters. I have proposed the framework within which the donation can be stocked for the next disaster.

From the financial point of view, other measures are required to prepare for future huge disasters. I have addressed US National Flood Insurance Program and considered the comprehensive insurance or mutual aid system through self, mutual and public support.

研究分野：被災住宅再建支援

キーワード：復興基金 義援金 保険・共済 私有財産の喪失 公的支援 ガバナンス 自助・共助・公助

### 1. 研究開始当初の背景

本研究では、住宅再建に対する公的支援を柔軟かつ弾力的に補完するシステムとして、復興基金・義捐金等の役割に着目した。今後の巨大災害に備えるためには、平時から補完システムそのものの枠組みを構築する必要がある。

### 2. 研究の目的

現在進行中の東日本大震災被災地における住宅再建支援策を中心に分析する。復興基金・義援金、その他の可能性も追求することにより住宅再建支援に関する自助・共助・公助の役割分担にもつなげる補完システムの仕組みについて考察する。

### 3. 研究の方法

復興基金について、それが生まれた背景、主体と財源、支援分野を整理した。公的支援の補完機能については、東日本大震災復興基金の事例を分析するとともに、ローカル・ガバナンスを推進する上での復興基金の役割を分析した。次に、義援金では、その使途、仕組みについて整理するとともに、任意の寄付金であるが故の特色や、義援金を融通し合う仕組みについて考察した。さらに、復興基金や義援金以外の方策で、国内外の公的支援を補完する仕組みについても調査し、自助・共助・公助の観点を踏まえた総合的な支援制度について考察した。

### 4. 研究成果

#### (1) 復興基金

##### 1) 復興基金の意義

私有財産や私的活動に対し公的に支援するのが難しいとされるなかで、課題を解決すべく、復興基金という一歩踏み込んだ公的支援が実施されてきた。復興基金の設置主体は被災自治体である。主な財源は地方交付税交付金で、地方の裁量の効く財源として活用しやすい。制度化されていないことを逆手にとれば縛りがないので、その都度様々な可能性を追求できる。基金の運用は、民間財団型と行政直轄型に分けることができる。

##### 2) 復興基金による支援

復興基金による支援分野としては、大きく、「住宅再建支援」「生活再建支援」「地域復興支援」「商工業・観光業再建支援」「農林水産業再建支援」「教育・文化再建支援」等被災者復興支援のあらゆる分野に及んでいる。

国の住宅再建支援に関して、東日本大震災の場合、被災者生活再建支援法によるもの以外に、「防災集団移転促進事業」「げけ地近接等危険住宅移転事業」による利子補給がある。言い換えれば、この要件にあてはまらない殆どを復興基金で手立した。住宅の再建を、「移転か現地かで再建か」、「被災した場所は災害危険区域内か外か」、「移転は同区域指定前か後か」、「建設・取得か補修・改修か」、「利子補給か直接補助か」等で分類すると全部で 18

通りとなるが、うち 17 通りを復興基金でカバーした。

その他にも、バリアフリーにする場合、宅地の復旧や嵩上げを行う場合、耐震改修を行う場合、浄化槽を整備する場合等に活用している。また、岩手県と被災市町村では、被災者生活再建支援法に加え、100-200 万円を独自に上乘せしている。阪神・淡路大震災当時に比べ、住宅再建に対する公的支援の考え方が、復興基金を介して事実上変化してきたことがわかる。

#### (2) 住宅再建支援とローカル・ガバナンス

東日本大震災・熊本地震で見えてきた新しい支援対象がある。一つは、広域避難者（＝みなし仮設住宅）の問題である。借上げ住宅にはメリットがあるが、一般のマンション・アパートに住むので、被災者と一般住民との区別が付きにくい。借上げ住宅にいる被災者と支援団体をどのように結びつけばよいのかが課題とされる。二つ目は、在宅被災者の問題である。みなし仮設住宅の場合と同様に把握が困難であり、特に外部からの支援団体と在宅被災者をいかにしてつなげていくのか。避難所一仮設住宅一恒久住宅という生活再建プロセスから逸脱した被災者が、十分な支援を受けられない現状がある。

