

## 《論文》

査読付き

## 被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察

青田 良介\*

## 要約

本研究では、災害発生後個々の被災者の私有財産の形成に資するものには公的支援できないとする国の方針のもとで、被災者の再建が取り残されるという課題を解決すべく、被災自治体が展開する復興基金や義援金の役割に着目し、「雲仙・普賢岳噴火災害」「北海道南西沖地震災害」「阪神・淡路大震災」「新潟県中越地震災害」「能登半島地震災害」を対象に分析する。

復興基金については、個々の復興基金の支援メニューを「個々の被災者、事業者等を対象に現金支給や費用負担等により直接支援するメニュー」「個々の被災者、事業者等を対象に融資や借入に伴う利子補給や保証金等により間接支援するメニュー」「コミュニティを対象に支援するメニュー」「コミュニティ以外の団体や組織あるいは不特定多数者の利益に供するメニュー」「被災者やコミュニティの支援者を支援するメニュー」に分類し、それぞれの復興基金や「住宅」「生活」等支援分野の特色を分析する。

その結果、復興基金の機能として、「公的支援（＝公助）を補完する機能」及び「被災者、コミュニティ、外部支援（＝自助・共助）をエンパワメントする機能」があるのがわかる。さらに、支援メニューは各支援分野に概ね共通するものと、被災地の地域性や災害の特性を反映したものから成り立つことを明らかにする。

次に、義援金について、本来の性格とそれぞれの災害における概要を整理した上で、同一災害における復興基金と義援金との関係を分析する。これらの結果、義援金が多額に達した場合には、復興基金と一体となって地方自治体の持ち味を生かした被災者支援を推進するツールになりうるということがわかる。

**キーワード：**「被災者の私有財産」「公的支援」「復興基金」「義援金」「公助の補完」「自助・共助の担い手のエンパワメント」「地方自治体主導」

## 1 研究の意義

日本は世界でも有数の災害大国で、これまで数多くの地震や火山災害、水害等に悩まされてきた。先進国の我が国では、インフラを中心に大規

模な災害復旧が実施されるため、阪神・淡路大震災の被災地では震災後約3年で高速道路や鉄道などのインフラが復旧し、高層ビルなどが建ち並ぶなどして被災地は元に戻ったと評されることもあった。しかし、古くからの街並みを取り壊し、高層マンションや道路を中心にハードの整備をし

\* 関西学院大学災害復興制度研究所研究員、兵庫県立大学政策科学研究所客員研究員

ただで、人々の幸せが元に戻るとは限らない。復興の主役は被災者である。被災者が住まいと仕事を確保し人間らしい生活を取り戻し、地域社会を再生させることが不可欠である。

大正時代の経済学者福田徳三は、関東大震災後の復興に際し、人間の復興の重要性を説いた。人間の復興とは生存の機会の復興を意味し、生存機会の復興は、生活・営業・及び労働機会（これを総称して営生という）の復興の重要性を意味するとした<sup>1</sup>。関西学院大学災害復興制度研究所法制度研究会では、災害復興基本法試案（2010）<sup>2</sup>において、人間復興を推進する観点から「被災者の自立する権利」「住まいの確保」「就業や生業の確保」「制度の網から漏れた少数者への支援」「地域の文化や習俗の尊重」「コミュニティの継続性」等の重要性を指摘したところである。

しかし、国は、被災者の私有財産の維持形成に関わるものには原則として公的に支援しない、被災者の自己責任や自助努力によるものとの姿勢を保持している。災害直後こそ災害弔慰金の支給等に関する法律により弔慰金や障害見舞金等が支給されるとともに、災害救助法により避難所や応急仮設住宅の設置、食品、飲料水の供与等が実施される。しかし、復旧や復興の段階になると、公益性の高いものは別として、個々の被災者の住まいや生活、生業への支援に対しては公的支援が施されない。その結果、これまでの災害において自力で立ち直れない被災者が多く続出した。

しかし、現実には被災者の再建は並大抵のものではなく、例えば、1990年11月の雲仙・普賢岳火山災害では、火砕流や土石流被害に対し災害対策基本法に基づく警戒区域設定や避難勧告等が設定され立入禁止等の措置が採られたため、長期避難や休業等を余儀なくされる被災者が発生した。地元では、それに伴う被災者の財産上の損失補填や救済措置を国に求めたが、実現されなかった。また、阪神・淡路大震災では、膨大な数の住宅の損壊を引き起こしたものの、上述の雲仙・普賢岳火山災害や1993年の奥尻の北海道南西沖地震災害に比べて1人当たり配分される義援金が少なかったため、公的支援を求める声が挙がった。

これらに関連して、阿部（1995）<sup>3</sup>は、「国家が損失を補填するのは、公務員に違法・過失がある場

合か、財産権を公共のために用いる場合に限られる。国家は天災に対して法的責任を負うものではないから、その犠牲者に賠償なり補償をする理由はない」「被災者には、財産の喪失のいかんを問わず一律に見舞金を与えよという意見もあるが、被災者の判定が困難であるうえ、それは焼け太りを承認することになり、国家賠償・損失補償における焼け太り禁止原則との均衡を欠く上、被災地外の国民との間に絶対的な不公平を生じる」とする。

これに対し、高寄（1999）<sup>4</sup>は、「被災者が求めているのは、財産保障でも生活保障でもない。（中略）阪神大震災の被災者が求めたのは、生活復興のための立ち上げのための資金としての支援金であった」とする。特に低所得者は十分な資産を有していたわけでない。「震災によって被害を受けたのは、都市基盤のみでなく、住宅・家族も損壊され、同時に健康・精神の破壊、そしてコミュニティの崩壊だった」「大災害の場合、このような地域社会全体が疲弊し、救済措置を必要としており、そこに単に個人の救済だけでなく、地域社会の救済という「公共性」が付与されるのである。生活復興のため公的支援策が、通常の救済措置、社会保障以外に必要なのである」と主張する。被災者が失った補償を求めると言うよりは、地域社会の再建という観点から個々の被災者への支援が必要と解することができる。

しかし、現状では、直後の救済を除いて<sup>1)</sup>、国の公的支援によるものとしては、改正被災者生活再建支援法による現金給付等に限られるなど、十分なものとは言い難い。そこで、被災者により近い立場に位置する自治体において、地方独自の施策が展開されてきた。

その一つに災害復興基金がある。これまでの比較的規模の大きいいくつかの災害では国の公的支援を補完し被災者をより支援するものとして、災害の度に設置されてきた。林（2007）<sup>5</sup>は阪神・淡路大震災を題材に、復興基金の特色を次のように示した。

- 国、兵庫県・市町等公共団体が一定の措置を行ったが、もう一步踏み込んだ支援が必要と認められる事業
- 震災特例など特別の金利を適用した事業で、被災者の自立支援のためにさらに金利を

引き下げる必要がある事業

- ボランティア活動、自治会活動等、被災者の自立復興を支援する事業
- 一定の公共性、公益性があるが、何らかの理由により行政が措置を行えない部分を対象に、一歩踏み込んで支援する事業

こうした点を踏まえ、本研究では、被災者支援にかかる復興基金の特色を考察する。さらに、義援金についても併せて検討する。義援金については、市民等による善意の寄付金であり、原則見舞金として支給されるが、被災者への現金給付を補完するとともに、見舞金の内容が復興基金の支援事業に類似、若しくは重複する場合があることから、考察の対象に加えることとした。

## 2 研究対象とする災害とその特徴

本研究では、復興基金と義援金の双方を用いて被災者支援を実施した事例として、「雲仙・普賢岳噴火災害」「北海道南西沖地震災害」「阪神・淡路大震災」「新潟県中越地震災害」「能登半島地震災害」を分析する。「雲仙・普賢岳噴火災害」は平成2年11月17日～平成7年2月まで続いた火山災害で、土石流や火砕流が頻発したため、災害対策基本法第63条に基づく警戒区域その他の措置が採られた。立入り禁止に伴い避難生活が長期

化し、農業や商工業などの生業に就けない、住宅や田畑など個人資産の維持管理ができない状況が続いた。観光客の減少や人口流出などにも影響が生じた。「阪神・淡路大震災」は平成7年1月17日に発生した都市直下型地震で、甚大な人的被害と家屋の倒壊・消失、都市基盤の損壊や商業・業務機能の停滞といった被害を引き起こした。大量の住宅再建や復興まちづくり、生活再建等が大きな課題となった。また、復興の長期化に伴い仮設住宅や復興住宅等に取り残される高齢者が続出した。一方、ボランティア元年と呼ばれたように多くのボランティアやNPO、専門家等が参画するなど、「自助」「共助」の重要性が認識された災害でもあった。「新潟県中越地震災害」「能登半島地震災害」では阪神・淡路大震災ほどの被害規模には至らなかったが、中山間地をはじめとする郡部や地方都市を襲った自然災害として、平生から抱える過疎高齢化の問題に拍車をかけ、集落の衰退はもとより、地場産業や農林水産業等生業への影響が懸念される。

## 3 災害復興基金

### 3-1 復興基金の概要

これまで設置された主な復興基金の概要を表1に示す。その仕組みであるが、現行では「A. 地

表1 これまで設置された主な復興基金の概要

名称	設置期間	設置者	基金規模（及び財源）	事業（メニュー）数	事業費総額
①雲仙岳災害対策基金	H3.9～H.14.8	長崎市	1090億円（地方交付税補填＋義援金）	73	275億円
②島原市義援金基金	H3.12～H.17.5	島原市	44億円（義援金）	56	約76億円
③奥尻町南西沖地震災害復興基金	H6.1～H.10.3	奥尻町	133億円（義援金）	73	約140億円
④阪神・淡路大震災復興基金	H7.7～継続中	兵庫県・神戸市	9000億円（地方交付税補填）	113	3550億円
⑤中越地震復興基金	H17.3～継続中	新潟県	3050億円（地方交付税補填）	130	600億円
⑥能登半島地震復興基金	H19.8～継続中	石川県	500億円（地方交付税補填）	23	34億円
⑦能登半島地震被災中小企業復興支援基金	H19.7～継続中	石川県	300億円（中小企業近代化資金貸付金＋石川県）	16	非公表
⑧中越沖地震復興基金	H19.10～継続中	新潟県	1200億円（地方交付税）	53	90億円
⑨中越沖地震被災中小企業復興支援基金	H19.10～継続中	新潟県	400億円（中小企業近代化資金貸付金＋新潟県）		30億円

方自治体の起債による財源の利子で事業を実施するとともに、起債に伴う利払いを主に地方交付税措置で補填するもの」「B. 義援金をもとに利子運用もしくは取り崩しするもの」「C. 国の特定貸付金（この場合は中小企業基盤整備機構が有する中小企業近代化資金貸付金）に県費を足したものを原資に利子運用するもの」がある。復興基金自体は制度として恒久化されたものではないので、災害の度に被災自治体で設置が検討される。将来、他の財源が検討される可能性もあると言える。

基金の主な事業分野は「住宅」「生活」「産業」「農林水産業」「教育」「記録広報」「地域復興」等である。

### 3-2 個々の復興基金の分析

表2では、①～⑦の基金を対象に、それぞれの支援内容を「住宅再建支援」「生活再建支援」「地域復興支援」「産業再建支援」「農林水産業再建支援」「教育・文化再建支援」「記録広報」「二重被災者再建支援」に大きく分類し、各項目（小分類）については、最も事業規模の大きい④をベースに、不足する項目があればそれ以外の基金から付け足した。その上で各基金の個別の支援メニューを該当する項目に記入した。①と②、⑥と⑦は同一の災害を扱うため、災害毎に同一の欄の中で上下段に区別した。<sup>2)</sup>

それぞれの支援メニューについては、個々の被災者を対象にしたものから不特定多数者の利益に供するものまで様々な形態があることから、林(2007)を参考に、これらを支援の形態に応じて、「◎個々の被災者、事業者等を対象に現金支給や費用負担等により直接支援するメニュー」「●個々の被災者、事業者等を対象に融資や借入に伴う利子補給や保証金等により間接支援するメニュー」「■コミュニティを対象に支援するメニュー」「▲コミュニティ以外の団体や組織あるいは不特定多数者の利益に供するメニュー」「★被災者やコミュニティの支援者を支援するメニュー」に分類した。個々の被災者、事業者への支援については、公的資金による現金支給等が容易でないことから直接支援(◎)と間接支援(●)に分類した。こ

こで直接支援とは被災者の私有財産の形成につながりうる現金の給付や助成・補助を指し、それ以外を間接支援とする。さらに、近年コミュニティやボランティア等被災者支援団体の活動が顕著であることを踏まえて別途(★)で分類することとした。

次に、表2の分類結果に基づく支援メニュー毎の数を表3に示す。さらに、表3をもとにした「各復興基金と支援分野の関係」「各復興基金と支援形態の関係」「支援分野と支援形態の関係」をそれぞれ図1～3に示す。これらを下に、「3-3 復興基金毎の特色」「3-4 支援分野毎の特色」を考察する。

### 3-3 復興基金毎の特色

全体では、生活再建、産業再建、農林水産業再建の支援メニューの数が特段に多い。住宅再建は支援内容が住宅の購入や賃貸、相談等に括れるためそれほど支援メニューの数は多くない。また、不特定多数に対する支援メニューが最も多い一方、被災者に対する直接支援のメニューが多いのも特徴的と言える。

「雲仙(①+②)」では、農林水産業で最も多くの支援メニューが作られ、生活、産業再建がそれに続く。農林水産業では長期間立入禁止に伴う事業再開支援、転作のための支援、火山灰の降灰に対する支援がとられた。生活分野では、被災者自立のための資金支援、地域コミュニティ拠点等支援、福祉施設再開・整備支援等が実施された。産業分野では観光復興取組み支援や雇用関係支援等が実施された。また、住宅再建だけでなく、生活、産業、農林水産業等全般的に被災者に対する現金給付等直接支援メニューの割合が多いなど、義援金基金を活用した損失補償的な性格の濃い支援と考えられる。

「奥尻(③)」でも生活再建や農林水産業再建に対する支援が多い。義援金基金を条例化したことにより、ハード面での復興まちづくりにも活用されている。水産業をはじめ不特定多数者への直接支援が多いのも特徴的である。

「阪神・淡路(④)」で、住宅分野の支援メニューが他の基金に比べて多いのは、都市の実情に合わ

表3 各復興基金による支援メニューの数

		住宅	生活	地域 振興	産業	農林 水産業	教育	記録 広報	二重 被災者	小 計
雲仙 (①+②)	◎ (被災者直接)	8	18	2	11	26	3	0	0	68
	● (被災者間接)	0	3	0	7	5	0	0	0	15
	■ (コミュニティ支援)	1	8	0	0	0	0	0	0	9
	▲ (不特定多数支援)	2	3	7	18	21	2	8	0	61
	★ (支援者支援)	0	3	0	0	0	0	0	0	3
	小 計	11	35	9	36	52	5	8	0	156
奥尻 (③)	◎ (被災者直接)	5	7	0	1	2	2	0	0	17
	● (被災者間接)	0	2	0	1	0	0	0	0	3
	■ (コミュニティ支援)	0	9	0	0	0	0	0	0	9
	▲ (不特定多数支援)	0	9	8	7	15	0	4	0	43
	★ (支援者支援)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	小 計	5	27	8	9	17	2	4	0	72
阪神淡路 (④)	◎ (被災者直接)	7	6	0	11	0	10	0	0	34
	● (被災者間接)	13	4	0	10	1	1	0	0	29
	■ (コミュニティ支援)	1	10	0	1	0	0	0	0	12
	▲ (不特定多数支援)	12	7	0	15	0	0	4	0	38
	★ (支援者支援)	1	14	0	1	0	0	0	0	16
	小 計	34	41	0	38	1	11	4	0	129
中越 (⑤)	◎ (被災者直接)	11	4	0	11	17	7	0	1	51
	● (被災者間接)	2	4	0	7	4	0	0	6	23
	■ (コミュニティ支援)	0	11	5	0	2	0	0	0	18
	▲ (不特定多数支援)	3	6	1	11	15	0	4	0	40
	★ (支援者支援)	0	10	4	0	0	1	0	0	15
	小 計	16	35	10	29	38	8	4	7	147
能登 (⑥+⑦)	◎ (被災者直接)	3	1	1	6	1	2	0	0	14
	● (被災者間接)	1	1	0	5	1	0	0	0	8
	■ (コミュニティ支援)	1	4	0	0	1	0	0	0	6
	▲ (不特定多数支援)	1	0	0	12	4	0	0	0	17
	★ (支援者支援)	0	1	1	0	0	0	0	0	2
	小 計	6	7	2	23	7	2	0	0	47
総 計		72	145	29	135	115	28	20	7	551

せて多彩な支援が施されたためと考えられる。しかし、その大半が個人に対する間接支援か不特定多数に対する支援なのが特徴的と言える。生活再建や産業再建の支援メニューも多く、生活分野では被災者に対する自立支援金と新規産業誘致支援、外国人県民や私立の学校・文化財に対する支援が直接支援で産業分野では新規産業等に対する直接支援もあるが、全般的には間接支援や不特定多数に対する支援が多い。商店街に対する支援メニューの多いのも特徴的である。また、コミュニティに対する支援が増えると共に、NPO等外部支援者を支援するメニューが現れるようになった。

「中越 (⑤)」では、生活再建、産業再建、農林水産業再建の支援メニューが多い。生活再建では、他の基金に比べて生活環境改善や福祉施設再

開・整備支援のメニューが多い。産業再建では、他の基金に比べて地域産業の復興取組みを支援するメニューが多い。また、「阪神・淡路」に比べて被災者を直接支援するメニューが増えている。一方、生活再建や地域振興では、集落といったコミュニティ支援だけでなく、集落を応援する生活相談員、地域復興支援員、NPO等外部支援者への支援メニューが作られた。

「能登 (⑥+⑦)」では、産業分野で国の中小企業近代化資金貸付金を活用した支援の割合が高く、地場産業を中心に業界の団体、さらには個々の事業主に対する直接支援メニューが目立つ。

表2 各復興基金の支援メニュー一覧

		上段：雲仙岳災害対策基金（行政基金）	奥尻町南西沖地震復興基金
		下段：義援金基金（災害対策基金（義援金基金）+島原市基金）	
住宅 再建 支援	持ち家の建替・購入・修繕支援	「◎住宅再建時助成事業」「▲被災者用住宅団地造成促進助成事業」 「◎住宅再建時助成事業」「◎警戒区域内残存住宅再建時助成事業」 「◎住宅確保助成事業」「◎家財置場のための倉庫等確保助成事業」	「◎住宅解体費助成事業」「◎住宅基礎上げ工事費助成事業」「◎住宅取得費助成事業」 「◎定住促進土地購入・住宅整備助成事業」
	高齢者の持ち家建替・購入・修繕支援等		
	被災マンションの建替・修繕支援		
	共同化・協調化支援		
	賃貸住宅再建・建設支援等	「▲地域特別賃貸住宅推進助成事業」 「◎避難住宅家賃助成事業」「◎住宅家賃補助事業」	
	宅地防災工事支援		
	二重（ダブル）ローン支援		
	住宅再建等相談、まちづくり支援		
	仮設住宅移転支援	「■仮設住宅のゆとり化モデル事業」 「◎移転費用助成事業」	「◎応急仮設住宅転出費用助成事業」
生活 再建 支援	被災者の自立のための資金支援	「◎生活雑費支給事業」「◎生活支援事業」「◎新生活支援事業」 「●生活安定再建資金利子補給事業」	「◎家具・家財購入費助成事業」
	被災者生活復興支援・生活の安定対策事業	「◎住宅被災者生活再建助成事業」「◎勤労者生活維持資金支給事業」	
	健康支援	「◎医療費助成事業」 「◎国民健康保険税補助金支給事業」	
	被災者相談・情報提供事業等支援	「▲災害関連文書等配布助成事業」「▲災害関連情報等伝達支援事業」	「▲復興基金支援施策ガイドブック作成事業」
	被災者就労、いきがづくりの場提供事業支援		
	ボランティア活動支援	「★ボランティア団体のネットワーク化推進事業」「★（財）県民ボランティア振興基金設立支援事業」 「★ボランティア協議会運営費等助成事業」	「▲高齢者スポーツ団体活動資材整備助成事業」

阪神・淡路大震災復興基金	中越大地震復興基金	上段：能登半島地震復興基金 下段：能登半島地震被災中小企業復興支援基金
「●被災者住宅購入支援事業補助」「●被災者住宅再建支援事業補助」「●県・市町単独住宅融資利子補給」「●大規模住宅補修利子補給」「●隣地買増し宅地規模拡大支援利子補給」「●被災市街地復興土地地区画整理事業地区内土地利用促進事業融資利子補給」「▲定期借地権方式による住宅再建支援事業補助」	「◎越後杉で家づくり復興支援」「◎県産瓦使用屋根復旧支援」「●被災者住宅復興資金利子補給」「◎雪国住まいづくり支援」「◎中山間地型復興住宅支援」	「●被災住宅再建利子補給事業」「◎能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業」
「◎高齢者住宅再建支援事業補助」 「●高齢者特別融資（不動産活用型）利子補給」	「◎高齢者・障害者向け住宅整備支援」「●緊急不動産活用型融資制度（リバースモーゲージ）」「▲高齢者ハウス整備・運営支援」	
「●被災マンション建替支援利子補給」 「▲被災マンション共用部分補修支援利子補給」		
「●民間住宅共同化支援利子補給」 「●小規模共同建替等事業補助」		
「▲災害復興準公営住宅建設支援事業補助」「▲特定借上・特定目的借上公共賃貸住宅建設支援事業補助」「▲被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進利子補給」「▲学生寄宿舎建設促進利子補給」「▲被災者向けコレクティブハウジング等建設事業補助」「◎民間賃貸住宅家賃負担軽減事業」	「◎民間賃貸住宅入居支援」「◎親族等住宅同居支援」「◎公営住宅入居支援（高齢者）」	◎民間賃貸住宅入居支援事業
「●宅地防災工事融資利子補給」「◎被災宅地二次災害防止対策事業補助」「◎被災宅地二次災害防止緊急助成」	「▲被災宅地復旧調査」「◎被災宅地復旧工事」	◎被災宅地（擁壁）復旧支援事業
「●住宅債務償還特別対策」	「◎住宅債務（二重ローン）償還特別支援」	
「▲総合住宅相談所設置運営事業補助」「▲ひょうご輸入住宅相談センター設置運営事業補助」「■復興まちづくり支援事業補助」「●復興土地地区画整理事業等融資利子補給」「▲景観ルネサンス・まちなみ保全事業補助」	「▲住宅再建総合相談窓口設置」	「▲住宅再建総合相談・派遣事業」「■住まい・まちづくり協議会活動支援事業」
「▲生活福祉資金貸付金利子補給」「★災害公営住宅入居予定者事前交流事業補助」「◎公営住宅入居待機者支援事業補助」「◎持ち家再建待機者等支援事業補助」「◎公営住宅特別交換（暫定入居）支援事業補助」「▲災害復興グループハウス整備事業補助」	「◎緊急公営住宅入居支援」	
「◎被災者自立支援金」 「◎生活再建支援金（→被災者自立支援金）」 「◎中高年自立支援金（→被災者自立支援金）」		
「●生活復興資金貸付利子補給等」「◎災害復興公営住宅等空家入居者支援事業」		「●生活福祉資金特例無利子化事業」
「■コミュニティプラザ等医療相談事業補助」「▲アルコールリハビリテーション事業補助」「▲『こころのケアセンター』運営事業補助」「▲健康アドバイザー設置事業補助」「▲健康づくり支援事業補助」「▲医療情報ネットワーク整備事業補助」	「▲健康サポート事業」「▲こころのケア・センター設置運営」	
「★高齢世帯生活援助員設置事業等補助」「★生活支援マネジメントシステム事業補助」「★『生活復興県民ネット』設置運営事業等補助」「★いきいきライフサポート事業補助」	「★生活相談支援員設置」「▲ライフサポートセンター設置支援」	
「▲被災地求職者企業委託特別訓練等事業補助」 「▲いきがい『しごと』づくり事業補助」		
「★災害復興ボランティア活動補助」「★復興住宅コミュニティプラザ活動支援事業」「★行政・NPO協働事業助成補助」「★被災地NPO活動応援貸付事業」「★災害復興公営住宅等高齢者元気アップ活動支援事業」「★元気アップ自立活動補助」	「★復興支援ネットワーク」「★災害復興ボランティア活動支援」	