地域の実情を反映した支援を展開する上では、国よりも自治体が主になるべきである。これまで、国が被災者支援生活再建支援法でプラットフォーム的な支援を行い、それに地方自治体が独自の支援を追加してきた。例えば、半壊世帯・一部損壊世帯の場合、被災者生活再建支援法に基づく支援金がなく、災害救助法に基づく応急修理も支給されないのを、カバーしている（例：東日本大震災の被災地である宮城県石巻市では、「全壊、大規模半壊または半壊」を対象に、金銭支給として 100 万円、あるいは利子補給として 150 万円が支給される）。

熊本地震の被災地大分県は九州内で独自施策が進んでいる県である。独自の支援制度（大分県災害被災者住宅再建支援制度）があるので、半壊世帯でも支援金が出る〔基礎支給支援金 50 万円、加算支給支援金（住宅再建・購入・補修なら 80 万円、賃借なら 50 万円）最大 130 万円〕。熊本地震では、別府市が半壊世帯に 50 万、一部損壊世帯に 20 万円を支援した。熊本県では、当初自治体の独自財源に基づく施策がなかったので、半壊世帯や一部損壊世帯に対する支援の見通しがついていなかったが、義援金や復興基金を財源に半壊世帯や一部損壊世帯、土地被害に対する支援が実施されている。

一部損壊世帯でも自治体が独自に施策を実施するのが珍しくなくなった。復興基金を設立する場合は、それを使うケースも多い。地方自治体を中心に社会を構成する多様な主体が協働し復興を実現する「ローカル・ガバナンス」の視点に立って、復興基金のあり

方を考える必要がある（青田 2016）。

### (3) 義援金

#### 1) 義援金の使途

義援金は誰でも、いつでも、どこでも、金額に関係なく気軽に寄付できる。被災者の当面の生活を支えるため、人的被害、住家被害をベースに、生業被害、青少年支援等に配分する。私有財産の回復に関わるものも対象となる。「住宅再建は自助努力が原則である」との国の見解のもと、足らずの分を義援金で補完する役割を担ってきたともいえる。

#### 2) 義援金の仕組み

寄付したお金が、いつ、誰に、どういう形で届いたのか見えないとの声がある。「①全国ベースで集まったもの」、「②被災地の都道府県レベルで集まったもの」、「③被災地の市町村レベルで集まったもの」が被災者に届けられる。義援金がいつ、どこまで増えるかわからないので、どの時点で、どの人を対象に配分するのか等判断がつきにくい。日赤が「迅速性」「透明性」「公平性」を定めたが、自治体では、公平性にもっとも気を使う。そうした事情故、義援金の配分に時間を要すると考えられる（青田 2015）。

#### 3) 義援金の格差

「集まった金額」を「被災世帯数」で割ると、「被災世帯当たりの配分額」を大まかにつかむことができる。例えば、雲仙普賢岳噴火災害では1世帯あたり3219万円であるのに対し、阪神・淡路大震災では40万円にしか過ぎない。「市民の自発的意思によって拠出された民間の寄付金」であるが故に、そうした状況が発生する。自治体によって配分方式に違いがあるので、例えば、同じ東日本大震災でも、配分対象やその額が異なる。

#### 4) 義援金の融通化

義援金は当該災害のために全て使い切るが、こうした格差をなくすため、寄付者の承諾を前提に義援金の一部を将来の災害にまわすことはできないか。数%でも蓄財できれば、被災後即座に義援金を配分したり、残った額の一定割合を別の災害のために留保する、といったこともできる。義援金のあり方を社会全体で議論する必要がある。

### (4) 保険金・共済

復興基金と義援金以外の方策として、国の地震保険、兵庫県が独自に設置した兵庫県住宅再建共済制度、米国の国家洪水制度について考察する。

#### 1) 地震保険

地震、噴火、津波を原因とする火災・損壊・埋没・流出による損害を補償する保険で、建物と家財が対象。火災保険金額の30%–50%の範囲内で地震保険に加入できる（建物は5,000万円、家財は1,000万円が限度）。民間保険会社が負う地震保険責任を政府が再保険している。