		上段：雲仙岳災害対策基金（行政基金）	奥尻町南西沖地震復興基金
		下段：義援金基金（災害対策基金（義援金基金）＋島原市基金）	
生活 再建 支援	地域コミュニティ拠点等支援	「■集会所建設事業等助成事業」「■被災者団体等の集会所確保助成事業」「■地域活動拠点施設再建助成」  「■仮設住宅仮集会所（憩いの部屋）設置運営事業」「■仮設住宅等衣類乾燥施設設置運営事業」「■安中三角地帯嵩上推進協議会運営費助成事業」	「■応急災害仮設住宅整備事業」「■神威協町内会温泉施設復興支援事業」「■神威協温泉保養所被災機器改修事業」「■郷土芸能保存強化整備助成事業」「■地域お祭り復興支援事業」「■集会所施設整備事業」
	私道復旧等支援		「◎まちづくり受電柱整備事業」
	消費生活協同組合等支援		
	被災外国人県民支援		
	生活環境整備改善		「▲共同テレビ受信施設復興支援事業」 「◎通学通勤交通費助成事業」
	福祉施設再開・整備	「●社会福祉・医療事業団災害融資利子助成事業」「◎社会福祉施設等移転改築助成事業」「◎保育所の降灰対策事業」「◎医療機関再建時等助成事業」「◎ショートステイ個人負担助成事業」  「◎社会福祉施設移転改築等助成事業」	
	住宅環境改善・整備		「◎冬期暖房用灯油等購入費助成事業」 「▲青苗地区下水道整備助成事業」 「▲飲料水供給施設災害復興助成事業」 「▲防犯街灯等整備事業」
	生活困窮者支援	「●災害援護資金利子補給事業」	「●生活福祉資金貸付金利子補給」 「●生活援護資金利子補給事業」
	防災関連対策事業		「◎防災行政無線戸別受信機購入助成事業」「■町内会各地域避難路整備助成事業」「■水難救難所体制強化支援事業」「■避難所等非常用電源確保及び無線機整備事業」「◎災害用保安帽支給事業」「▲防災ハンドブック作成事業」「◎緊急避難用袋配備事業」「▲避難広場照明施設整備事業」「▲災害対策用備蓄飲料水整備事業」
	その他	「◎墓地取得助成事業」	
地域 復興 支援	持続可能な地域づくり	「◎公共鉄道災害復旧助成事業」「▲島原半島高度情報化通信基盤整備事業」「▲長崎県美しいふるさと推進大会事業」「▲保健環境連合会緑化等環境美化事業」  「◎公共鉄道防災助成事業」「▲各種視察研修等助成事業」「▲住民参加型川づくり事業」「▲被災者自立復興推進事業」「▲地域高度情報化推進事業」	
	まちづくり復興支援	「▲まちづくりに係る公共用地取得事業」「▲まちづくりに係る分譲用地取得事業」「▲まちづくり造成地域ゴミステーション整備事業」「▲被災地区まちづくり等復興整備事業」	
	公園復興支援		「▲青苗墓地公園整備事業」「▲被災公園復興整備事業」
	その他	「▲生涯学習センター（仮称）建設事業」 「▲高齢者生活福祉センター建設事業」	



阪神・淡路大震災復興基金	中越大地震復興基金	上段：能登半島地震復興基金 下段：能登半島地震被災中小企業復興支援基金
<p>「■被災地域コミュニティプラザ設置運営事業補助」 「■被災単身世帯緊急通報設置事業補助」 「■地域集会所再建費補助」 「■復興地域コミュニティ拠点設置事業補助」 「★フェニックス・ステーション設置運営事業補助」 「■ふれあいセンター設置運営事業補助」 「■応急仮設住宅共同施設維持管理費補助」 「■仮設住宅地スポーツ遊具等設置事業補助」</p>	<p>「■地域コミュニティ再建（ソフト事業）」 「■地域コミュニティ施設等再建支援」 「■地域共用施設等復旧支援」 「■集落共用施設等維持管理支援」 「■地域復興支援員設置支援」 「■応急仮設住宅維持管理等」 「★仮設デイサービスセンター設置」 「■仮設住宅等生活交通確保」 「■応急仮設住宅維持管理費」</p>	<p>「■応急仮設住宅維持管理事業」 「■地域コミュニティ維持支援事業」 「■地域コミュニティ施設再建支援事業」 「■地域共用施設復旧支援事業」</p>
<p>「■私道災害復旧費補助」 「◎住宅再建型宅地整備事業補助」 「■民間防犯灯復旧費補助」</p>		
<p>「●消費生活協同組合貸付金利息補給」</p>	<p>「●消費生活協同組合貸付金利息補給」</p>	
<p>「◎外国人県民救急医療費損失特別補助」 「★被災外国人県民支援活動補助」</p>		
	<p>「■被災地域代替生活交通確保支援」 「◎被災児童生徒学区外通学支援」 「▲コミュニティFM放送サテライト局設置支援」 「▲コミュニティFM放送耐震化整備支援」 「◎アスベスト飛散防止緊急対策」 「★地域生活交通確保」 「▲情報通信基盤施設復旧・整備支援」 「■中山間地域再生総合支援」</p>	
<p>「★災害復興グループハウス整備事業補助」 「●医療関係施設復興融資利子補給」 「★小規模共同作業所復旧事業費補助」</p>	<p>「★障害者グループホーム復旧」 「★緊急障害福祉関係施設災害復旧」 「★障害者生活再建支援」 「★社会福祉施設等災害復旧支援」 「◎医療施設等災害復旧支援」 「★障害者支援施設整備支援」</p>	<p>「★社会福祉施設等災害復旧支援事業」 「◎医療施設等災害復旧支援事業」</p>
	<p>「◎水道設置等支援」 「■地域水道施設等復旧」</p>	
<p>「●生活福祉資金貸付金利息補給」</p>	<p>「●生活福祉資金貸付金利息補給」 「●母子寡婦福祉資金貸付金利息補給」 「●災害援護資金利息補給」</p>	
	<p>「■地域復興デザイン策定」 「★災害復興調査・研究活動支援」 「■地域復興デザイン先導事業支援」 「■地域特産化・交流支援」 「★地域復興人材育成支援」 「▲「震災フェニックス～震災から立ち上がる文化の祭典～」開催支援」 「★地域貢献型中越復興研究支援」 「■交流プラットフォーム支援」 「■集落再生通信網整備モデル支援」 「★復興評価・アドバイザー会議開催支援」</p>	<p>「◎のりと鉄道災害復旧支援事業」 「★震災復興地域づくり総合支援事業」</p>

		上段：雲仙岳災害対策基金（行政基金）	奥尻町南西沖地震復興基金
		下段：義援金基金（災害対策基金（義援金基金）＋島原市基金）	
産業 再 建 支 援	災害復旧資金借入者支援	「●地域産業対策資金利子及び保証料補給事業」「●政府系中小企業金融機関災害融資利子補給事業」「●国民生活金融公庫災害資金利子補給事業」「●宿泊施設経営安定対策資金利子補給事業」「●移転対策資金利子等補給事業」	「●中小企業振興資金・災害資金利子補給事業」
	事業再開等支援	「○事業再開準備金助成金支給事業」 「○商工業施設再建時等助成事業」	「○中小企業事業再開費助成事業」
	被災商店街等復興取組み支援	「▲商店街共同施設等設置助成事業」「▲商店街共同施設整備事業」「▲商店街等活性化事業」  「▲商店街活性化対策助成事業」	
	地域産業等復興取組み支援		
	観光復興取組み支援	「▲島原半島広域観光ルート形成魅力アップ計画事業」「▲マスメディア活用事業」「▲エージェント・キャリアー対策事業」「▲修学（研修）旅行誘致事業」「▲大会・会議誘致事業」「▲大型イベント等支援事業」「▲島原半島復興物産展開催事業」「▲テレビ60秒スポット制作事業」「▲日蘭タイアップ誘客対策事業」「▲島原半島特別誘客対策事業」  「▲観光振興対策助成事業」「▲観光客誘致イベント等助成事業」	「▲観光案内版整備費助成事業」「▲地域イベント開催費助成事業」「▲観光復興大型イベント開催費助成事業」「▲観光復興キャンペーン助成事業」「▲観光案内所設備整備助成事業」「▲賽の河原休憩所整備助成事業」「▲奥尻三大祭復興支援事業」
	被災者雇用事業者等補助	「○被災雇用求職者雇用開発助成金支給事業」「●中小企業労働福祉施設等改善資金利子補給事業」「○休業手当助成金支給事業」「○休業補償金支給事業」「○▲技能講習委託事業」	
	被災者就業支援	「○噴火被害地域就職奨励金支給事業」「○被災求職者常用就職支度金支給事業」「○職業訓練受講奨励金支給事業」「○職業訓練生寄宿費助成事業」「○職業訓練等諸費助成事業」「▲職業訓練施設及び企業見学会」	
	新規成長事業者等支援	「●誘致企業に対する助成事業」	

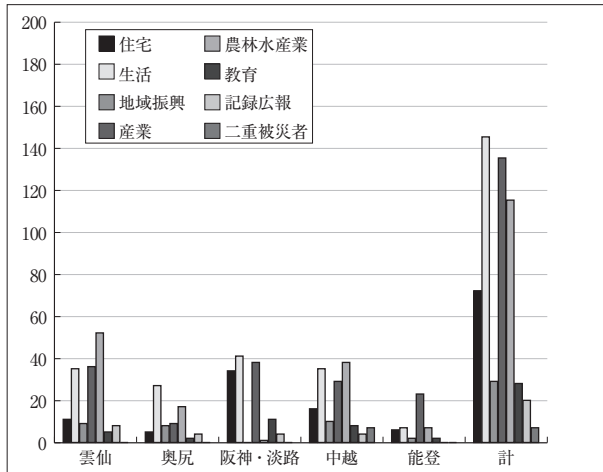
阪神・淡路大震災復興基金	中越地震復興基金	上段：能登半島地震復興基金 下段：能登半島地震被災中小企業復興支援基金
<p>「●政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給」「●環境事業団融資利子補給」「●緊急災害復旧資金利子補給」「●国民生活金融庫（生活衛生資金貸付）災害貸付金利子補給」「●港湾運送事業者等復興支援利子補給」「●民有海岸保全施設復旧融資利子補給」</p>	<p>「●平成16年大規模災害対策資金特別利子補給」「●平成16年新潟県中越地震災害融資特別利子補給」「●平成16年大規模災害対策資金特別保証料負担」「●市町村震災関連制度融資特別利子補給」「●市町村震災関連制度融資特別保証料負担金」「●中堅企業等復旧・復興事業利子補給」「●被災中小企業者緊急経済対策利子補給」</p>	<p>「●能登半島地震対策融資利子補給事業」「●能登半島地震対策融資信用保証料補給事業」</p> <p>「●能登半島地震対策融資（特別分）への利息・保証料助成」「●能登半島地震対策融資（一般分）への利息・保証料助成」「●政府系金融機関の利息助成」</p>
<p>「◎復興市街地再開発商業施設等入居促進事業（家賃補助）」「◎★復興市街地再開発商業施設等入居促進事業（その他補助）」「●事業再開者・新規開業者支援資金利子補給」「●本格復興促進支援利子補給」「●復興市街地再開発商業施設等入居促進事業（利子補給）」</p>	<p>「◎事業所解体撤去支援」「◎伝統的工芸品生産設備等復旧支援」「◎中小企業者仮設店舗等支援」「◎自営業者緊急生業再建支援」「◎地域生活利便性確保（小売・サービス業再開支援）」</p>	
<p>「▲商店街・小売市場復興イベント開催支援事業」「▲震災復興高度化事業促進助成事業」「▲商店街・小売市場の共同施設建設費助成事業」「■被災商店街コミュニティ形成支援事業補助」「▲被災商店街空き店舗等活用支援事業」「▲共同店舗実地研修支援事業」</p> <p>「▲店舗共同化促進利子補給事業」「▲商店街・小売市場共同仮設店舗緊急対策事業」「▲被災商店街復興支援事業」「◎小規模事業者事業再開支援事業」</p>	<p>「▲被災商店街復興対策支援」</p>	<p>「▲共同施設の整備・復旧費助成」「◎商店街仮設店舗設置費助成」「◎被災商店街空き店舗等入居誘致支援助成」「▲復興計画策定・推進事業助成」「◎個別企業の事業用施設整備復旧費助成」「◎保管庫借上費助成」「▲共同ソフト事業への助成」</p>
<p>「▲小規模製造企業復興推進事業補助」「▲地域産業活性化支援事業補助」「◎路線バス災害復旧費補助」「▲地域産業活性化支援事業補助」</p>	<p>「▲組合共同施設等復旧支援」「◎中小企業者販路開拓支援」「◎▲地域商工業者販路開拓支援」「▲被災地商工業復興相談支援」「▲地場産業活性化支援」「▲製造業技術継承支援」</p>	<p>「▲復興計画策定・推進事業助成」「◎個別企業の事業用施設整備復旧費助成」「▲共同施設の整備・復旧費助成」「◎保管庫借上費助成」「▲共同ソフト事業への助成」「▲産業販路開拓等支援事業」「▲輪島塗工芸総合コンテスト開催事業」「▲地域共同販売所設置支援事業」</p>
<p>「▲テレビCM放映事業補助」</p> <p>「◎会議、大会等誘致奨励金交付事業補助」</p> <p>「▲観光復興リレーイベント開催事業補助」</p> <p>「▲観光対策推進事業補助」</p>	<p>「▲観光復興キャンペーン推進」「▲2009新潟県大観光交流年推進」</p>	<p>「▲風評被害払拭・誘客促進観光キャンペーン」「▲復興1周年事業・能登ふるさと博関連事業」「▲道の駅等を活用した能登地域活性化事業」</p>
<p>「◎被災者雇用奨励金」「◎雇用維持奨励金」</p>	<p>「▲被災地域若年者雇用対策」「◎雇用維持奨励金」「◎被災地域就業場所確保」「▲被災地域緊急雇用創出」</p>	
<p>「▲被災者就業支援事業」</p>	<p>「◎被災者特別訓練受講手当」「▲ヤング・ジョブ・カフェながおかキャリア応援プラザ館設置」「◎被災地域就業場所確保」</p>	
<p>「◎新産業構造拠点地区形成促進助成金交付事業」</p> <p>「◎新産業構造拠点地区進出企業賃料補助」「◎●新産業構造拠点地区中核的施設建設費補助・利子補給」「◎産業復興ベンチャーキャピタル制度」</p>		

		上段：雲仙岳災害対策基金（行政基金）	奥尻町南西沖地震復興基金
		下段：義援金基金（災害対策基金（義援金基金）＋島原市基金）	
農林水産業再建支援	災害対策資金	「●雲仙岳噴火災害対策資金利子助成費補助事業（生業維持資金利子等補助事業）」「●雲仙岳噴火災害対策資金利子助成費補助事業（生業再開資金利子等補助事業）」「●農林漁業金融公庫資金利子助成事業（生業維持資金利子等補助事業）」「●農林漁業金融公庫資金利子助成事業（生業再開利子等補助事業）」「●被災農家営農資金償還円滑化事業」	
	農林業経営再建	「○農地借上促進・整備等助成事業」「▲農業共同施設等再建助成事業」「○被災営農施設等再開助成事業」「▲農地災害復旧等助成事業」「○作目転換等技術研修助成事業」「○稚蚕飼育委託事業」「○果樹種苗供給助成事業」「○簡易ハウス耐灰被覆資材助成事業」「○降灰対策事業」「○園芸施設借上助成事業」「○園芸用ハウスリース助成事業」「▲森林被害復旧対策助成事業」「▲森林造成推進対策助成事業」「▲島原半島農林業立国宣言事業」「▲島原半島農林業立国施設整備事業」「▲21世紀をめざす農協合併対策事業」	「○営農施設等再建費助成事業」「▲共同利用農業機械整備助成事業」「▲米穀共同利用施設整備助成事業」「○農業復興特別助成事業」
		「▲安中地区農地復興推進助成事業」「○農業機械等購入助成事業」「○▲島原市雲仙普賢岳周辺地域防災営農対策事業」「▲農地災害復旧等助成事業」「○農地基盤整備助成事業」「○きのこ生産出荷施設等整備事業」「○果樹種苗供給助成事業」「○農業施設リース事業」「○園芸施設借上助成事業」「○花苗供給対策助成事業」「▲農業共同施設等再建助成事業」	
	畜産業被災対策	「○避難家畜草助成事業」「○避難畜舎等借上助成事業」  「○畜産経営再開家畜導入助成事業」「○避難畜舎等借上助成事業」「○畜舎環境保全助成事業」	
	養鯉業被災対策		
	水産業対策	「▲水産基盤整備事業（漁礁設置助成事業、増養殖場造成事業）」「▲漁業種苗放流助成事業」「○事業再開準備助成金支給事業」「▲アサリ・ワカメ等種苗助成事業」「▲沿岸漁業構造改善事業等推進助成事業」「▲水産業影響調査費助成事業」「▲被災漁業関連施設再開支援事業」「○新世紀を担う漁協づくり総合対策事業」  「○漁網等漁業関係助成事業」「○▲島原市水産業降灰対策助成事業」「▲種苗放流助成事業」「▲流木処理対策助成事業」「▲漁業協同組合事業再開助成事業」	「▲共同利用漁船建造費助成及び利子補助事業」「▲共同利用中古船購入費助成事業」「▲水産業共同利用施設整備助成事業」「▲小型船漁船船外機整備費助成事業」「▲共同利用倉庫整備助成事業」「▲小型漁船巻揚施設整備助成事業」「▲漁具購入助成及び利子補助事業」「▲ウニ・アワビ・ホタテ深浅移植助成事業」「▲鮮魚運搬費用助成事業」「▲漁業復興特別助成事業」「▲漁業青色申告会運営費助成事業」「▲製水貯水冷凍冷蔵施設整備事業」「▲アワビ資源回復支援センター整備事業」

阪神・淡路大震災復興基金	中越大震災復興基金	上段：能登半島地震復興基金 下段：能登半島地震被災中小企業復興支援基金
「●農林漁業関係制度資金利子補給」	「●新潟県中越大震災災害対策資金利子補給」「●新潟県中越大震災農林水産業再建資金利子助成」「●新潟県中越大震災復興関係資金利子等助成」「●新潟県中越大震災復興関係資金利子等助成（保証料助成）」	「●農林漁業制度資金利子等助成事業」
	「◎▲代替農地等営農継続支援」「◎▲手づくり田直し等支援」「◎▲農林水産業経営再建整備支援」「◎▲農業用水水源確保支援」「▲災害査定設計委託費等支援」「◎■地域営農活動緊急支援」「◎森林整備緊急支援」「◎▲災害復旧事業費等負担金支援」「■緊急手づくり田直し等総合支援」「▲「越後杉」ふれあい拠点創造・技術伝承支援」「▲森林（もり）の守り手復興支援」「▲中山間地域農業創造的復興支援」	「◎▲■農地等緊急手づくり復旧総合支援対策事業」「▲災害復旧事業費等負担金支援事業」「▲農林漁業用共同利用施設等復旧支援対策事業」「▲地域間調整対策事業」
	「◎家畜緊急避難輸送支援」「◎緊急避難家畜管理支援」「▲畜産廃棄物処理経費補助」「◎経営再建家畜導入支援」「◎畜産施設緊急防災対策支援」「◎▲共同利用畜舎等施設整備支援」	
	「◎飼育魚避難輸送支援」「◎▲一時避難飼育魚管理支援」「◎▲錦鯉養殖業廃棄物処分費助成」「◎錦鯉生産確保緊急支援」「◎▲養鯉池水源確保支援」「▲錦鯉復興支援」	

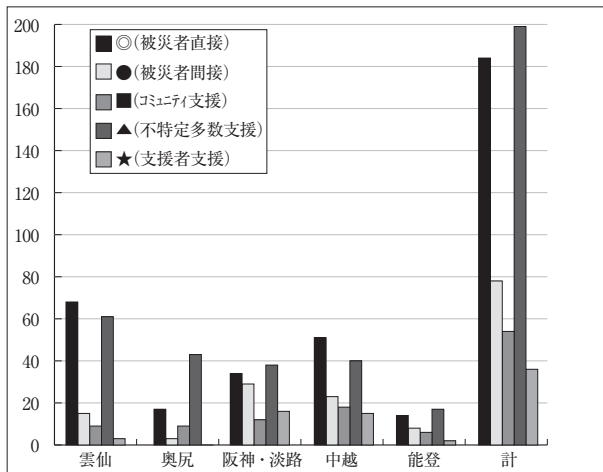
		上段：雲仙岳災害対策基金（行政基金）	奥尻町南西沖地震復興基金
		下段：義援金基金（災害対策基金（義援金基金）+島原市基金）	
教育・文化再建支援	私立学校復興支援		
	学生支援	「○被災児童生徒特別奨学金支給事業」「○島原看護学生通学費助成事業」 「○特別教育資金交付事業」「▲高等看護学校設置事業」	「○人材育成地域交流助成事業」「○被災児童生徒特別教育資金支給事業」
	文化財等復興支援	「▲移転企業関係文化財調査費助成事業」	
	私立博物館等復興支援		
	芸術文化活動支援		
記録広報	震災関連資料収集・保全	「▲雲仙・普賢岳噴火10年復興記念事業」「▲メモリアルガーデン等整備事業」「▲新財団設立事業」 「▲雲仙普賢岳噴火災害犠牲者慰霊事業」「▲災害記録誌制作事業」「▲噴火災害教訓伝達事業」「▲雲仙普賢岳噴火災害記録誌作成事業」「▲北上木場農業研修所跡遺構保存整備事業」	「▲津波資料館建設事業」「▲津波犠牲者慰霊碑建立事業」「▲北海道南西沖地震災害記録誌作成事業」「▲その他特別復興対策支援事業」
二重被災者再建支援	住宅支援		
	中小企業者支援		
	農林漁業者支援		