加入率は決して高くない。損害保険料率算

出機構の「地震保険 都道府県別世帯加入率の推移」によれば、2016年度の全国の平均加入率は30.5%である。最も高いのが宮城県の51.8%、次が愛知県の40.3%、他に30%を超えたのは10府県である。その理由の一つに保険金額の割に掛金が高いとの指摘がある。最も掛金の高いのが年額で耐火が22,500円、非耐火が36,300円、最も安い場合でも、年額で耐火が6,800円、非耐火が11,400円である。他方、1994年度以降全国平均率が毎年上昇している。

#### 2) 兵庫県住宅再建共済制度

住宅所有者間の相互扶助の仕組みとして、兵庫県が2005年9月に設立した。住宅所有者の場合、負担金5,000円/年で災害発生時には最高600万円（全壊）が、マンション管理組合の場合、負担金2,400円/年・戸で最高300万円が支給される。家財の補修・購入に対する共済（負担金1,500円/年、最高50万円）もある。これまで402戸に対し、613,000千円を支給した。

加入率が依然低い。平成30年3月31日時点で9.5%にとどまっている。大規模災害の発生で共済積立金が不足する場合は、県が損失補償する。地震保険に比べて安価なので、全国的に普及できないか検討が望まれる。

#### 3) 米国の住宅再建支援（国家洪水保険制度）

米国では、2005年のハリケーンカトリーナにおいて、住宅全壊家屋に対し15万ドルの補助金を提供した。しかし、特例的な扱いとされており、日本同様、私有財産の損失に対し公的支援するのは難しいとの見解を採っている。

他方、水害については、国家洪水保険制度がある。洪水被害者の救済と洪水被害軽減の双方を兼ねている。具体的には、①コミュニティを参加単位とする。②不参加のコミュニティでは有事の際の連邦助成が受けられない。③FEMAが作成した危険地域のゾーニングを適用する。④連邦の住宅ローンでは洪水保険加入が義務付けられる。銀行融資も加入するよう要請される。⑤民間保険会社も自社商品として保険販売ができる。⑥コミュニティが洪水被害軽減対策に応じて保険料を割り引く（坪川 2014）。

契約当たりの平均保険料は約613ドル。それ以外に連邦契約手数料、サーチャージ、リザーブファンドが課せられる。自治体が土地利用等リスク低減等を強化した場合、保険料率を最大で45%差し引くといったインセンティブを与えているのも特色と言える。

他方、保険金の支払いは連邦政府が保障する。我が国の保険・共済を検討する上で一考に値すると思われる。

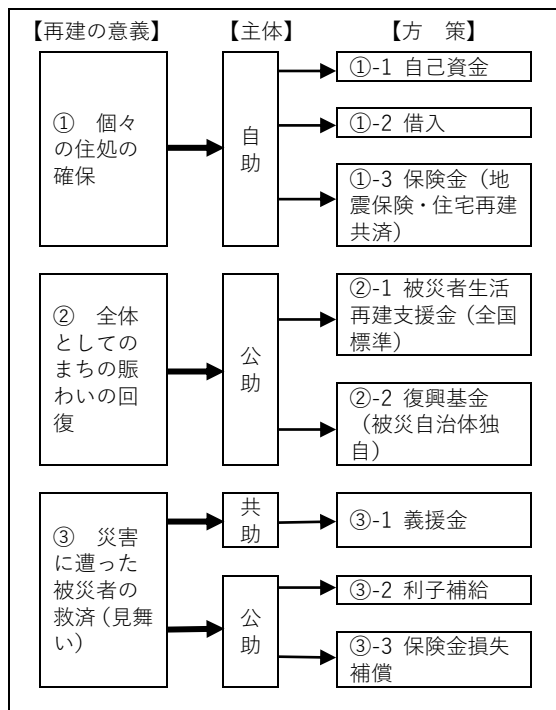
### (5) 考察

住まいは、個人の私有財産だけでなく、まちを構成する要素といった公的財産の性格をも有していることから、一つにとらわれない復興基金、義援金、被災者生活支援金、さ

らには保険・共済を含めた、総合的な支援の仕組みが求められる。

図1は住宅再建の意義、それにもとづく実施主体、そのための具体的方策を示す。住宅再建の意義は大きく、「①個々の住処の確保」「②全体としてのまちのにぎわいの回復」「③災害に遭った被災者の救済（見舞い）」に分けることができる。①は私有財産と見なせることから、自助努力で対応すべき領域となる。「自己資金対応」、「資金の借入」、「保険・共済への加入」が考えられる。②はまちを構成する住処が回復しないと公益を損なうことから公助で対応する。全国一律に適用する「被災者生活再建支援法支援金」と、「復興基金」をはじめとする被災地の特性に配慮した自治体独自の支援がある。③は共助による義援金が顕著だが、公助についても、自助による資金借入や保険・共済加入が行き詰まらないように、「利子補給」の充実や国による「損失補償」が求められる。