阪神・淡路大震災復興基金	中越大震災復興基金	上段：能登半島地震復興基金
		下段：能登半島地震被災中小企業復興支援基金
「●私立学校復興支援利子補給」「○私立学校仮設校舎事業補助」「○私立専修学校・外国人学校等災害復旧費補助」「○私立専修学校・外国人学校教育活動復旧費補助」「○私立専修学校・外国人学校授業料等軽減補助」	「○私立学校施設設備災害復旧支援」「○私立専修学校等広域生徒補習活動支援」「○被災児童生徒対象カウンセラー派遣事業（私立学校）」	「○私立学校施設等災害復旧支援事業」
	「★被災児童生徒対象カウンセラー派遣事業（公立小学校）」	
「○文化財修理費助成事業補助」「○歴史的建造物等修理費補助」	「○牛の角突き復興支援」「○指定文化財等災害復旧支援」「○歴史的建造物等再建支援」「○民俗資料・歴史資料保存支援」	「○指定文化財等災害復旧支援事業」
「○私立登録博物館修理費補助」「○私立博物館類似施設修理費補助」「○私立博物館相当施設修理費補助」		
「○被災地芸術文化活動補助」		
「▲震災周年追悼・記念行事関連復興事業」「▲追悼行事関連文化復興事業補助」「▲被災者自立復興支援事業」「▲震災関連広報事業」	「▲「震災の記録」収集・保全支援」「▲震災復興広報強化事業」「▲「復興と感謝のモニュメント」等設置支援」「▲メモリアル拠点整備・運営等支援」	
	「●二重被災者住宅債務償還特別支援」「○二重被災者宅地復旧工事特別支援」	
	「●二重被災者産業関係債務償還特別支援（平成16年大規模災害対策資金特別利子補給）」「●二重被災者産業関係債務償還特別支援（平成16年新潟県中越大震災）災害融資特別利子補給）」「●二重被災者産業関係債務償還特別支援（市町村震災関連制度特別利子補給）」	
	「●二重被災者農林水産業関係債務償還特別支援（新潟県中越地震災害対策資金利子補給）」「●二重被災者農林水産業関係債務償還特別支援（新潟県中越大震災復興関係資金利子等助成）」	



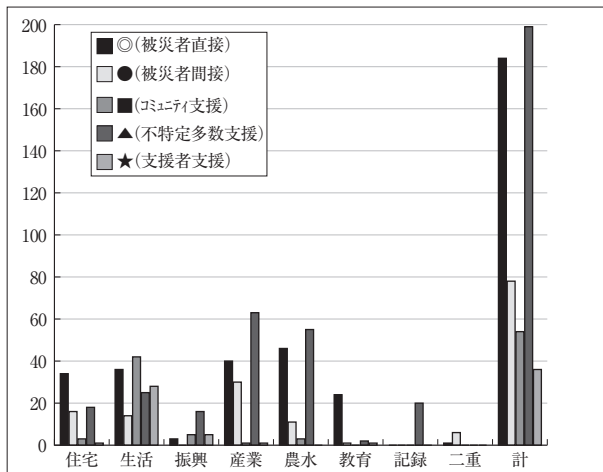
	雲仙	奥尻	阪神・淡路	中越	能登	計
住宅	11	5	34	16	6	72
生活	35	27	41	35	7	145
振興	9	8	0	10	2	29
産業	36	9	38	29	23	135
農水	52	17	1	38	7	115
教育	5	2	11	8	2	28
記録	8	4	4	4	0	20
二重	0	0	0	7	0	7
計	156	72	129	147	47	551

図1 各復興基金と支援分野の関係



	雲仙	奥尻	阪神・淡路	中越	能登	計
◎	68	17	34	51	14	184
●	15	3	29	23	8	78
■	9	9	12	18	6	54
▲	61	43	38	40	17	199
★	3	0	16	15	2	36
計	156	72	129	147	47	551

図2 各復興基金と支援形態の関係



	住宅	生活	振興	産業	農水	教育	記録	二重	計
◎	34	36	3	40	46	24	0	1	184
●	16	14	0	30	11	1	0	6	78
■	3	42	5	1	3	0	0	0	54
▲	18	25	16	63	55	2	20	0	199
★	1	28	5	1	0	1	0	0	36
計	72	145	29	135	115	28	20	7	551

図3 支援分野と支援形態の関係



### 3-4 支援分野毎の特色

#### (1) 住宅再建支援

住宅再建支援では、被災者に対する直接支援メニューが最も多く、被災者への間接支援メニューと集合住宅等不特定多数への支援メニューが続く。

「雲仙」や「奥尻」では被災者の住宅本体も含めて再建への直接支援が実施された。「雲仙」では、半壊以上の再建に対し①と②を併せて最高で550万円が支給された。また、警戒区域内に住居を残したまま移転して再建する場合にも550万円が、持ち家を諦め民間住宅、公営住宅に入居する場合でも最高で300万円が支給された。「奥尻」では、住宅再建費用として最高800万円が支給されたほか、損壊した住宅の解体助成として最高30万円、津波に備えて基礎上げ工事するのにも最高30万円が助成された。

両基金に共通するのは、これら支援の財源（「雲仙」の場合はその大半）が義援金によるということである。公的資金による基金の場合、被災者の私有財産への支援が制限される傾向があるのに対し、義援金ではそれに囚われる必要のないことが要因として挙げられる。

これに対し、「阪神・淡路」では、基金の財源が主に地方交付税で補填されたことから、住宅再建本体に対する直接支援が実現されず、家賃補助等一部に止まった。一方、都市部の多様な住宅再建に対応するために、利子補給等による間接支援メニューや集合住宅建設等にかかる様々な支援メニューが作られた。また、まちづくりアドバイザーやコンサルタントの派遣、緑化推進などソフト面での復興まちづくり支援が実施された。

その後の「中越」「能登」の基金も主に地方交付税による補填を活用したものだが、県産の瓦や材木を使用した場合や雪国特有の住様式による再建の場合、あるいは耐震化や景観に配慮した再建の場合等、一定の要件を満たした場合に住宅本体への再建を直接支援するメニューが現れた。被災者生活再建支援法の要件の緩和とともに、公的資金を財源にした基金についてもさらに一歩進んだ被災者支援が可能になってきたと考えられる。

多くの支援項目・メニューがあるが、概ね三つ以上の基金で取り上げられた項目に「持ち家の建

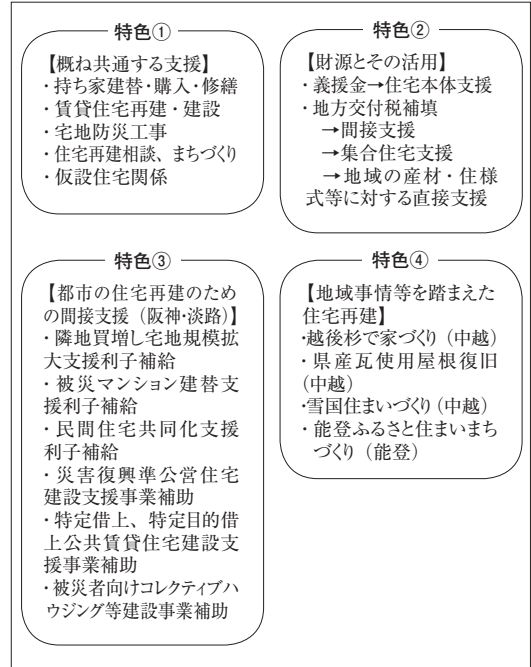


図4 住宅再建支援の特色

替・購入・修繕支援」「賃貸住宅再建・建設等支援」「宅地防災工事支援」「住宅再建等相談、まちづくり支援」「仮設住宅移転支援」がある。将来復興基金を作る際に共通する支援項目となる可能性が高いと考えられる（図4参照）。

#### (2) 生活再建支援

生活再建支援では、被災者に対する間接支援メニューはさほど多くない。被災者に対する直接支援やコミュニティ支援メニューが多く、また、被災者を支援する者への支援メニューが増えている。

「雲仙」では、家具購入等に対して最高150万円が支給されたほか、公費による食事供与事業に関連した生活雑費（諸費）や自立支援金の給付、福祉施設の移転、水道整備といった住宅環境整備に対する直接支援が実施された。また、コミュニティ支援として集会所等の建設や嵩上げによる面的整備を行った安中三角地帯協議会への助成、自主防災活動への支援を実施した。「奥尻」では、家具購入や移転に伴う通学通勤支援、冬季暖房灯油費等の住宅・生活環境支援、集落の伝統芸能や温泉保養所等への直接支援が実施された。

「阪神・淡路」では、「雲仙」「奥尻」に比べて義援金の見舞金が少なく、復興基金による現金給付メニューもなかったため、生活に困る高齢者や低所得者が多数発生した。そうしたことから、途中で生活再建支援金、中高年自立支援金を創設し、それぞれ最高月額2万円を支給した。後に国の被災者生活再建支援法が設立したが、「阪神・淡路」被災者への遡及適用がなかったために別途被災者自立支援金を設置し、年齢、所得要件付きながら最高120万円を支給した。

また、「阪神・淡路」を契機に、ボランティアによる支援やコミュニティによる再建が活発になったことから、仮設住宅や復興公営住宅でのコミュニティ施設を整備するメニュー、そうした施設等で被災者を支援するNPOを支援するメニュー等が作られた。

「中越」では「阪神・淡路」を参考にしながら、被災地域の過疎化を防ぎ、集落を再生するための支援メニューがつけられた。中間支援団体と連携し、コミュニティ活動への支援や活動の場となる施設や神社等の再建支援、廃止されたバス路線の代替交通確保支援等集落の実情に配慮した支援を展開した。また、被災地域に生活相談支援員や地域復興支援員を配置し人件費等を含む経費を全額助成することにより、被災者に寄り添いながら集落を後方支援する体制を強化した。「能登」でも「中越」を参考にコミュニティ支援や支援者を支援するメニューが作られた。

三つ以上の基金に共通する支援項目として、「被災者の自立のための資金支援」「被災者生活復興支援・生活の安定対策事業」「健康支援」「被災者相談・情報提供等支援」「ボランティア活動支援」

「地域コミュニティ拠点等支援」「生活環境改善整備」「福祉施設再開・整備」「住宅環境改善・整備」「生活困窮者支援」がある。

なお、「被災者自立のための資金支援」については、被災者生活再建支援法の要件緩和とともに、「中越」以降は基金メニュー化されていない。また、「地域コミュニティ拠点等支援」には仮設住宅での生活支援も含まれる。仮設住宅そのものは災害救助法により設置されるが、設備の改善やメンテナンス、コミュニティづくり等については、復興基金により支援されることが多い。図5に生活再建支援の特色をあらわす。

### (3) 地域復興支援

地域復興支援では、コミュニティやコミュニティの環境整備を支援するメニューが多い。

北海道奥尻町では、多額の義援金から被災者への見舞金等を差し引いた133億円で、地方自治法第241条に基づき「奥尻町南西沖地震災害復興基金条例」を制定し町としての復興基金を設置した<sup>3)</sup>。他の復興基金が基金運営のために別途財団法人を設立したのと異なる点といえる。これにより、奥尻町では基金事業としてまちづくりに係る公共用地取得や分譲用地取得、造成地域ゴミステーション整備、公園復興整備、生涯学習センターや高齢者生活福祉センターの建設、仮設住宅整備事業等のハード的な事業を展開することができた。