図1：住宅再建の意義・主体・方策



これらをベースにした場合、実際の住宅再建はどうなるのか、注文戸建住宅でだまかに試算する。（一社）住宅生産団体連合会の「図表1 戸建注文住宅の平均顧客像の変化（4都市圏全体）」によれば、2016年度の平均建築費は3,454万円、自己資金は1,318万円である。差額の2,136万円について、借入以外にどのような支援を得られるかをシミュレーションした（表1参照）。

保険・共済は、兵庫県の住宅再建共済又は地震保険で前者の上限600万円が支援されたとする。公助では、被災者生活再建支援金からの300万円の他、復興基金は、岩手県・被災市町村が東日本大震災で支給した200万円

表1：住宅再建にかかるシミュレーション

建築費		3,454万円
内訳	自己資金	1,318万円
	住宅再建共済または地震保険	600万円
	被災者生活再建支援法支援金	300万円
	復興基金（直接支援）	200万円
	義援金	236万円
	復興基金（利子補給）	800万円

（注：一部300万円）を適用させる。義援金は、「雲仙普賢岳噴火災害」「奥尻島北海道南西沖地震」「阪神・淡路大震災」「新潟県中越地震」「能都半島地震」「東日本大震災（宮城県気仙沼市・岩手県釜石市）」「熊本地震」での全壊家屋への配分額の平均値236万円とする。これらを合計すると1,336万円となる。残り800万円が銀行等からの借入金で利子補給で間接的に支援を受けられると想定する。

これを実現する上での留意点を以下に挙げる。

- ① 地震保険への加入率の向上を図るか、兵庫県の住宅再建共済の仕組みを全国的に拡大させる必要がある。
- ② 将来の巨大災害で、被災者生活再建支援金が財政的に破綻しないか懸念される。南海トラフ地震では全壊家屋が最大250万棟と想定されており、全壊家屋だけでも75兆円を支給しなければならない。財源確保の対策を講じることが求められる。
- ③ 復興基金も財源の大半を国の財源に頼っていることから、多くを期待するのは難しい。宝くじ収益金や企業からの寄附等民間基金の活用も考えられる。
- ④ 義援金は、大規模災害になるほど個々の被災者に十分行き渡らない傾向があるため、これも多くを期待するのが難しい。
- ⑤ そのため、保険・共済への加入拡大が求められる。基本的には自助の取組みだが、皆で支え合うという共助の枠組みでもあり、最終的に損失を補償するのは公助の役割である。自助・共助・公助を連動させた支援が必要である。米国の国家洪水保険制度の枠組みが参考になる。

本研究により、復興基金、義援金が公的資金に比べ融通性があることと、被災地自治体の裁量で被災者のニーズに沿った支援が可能であることが明らかになった。

一方、これらは巨大災害の際、十分な財源が期待できるか不確かなため、保険・共済による自助をベースに共助・公助で下支えする方が必要であることがわかった。本研究をベースに今後も住宅再建支援にかかるより精度の高い研究に努めたい。科学研究費によるご支援に感謝申し上げます。

<引用文献>

- ① 青田良介：「第3章(2)復興基金－被災者支援に不可欠な裏技－」「第3章(7)義援金－寄付者の気持ちが伝わる方策を－」、兵庫県震災復興研究センター編『大震災20年と復興災害』、クリエイツかもがわ、pp132-135、2015年
- ② 青田良介「復興基金とローカル・ガバナンス」、震災研究センターNo.162、兵庫県震災復興研究センター、2016、pp3-13
- ③ 大関輝一：「3・11と被災者支援生活再建期支援の模索～仮設入居者、在宅被災者、避難所被災者へのケア～」『賃金と社会保障』No.1543・44、2011、pp62-75
- ④ 高成田亨＝布施龍一：「復興から取り残される『在宅被災者』」、世界2012年4月号、2012、pp155-164
- ⑤ チーム王冠：東日本大震災・在宅被災世帯「家屋修繕状況調査」報告書2014年11月21日 東日本大震災から3年8ヶ月の現実」
- ⑥ 坪川博彰、「災害保険講座第1回 米国の国家洪水保険制度について」、災害に強い社会システムに関する実証的研究ニューズレター第9号、防災科学技術研究所、2004
- ⑦ 山崎栄一：「第8章 被災者支援の法制度」、関西大学社会安全学部編『東日本大震災復興5年目の検証』、ミネルヴァ書房、2016、pp171～187
- ⑧ 山崎栄一：「熊本地震における被災者支援」、社会安全学研究第7号、2017、pp77～86

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計15件)

- ① 青田良介：東日本大震災被災地(岩手県・宮城県)における住宅再建支援と復興基金の役割に関する考察、査読有、災害復興研究第6号、2014、pp17-45
- ② 山崎栄一：レジリエンスを支える法制度、情報誌CEL第108号、2014年、pp56-59
- ③ 青田良介：愛知県における東日本大震災広域避難者支援の背景にある官民協働に関する考察、査読有、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol.50 No.3、2015、pp851-858
- ④ 山崎栄一：災害時要支援者への支援と課題、法律のひろば69巻3号、2016、pp13-18
- ⑤ 青田良介：岩手県・宮城県における東日本大震災復興基金の活用に関する考察、査読有、災害復興研究 Vol.8、2016、pp15-38
- ⑥ 馬場美智子・岡井有佳：日仏の水害対策のための土地利用・建築規制：滋賀県の流域治水条例とフランスのPPRNを事例として、査読有、日本都市計画学会論文集、pp610-616、2017年

[学会発表] (計16件)

- ① 青田良介：福島第一原子力発電事故に伴う広域避難者の復興を支援する中間支援組織の役割と課題に関する考察、自治体危機管理学会第25回定例研究会(招待講演)、2014.5.21
  - ② 山崎栄一：自然災害と被災者支援、日本公共政策学会関西支部、2014.12.6
  - ③ 馬場美智子・石川永子：仙台市のみなし仮設住宅居住者の住宅再建に関わる意向と要因、日本災害復興学会、2016.10.1-2
- [図書] (計6件)
- ① 塩崎賢明・出口俊一・青田良介・山崎栄一・津久井進ほか：大震災20年と復興災害(「中間支援組織」「復興基金」「義援金」「被災者台帳システム」「災害対策基本法」)、pp120-123、クリエイツかもがわ、2015、pp132-147
  - ② 安部誠治・河田恵昭・山崎栄一ほか：リスク管理のために社会安全学(「第12章 法学者から見た防災教育」)、ミネルヴァ書房、2015、pp232-248、
  - ③ 山崎栄一・河田恵昭・永松伸吾・越山健治ほか：東日本大震災復興5年目の検証(「第8章被災者支援の法制度」)、ミネルヴァ書房、2016、pp171-187
  - ④ 青田良介・山崎栄一・野呂雅之・津久井進ほか：災害対応ハンドブック(「避難生活(避難救助法等)」「義援金」「復興基金」)、法律文化社、2016、pp38-40、pp58-60、pp126-128
  - ⑤ Eiichi Yamasaki, : Asian Law in Disasters (Legislation to support disaster victims in Japan), Routledge, 2016, pp163-177,
  - ⑥ 馬場美智子：「コミュニティ防災の基本と実践」、大阪市立大学共同出版会、2017 pp233

6. 研究組織

(1) 研究代表者

青田 良介 (AOTA, Ryosuke)

兵庫県立大学院・減災復興政策研究科・教授  
研究者番号：30598107

(2) 研究分担者

山崎 栄一 (YAMASAKI, Eiichi)

関西大学・社会安全学部・教授

研究者番号：00352360

馬場 美智子 (BANBA, Michiko)

兵庫県立大学院・減災復興政策研究科・准教授

研究者番号：40360383

(3) 研究協力者

我謝 勝 (GAJA Masaru)

兵庫県職員