一方、「雲仙」では、地元の民営鉄道の復旧支援や情報化通信基盤整備のための支援、環境整備のための支援が実施された。「能登」でも民営鉄道への支援が実施されるなど、ハード面も含めた

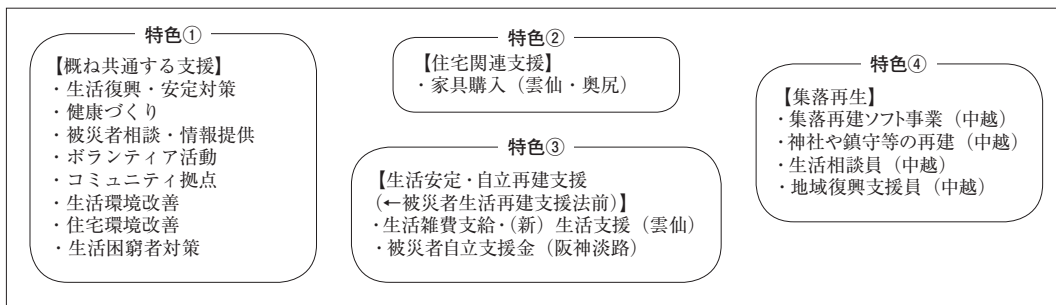


図5 生活再建支援の特色

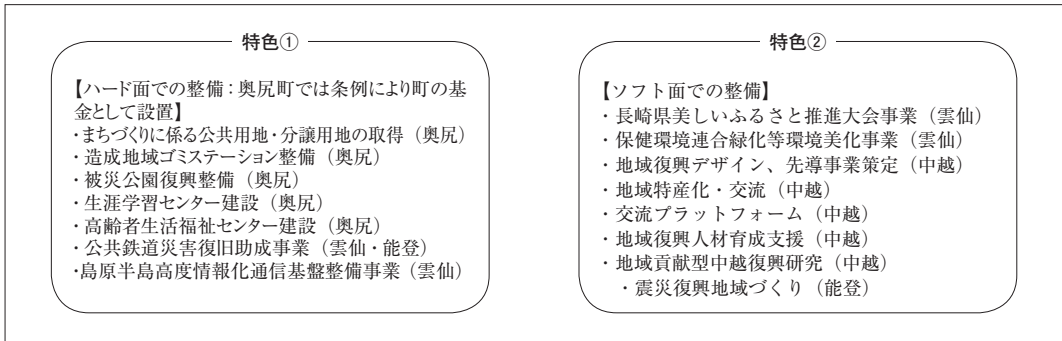


図6 地域振興支援の特色

整備に対する支援を実施した。

一方、「中越」では、ソフト的な観点から生活再建のコミュニティ支援を拡大し、復興後の地域再生をも見据えた集落の再生計画やそれに関連するイベントへの支援、地域特産化や交流プラットフォームへの支援等を実施した。さらに、集落を支援する中間支援団体や大学等専門家に対して、これらの活動費を支援するとともに、特に中間支援団体に対しては事務費や人件費を、専門家については研究費を助成する支援も展開した。これらにより被災者と支援者が一体となった「自助」「共助」による地域復興を支援しているのがわかる。「能登」でも震災復興地域づくり総合支援事業により、震災の検証、移住・交流の推進、地域ブランド育成、コミュニティビジネスへの支援等に取り組んでいる（図6参照）。

#### (4) 産業再建支援

産業再建支援では、個々の事業者への直接支援もさることながら、事業組合等不特定多数を支援するメニューが多い。

「雲仙」では、立入禁止区域解除に伴う中小企業者の早期再開のために助成したほか、区域内での活動を制限された事業主に対する休業補償金やそうした事業所に就職する人に対する支度金が支給された。

「阪神・淡路」では、災害復旧資金の借入者や事業再開等支援資金等の借入金等に対する利子補給支援が実施された。また、新規成長事業者やベンチャー企業に対する助成金、賃料補助、資金提供等が実施された。一方、被災商店街や小売市場

の活性化のためのイベント開催や空き店舗活用、共同施設建設等に対する支援が実施された。既存及び新企業に対する支援や商店街や中小企業の活性化支援が実施された。

「中越」では、地域ものづくり文化の継承を図るための生産設備等の復旧支援や、法的整理等の対象となった地場産業の離職者の雇用支援、製造業技術継承のための指導員給与やカリキュラム作成、施設整備等に対する支援等が行われるなど、伝統産業や地場産業支援が実施された。

「能登」では、被災中小企業復興支援基金により、能登の代表的な地場産業である「輪島漆器」「商店街」「酒造業」に対して、復興計画作成に対する補助、施設や設備を復旧する際の補助、保管庫の借上に対する補助、共同ソフト事業への補助等直接支援が実施された。また業種を問わず中小企業に対する販路開拓支援、地域共同販売所設置に対する支援等が実施されるなど、国の中小企業支援策を活用した方策が実施された。

五つの基金全てに共通する項目に、「災害復旧資金借入者支援」「事業再開等支援」「観光復興取組み支援」がある。特に「観光復興取組み支援」は風評被害を含め災害で遠ざかった観光客を呼び寄せるため、物産展等イベント開催や大会、会議の誘致、マスコミを使ったPR事業等大々的に行われたものが多い。このほか「被災商店街等復興取組み支援」「地域産業等復興取組み支援」「被災者雇用事業者等補助」「被災者就業支援」も三つ以上の災害で基金事業化されるなど、産業再建については共通する項目が多い（図7参照）。

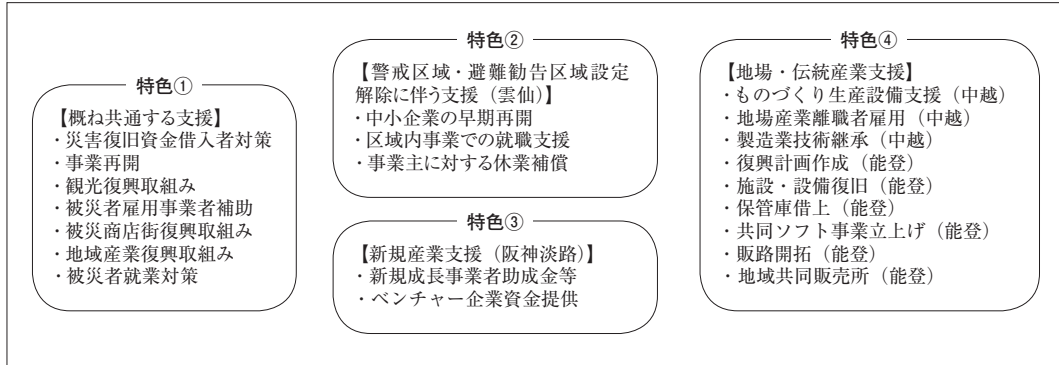


図7 産業再建支援の特色

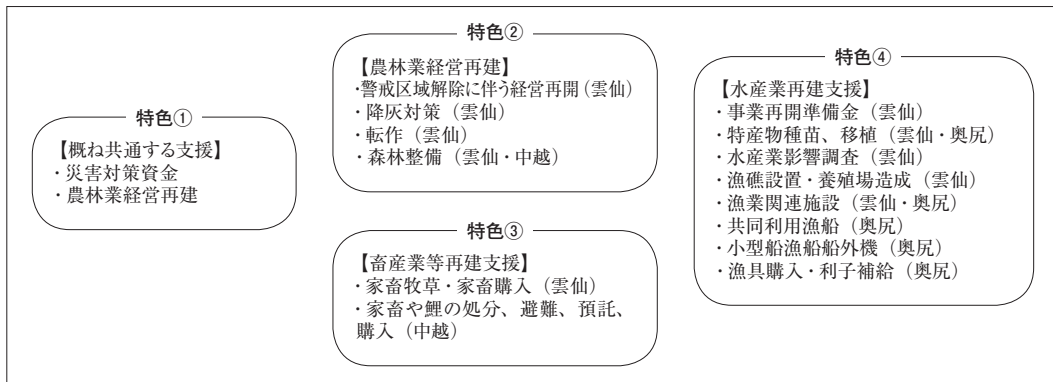


図8 農林水産業再建支援の特色

(5) 農林水産業再建支援

農林水産業再建支援では、被災者又は共同組合等団体に対する直接支援メニューが多い。

「雲仙」では、警戒区域内の農業者が農地を借り入れて営農を再開する際の小作料に対する助成、共同の利用施設や農業機械に対する助成、ハウスや農舎、畜舎等を新たに再建する際の助成、経営再建を図るための助成等を実施した。土石流被害からの再開や降灰対策、転作に対する支援が実施された。水産業では、噴火や土石流被害に伴う水産資源の回復や水産基盤整備に対する支援等が実施された。

「奥尻」では営農施設等の再建に対する助成や、水産業では共同利用漁船や共同利用施設、製氷貯水冷凍冷蔵施設、アワビ資源回復支援センター整備に対する支援等が行われた。

「中越」では、小規模農地等の復旧整備、水田回復に対する支援や、家畜や鯉の処分、避難、預

託、購入等にかかる生業支援が実施された。湧水・地下水の枯渇等に伴う代替用水施設整備、地域営農体制確立のための支援、森林整備に対する支援等も実施された。

三つ以上の基金に共通する項目に、「災害対策資金」「農林業経営再建」がある。都市部の「阪神・淡路」を除いて、幅広い農林水産業への支援が実施されたことがわかる（図8参照）。

(6) 教育再建支援、記録広報、二重被災者対策

教育再建支援では、「私立学校再建支援」「学生支援」「文化財等復興支援」の項目が三つ以上の災害支援で実施された。記録広報は「能登」を除いて記念行事やモニュメント設置、記録誌等の作成にあてがわれた。二重被災者支援は、「中越」と「中越沖」双方の被災者に対して利子補給等の措置が採られた。

### 3-5 復興基金の特色

復興基金の特色をまとめる。まず、機能として二つの大きな特徴がある。1点目は、被災者への現金支給を中心にした公的支援、すなわち公助の補完機能が挙げられる。私有財産の形成に資する理由から被災者への公的支援が制限され、自力で立ち直れない被災者が発生するなかで、住宅再建支援に止まらず、生活、産業、農林水産業等のあらゆる分野において個々の被災者に現金を支給したり、補助や助成をしたりする支援メニューがつけられた。特に、義援金を財源にした復興基金の場合にそのようなメニューが多いが、地方交付税補填を活用した復興基金でも被災者に直接支援するメニューが作られるようになった。加えて、被災者に対する間接支援や不特定多数の利益に供する支援が多いのも特色である。

2点目として、被災者やコミュニティ、それらを支援する外部支援者をエンパワメントする支援メニューが増えていることが挙げられる。当座の問題を解決するに止まらない復興後の再生をも視野に入れ、「自助」「共助」の担い手のキャパシティ向上を狙いとする支援が実施されるようになってきた。

一方、支援メニューの特色としては、1点目として、各再建分野には概ね共通するメニューが見られることが挙げられる。すなわち、住宅再建では「持ち家再建、賃貸住宅再建、住宅相談・まちづくり、仮設住宅からの移転」、生活再建では「生活安定対策、健康づくり、被災者相談、ボランティア活動、コミュニティ、生活環境、住宅環境、生活困窮者対策」、産業再建では「復旧資金借入者対策、事業再開、観光復興、被災者雇用事業者等補助、就業者支援、商店街復興、地域産業復興」、農林水産業再建では「災害対策資金、農林業経営再建」、教育再建では「私立学校再建、学生対策、文化財対策」、記録広報では「復興記念事業、災害関連資料」がどの基金にも概ね共通するものであり、将来復興基金の支援メニューを作成する際の参考になると考えられる。

2点目として、共通するもの以外の支援メニューについては、各被災地の地域性や災害の特性が色濃く反映されている。住宅再建支援の場

合、「雲仙」では火山災害による長期立入禁止措置からの再建を反映した支援メニューが作られた。「阪神・淡路」では被災者への直接支援が制限されるなかで、被災者が都市に戻れるような様々な利子補給や集合住宅への補助等による多彩な支援メニューが作られた。一方、「中越」や「能登」では中山間地の気候や地元の資材に配慮した支援が実施された。生活再建支援や地域復興支援の場合、復興に留まらない過疎高齢集落の再生までを見据えた支援メニューが作られた。産業再建の場合、「雲仙」では長期休業からの再開支援、「阪神・淡路」では都市への新規産業参入を促す支援、「中越」や「能登」では地場産業の再生を目指す支援が実施された。農林水産業では、「雲仙」や「奥尻」のように主要産業の水産業の再生を目指す支援、さらに「雲仙」では火山被害に伴う降灰や転作を奨励する支援、「中越」では鯉や闘牛といった特色ある生業を守る支援が実施された。

このように、復興基金は国の施策を補完するといった受け身的な施策だけでなく、被災地の地域性や災害事情を反映した地域独自の施策を地域主体で実施するといった特色を有すると言える。

さらに、このような復興基金は、国よりも、普段から地域の実情に精通し被災者のニーズを掴みやすい地方自治体が柔軟かつ弾力的に対応することで、その特色を引き出すことができると考えられる。幾つかの復興基金の設置により、支援メニューや支援形態を中心にある程度のノウハウが蓄積されてきており、被災者のためのより一歩踏み込んだ支援策として、将来の災害においても復興基金の果たす役割は大きいと考えられる（図9参照）。

## 4 義援金

### 4-1 義援金の性格

日本赤十字社の「義援金取り扱いのガイドライン」によれば、「義援金は、市民の自発的意思（善意）によって拠出された民間の寄付金である。それは、拠出する市民の意思を考慮すると、感謝激励の見舞金の性格を濃厚に持つものであり、一義的には被災者の当面の生活を支えるものと位置付

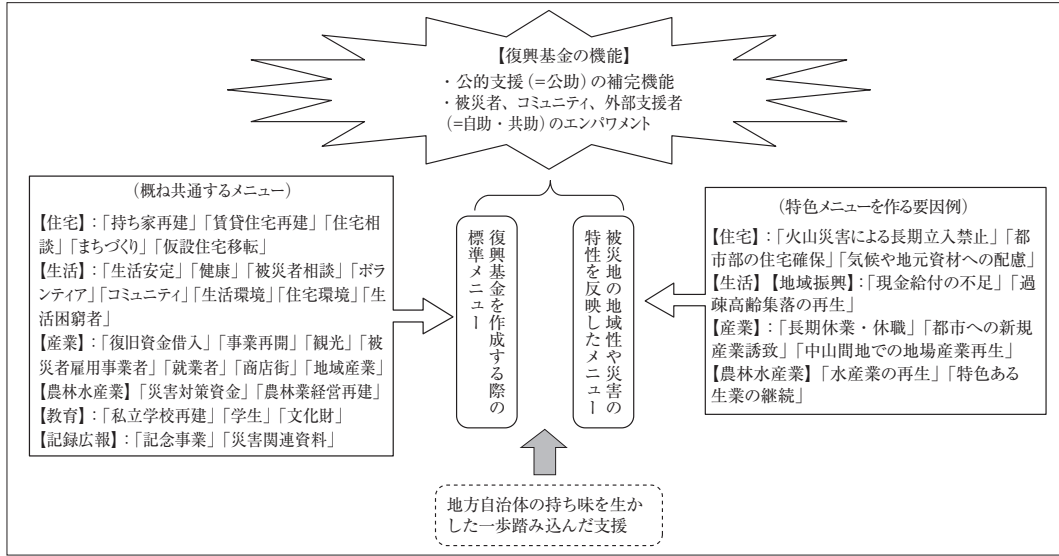


図9 復興基金の機能と支援メニューの特色

ける。従って、その配分に関して、できるだけ早く配るという「迅速性」、寄託者の意思を生かし、かつ適正に届けられる「透明性」、被災者皆に被害の程度に応じて等しく配られる「公平性」といった三原則を守る必要がある。」とする。

我が国では災害が発生すると、被災地の自治体、日赤都道府県支部、マスコミ、関係団体等で義援金収集（配分）委員会を設置し、上記ガイドラインに沿って義援金を収集、配分してきた。国の防災基本計画では自治体の関与が記載されていることから、実質的には、「民」が拠出した資金を「官」のイニシアチブで管理し、被災者に配分する仕組みと捉えることもできる。<sup>4)</sup>

#### 4-2 義援金の概要

復興基金と義援金の関連性について考察すべく、復興基金で紹介した災害における義援金の状況についてあらわす。

##### (1) 雲仙・普賢岳噴火災害

雲仙・普賢岳噴火災害では平成9年3月までに、長崎県（県、日赤、共同募金会）に約172億円、島原市に約44億円、深江町に約18億円の計234億円の義援金が集まった。このうち、長崎県分に

ついては、第1次～第9次により次のように配分した。

- 第1次配分：H3.6.15 死亡者・住居焼失・避難住民等
- 第2次配分：H3.7.13 住家半壊・借家全半壊・児童生徒・事業所等
- 第3次配分：H3.11.15 年末見舞金、県・島原市・深江町基金充当
- 第4次配分：H4.8.27 土石流による住家滅失・半壊世帯、県基金充当
- 第5次配分：H5.4.28 土石流による住家滅失・半壊世帯
- 第6次配分：H5.6.12 土石流等による住家滅失・半壊世帯、避難世帯
- 第7次配分：H5.12.6 島原市・深江町原資配分
- 第8次配分：H6.12.6 島原市・深江町原資配分、児童救済基金等
- 第9次配分：H9.3.27 島原市・深江町原資配分、児童救済基金

これに基づく配分結果として、島原市の例を表4に示す。この義援金の特色として次の点があげられる。1点目は、火山災害では被災が長期に

表4 島原市での義援金配分額（単位：千円）

		長崎県	島原市	合計	
人的被害	死亡	1,500	7,500	9,000	
	行方不明	1,500	7,500	9,000	
	入院	500	1,000	1,500	
	通院	—	250	250	
住家被害	火砕流	全壊	2,000	2,500	4,500
		半壊	1,250	1,250	2,500
	土石流	全壊	2,000	2,500	4,500
		半壊	1,250	1,250	2,500
	台風	全壊	—	2,000	2,000
		半壊	—	1,000	1,000
非住家被害	火砕流	全壊	—	500	500
		半壊	—	250	250
	土石流	全壊	—	500	500
		半壊	—	250	250
避難関係	世帯	警戒区域設定	320	420	740
		避難勧告区域	270	370	640
		解除	50	100	150
	家族	警戒区域設定	60	60	120
		避難勧告区域	40	60	100
	その他	事業所	200	400	600
		児童生徒	20	20	40
		中学校	30	30	60
		高校	50	50	100
	その他	土砂排除	—	300	300
借家全壊		300	800	1,100	
農・漁・林・商（世帯）		—	400	400	

渡ることから、当初の噴火に伴う見舞金だけでなく、土石流に伴う被害に対しても見舞金が支給されるなど、その都度被災に応じた配分が実施された。

2点目は、義援金が多額に上ったことから、別途義援金による復興基金として、県60億円、島原市44億円、深江町26億円が充当された。単なる見舞金の役割を超え被災地再建支援のために活用されたことがわかる。

## (2) 北海道南西沖地震災害（奥尻町）

北海道南西沖地震災害義援金募集（配分）委員会をはじめ、北海道、被災町村に対し、全国から約257億円の義援金が集まり、最も被害が大きかった奥尻島に約188億円が配分された。

これを踏まえて、奥尻町では義援金を以下のように活用した。1点目は見舞金の支給である。人的被害に対して最大で300万円（死亡・行方不明）が、住家被害では最大で400万円（全壊）が支給されるなど（表5参照）、188億円のうちの40億円が見舞金として配分された。

2点目は復興基金の創設である。見舞金を差し引いた148億円のうち133億円を復興基金に活用した。3点目として、防災集団移転促進事業や漁業集落環境整備事業、町づくり整備事業といった防災・復興対策や、後継者育成基金積立等にも義援金が充てられた。

奥尻島の被害総額660億円に対し、被災翌年の

表5 奥尻町での義援金配分額（単位：千円）

項目		1人(軒)当たり配分額	項目		1人(軒)当たり配分額	
人的被害	死亡・行方不明	3,000	商工等被害	全壊	自有	3,000
	重傷	500			借用	1,000
	中傷	300			貸与	1,000
	軽傷	100		半壊	自有	1,500
全壊	4,000	借用			500	
半壊	1,500	貸与			500・300	
住家被害	一部損壊	300		農業被害	700（※）	
	床上浸水	500		水産被害	1,257（※）	
	借家全壊	2,000	休業補償	199（※）		
	借家半壊	500	その他	53（※）		
生産機械器具等被害		1,792（※）				

（※）単価が一律でないため平均額を表示

平成4年度の町予算は44億円程度しかなかった。これに対し予算の4倍強にあたる義援金が町に集まった。「雲仙」の場合と同様、義援金の集まり具合によっては見舞金以外にも活用方策のあることを示している。

### (3) 阪神・淡路大震災

阪神・淡路大震災では約1793億円もの義援金が寄せられ、配分は3回に分けて実施された(表6参照)。第1次では緊急性が高く、被災状況が比較的明確な人的被害(死亡者、行方不明者)、及び住家被害(全壊、全焼、半壊、半焼)に対し、一律10万円の見舞金が支給された。第2次配分では、重傷者見舞金、要援護家庭激励金、被災児童・生徒教育(保育)助成金、被災児童特別教育資金、住宅助成金が支給された。第3次配分では、生活支援金(当初10万円、追加5万円)が支給されるとともに、各被災市町の被災者のために寄せられたものは、それぞれの判断で配分すべきとの意見を受け、市町交付金がつくられた。配分基準を「公営住宅転居助成(1世帯15万円以内)」「持ち家再建助成(1世帯30万円以内)」「その他市町において必要と認めたもの(1世帯30万円以内)」と定めたが、25市町のうち19市町が住宅新築助成・住宅購入助成を実施し<sup>5)</sup>、うち18市町が一律に30万円を支給するなど、市町間の違いがあまり生じなかった。

総額としては雲仙や奥尻に比べ多い。しかし、被災者の数が多いため、1世帯当たり換算すると約40万円程度にしかならない。任意の寄付故に集まり具合によって被災者への配分に格差が生じる可能性のあることを示している。1人当たりの配分が少額であるが故に、別途復興基金を創る契機にもなったと言える<sup>6)</sup>。

### (4) 新潟県中越地震災害

中越地震でも約372億円の義援金が集まり3回に分けて支給された。第1回目の配分では迅速性を重視し、人的被害については死者20万円、重傷者10万円を支給するとともに、住家被害については全壊200万円、大規模半壊100万円、半壊25万円、一部損壊5万円を支給した。

第2回目の配分では、都市部と農村部の違い

表6 阪神・淡路大震災での義援金配分額(単位:千円)

内容(単位:千円)	1人(軒)当たり配分額
死亡者・行方不明者	100
住家損壊	100
重傷者	50
要援護家庭激励金	300
被災児童・生徒教育助成金	10-50
被災児童特別教育資金	200-1,000
住宅助成金	300
生活支援金	150
市町交付金	上限300

や、市町村による独自の支援策を反映させるため、全県一律の配分基準を設けず、市町村に対して一定の基準の下に枠配分した。各市町村では県の配分委員会が示した配分対象メニュー例を参考に、それぞれの実情に即した配分計画(対象被害、配分単価、総額、配分時期、方法)を個別に定めた。

第3回目も第2回目と同様に市町村配分方式が採られた。また、応急仮設住宅入居世帯に対して一律5万円を支給した。

表7は第2・3回目の市町村への配分メニュー例と実施状況を示したものである。右段はメニューを実際に採用した市町村数(被災当時の旧市町村数)を表す。配分メニューはもとより、同じ全壊でも800千円~1800千円(第2回目)と市町村によって配分額が異なるなど独自性が見られた。

また、内容的には、見舞金的な性格を有するもののほかに、「自治会、集落、町内会配分」「ボランティアグループ配分」といった地域の再生やエンパワメントを支援するメニューや、「復興啓発事業」といった長期の復興に資する事業等にも使われている。「被災者生活再建支援法対象外世帯見舞金」といった当時の法の適用対象外を実質補填するものもある。

### (5) 能登半島地震災害

能登では約32億円の義援金が集まり、2回に分けて支給された。住宅再建など新たな生活に向けた動機付けとなるように配慮するとともに、町



表7 中越地震義援金の市町配分枠

分野	支援メニュー及び金額	2回目市町村	3回目市町村(※)
住宅再建	持ち家被災(半壊以上)	25	25
	宅地被災	3	—
	その他被害の大きい一部損壊世帯等	25	22
生活基盤再建	長期避難世帯	1	1
	仮設住宅入居世帯	1	3
	被災者生活再建支援法対象外世帯	1	1
	被災者	4	—
事業再建	事業所被災	2	—
要援護世帯激励	ひとり暮らし高齢者	1	1
	要介護者世帯	2	1
その他	ボランティア・グループ	2	5
	市町村社協ボランティアセンター	—	7
	自治会、集落、町内会	8	7
	商店街振興組合等	1	—
	被災児童・生徒のための奨学金等教育基金	—	5
	民生委員児童委員協議会	—	5
	老人クラブ	—	5
	社会福祉施設等	1	2
	借家被災	1	—
	私立学校被災	1	—
	見舞商品券	1	1
	中越大震災復興支援事業	1	—
	人的被害	—	2
	行政区	—	2
	豪雪等災害対策基金	—	1

(※) 市町村合併後の配分であったため、被災当時の旧市町村数に戻してカウントした

内会等の地縁団体が取り組む地域コミュニティ再生のための復旧事業を支援するため、地域コミュニティ再生支援金を配分した。表8に配分状況を示す。

#### 4-3 復興基金と義援金の関係

義援金メニューの中には、復興基金の支援メニューと類似するものがあることから、同じ災害のなかで、復興基金でも義援金でも支給された主なものを抽出し、事例1~5であらわした。これらは、住宅再建支援、生活再建支援、コミュニ

表8 能登半島地震での配分額(単位:千円)

	1人(軒)当たり配分額
死亡	800
重傷	400
全壊	1,700
大規模半壊・半壊	850
一部損壊	40(※)
地域コミュニティ再生支援金	5,000

(※) 市町によって配分額が異なる

ティ・ボランティア支援、事業所等への支援、農林水産業支援と多岐に渡るが、被災者の側からすれば、復興基金、義援金のどちらであっても当該再建に資する直接支援であり、実質的には両者を合算して支援を受けていると解することができる。

#### 【事例1:住宅再建支援】

例えば、全壊家屋を再建する場合、「雲仙」では義援金による見舞金450万円に加えて、復興基金から被災住宅再建等助成として550万円、家具購入等に上限150万円の計1150万円が支給された。「奥尻」では、見舞金400万円に加えて、復興基金から住宅取得助成として上限800万円、住宅解体助成として上限30万円、住宅基礎上げ工事助成として上限30万円、家財・家具購入費助成として上限150万円の計1410万円が支給された。「中越」では見舞金最高240万円(旧長岡市の例)に復興基金による特定補助330.2万円を加えて最高570.2万円が、「能登」では見舞金160万円に復興基金による特定補助200万円を加えて360万円が支給された。これらの災害では、住宅被害に伴う見舞金と復興基金による支援とを併せて住宅再建に用いることが可能となった(表9参照)。

#### 【事例2:生活再建支援金】

「雲仙」では警戒区域設定に対する見舞金として世帯毎に74万円、避難勧告区域設定に対しては世帯毎に64万円、さらに区域解除に伴い15万円を支給した。一方、復興基金では、県の食事供与事業の対象世帯に対し、自立を支援するために月額3万円を生活雑費として支給するなどした。

表9 住宅再建にかかる義援金と復興基金による支援（全壊の場合、単位：千円）

	雲仙		奥尻		中越		能登	
	義援金	基金	義援金	基金	義援金	基金	義援金	基金
県	・2,000 (見舞金)	・3,000 (住宅再建時助成) ・3,000 (警戒区域内に住宅を残したまま再建) ・2,000 (将来住居を建設しない場合への助成) ・1,050 (家具購入等への助成)	・4,000 (見舞金)	・300 (住宅解体助成) ・300 (住宅基礎上げ工事助成) ・8,000 (住宅取得助成) ・1,500 (家財家具等購入助成)	・2,000 (見舞金)	・1,452 (雪国住様式に対する補助) ・850 (県産瓦使用屋根への補助) ・1,000 (越後杉使用への補助)	・800 (見舞金)	・2,000 (耐震耐雪、景観、県産材等への補助)
市町村	・2,500 (島原市見舞金)	・2,500 (住宅再建時助成) ・2,500 (警戒区域内に住宅を残したまま再建) ・1,000 (将来住居を建設しない場合への助成) ・450 (家具購入等助成)			・2,400 (旧長岡市見舞金)	—	—	—

表10 生活再建支援金にかかる義援金と復興基金（単位：千円）

		雲仙		阪神・淡路	
		義援金	復興基金	義援金	復興基金
警戒区域等設定、解除	県	・320 (警戒区域設定、世帯) ・270 (避難勧告区域設定、世帯) ・50 (避難解除)	・月額30 (生活雑費支給事業、生活支援事業、新生活支援事業) ・150 (新生活支援事業自立支援金)	—	—
	島原市	・420 (警戒区域設定、世帯) ・370 (避難勧告区域設定、世帯) ・100 (避難解除)	—	—	—
生活支援金		—	—	・150 (見舞金)	・1,200 (被災者自立支援金) ・月額上限20 (生活再建支援金、被災中高年恒久住宅自立支援金→被災者自立支援金)

「阪神・淡路」では、他の事例に比べて1人当たりの義援金支給額が少なく、特に住宅や生活見舞金で少額（15万円）しか配分できなかったことから、自力で再建できない高齢者や低所得者に対し、最終的に被災者自立支援金として120万円を支給した（表10参照）。

コミュニティやボランティアに対する支援を行った。配分方法や配分額は市町村によって異なる。復興基金の支援メニューと重複するものもある。

「能登」では、コミュニティ再生支援金として義援金が配分されたが、これも復興基金の支援メニューと重複するところがある（表11参照）。

【事例3：コミュニティやボランティアへの支援】

「中越」では義援金の配分が市町村に委ねられたことから、市町村がそれぞれの事情に応じて、

【事例4：事業所等への支援】

「奥尻」や「中越」では、事業所や工場、商店街振興組合に対して、義援金と復興基金の双方が

表 11 コミュニティ・ボランティア支援にかかる義援金と復興基金（単位：千円）

	中越		能登	
	義援金	復興基金	義援金	復興基金
自治会、 集落、町 内会	(例) 魚沼市 ・世帯割：3.5/世帯 ・自治会均等割：100/自治会 ・被災世帯割：32×点数	・上限2,000（地域コミュニティ再建ソフト事業） ・上限2,000（中山間地域再生総合支援）	・5,000（コミュニティ施設、共用・水道施設、農林漁業関係、災害復旧負担金）	・上限3,000（地域コミュニティ維持）
集会施設 等再建	(例) 見附市 ・1,500（解体・再建） (例) 燕市（旧分水町） ・475（修繕）	・補助率3/4以内（コミュニティ施設） ・上限20,000（鎮守・神社等） ・上限30,000（地域共用施設復旧） ・30/戸/年（集落共用施設等維持管理）		・補助率1/2（地域水道施設） ・上限3,000（地域コミュニティ施設） ・上限3,000（地域共用施設）
ボラン ティア活 動補助	(例) 南魚沼市（除旧塩沢町） ・3,268（社会福祉協議会） (例) 十日町市 ・20-200（NPO）	・上限年1,500（ボランティア活動支援） ・上限年5,000（復興支援ネットワーク）	—	—

表 12 事業所支援にかかる義援金と復興基金（単位：千円）

	奥尻		中越	
	義援金	復興基金	義援金	復興基金
事業所・ 工場	・3,000（見舞金、全壊・自有） ・1,792（生産機械器具等被害（平均見舞額）） ・199（休業補償（平均））	・上限45,000（中小企業事業再開費助成）	・250（見舞金、十日町市）	・上限30,000（事業所撤去解体支援） ・上限3,000（伝統的工芸品生産設備等復旧支援） ・上限5,000（中小企業者仮設店舗等設置支援）
商店街振 興組合			(例) 十日町市 ・300（均等分） +5/組合員	・上限5,000（被災商店街復興支援）

表 13 農林水産業支援にかかる義援金と復興基金（単位：千円）

	奥尻		能登	
	義援金	復興基金	義援金	復興基金
農業・水 産業被害	・700（農業平均見舞額）	・上限5,000（個人所有の農業機械や施設再建補助） ・上限5,000（農器具等購入助成）	・5,000（地域コミュニティ再生支援）	・補助率2/10-5/10（農林漁業用共同利用施設等復旧支援） ・600（農地等復旧、水田用水設備等助成）

ら支援を実施した（表12参照）。

#### 【事例5】農業への支援

「奥尻」では、農業の復興に対して、見舞金のほか復興基金で様々な支援を実施した。「能登」では、復興基金に加えて地域コミュニティ再生の観点から義援金でも支援した（表13参照）。

#### 4-4 義援金の特徴

義援金の特徴として次のことがわかる。1点目は、集まる額と被災者の数によって、被災者への配分額に格差が生じることである。例えば、住宅全壊への見舞金を比べた場合、最大で「雲仙」が450万円、「奥尻」が400万円、「阪神・淡路」が40万円、「中越」が380万円、「能登」が170万円である。任意による募金であることから、公的

支援のように全国一律の配分額を定めたり、予め総額を見込んだりすることができない。

2点目は、見舞金という名目であるが、公的資金と異なり被災者の私有財産への支援に制限が課されないため、実質的には直接支援する役割を担うことができる。例えば、住宅関係では宅地被災への支援、生活関係では立入禁止に伴う生活費の支給、仮設住宅入居に伴う支援、自治会やコミュニティ、ボランティアへの支援、産業関係では事業所や工場の再建支援、さらには農林水産支援等にも用いられている。「中越」のように市町村の裁量に委ねることで、地域の実情を踏まえたより多彩な支援メニューができると考えられる。支援内容も復興基金のものと類似しており、両者の差異に曖昧な点が見受けられるが、実質的には復興基金と併せて被災者支援に活用されているのがわかる。

3点目としては、義援金が多額に上る場合は、「雲仙」や「奥尻」のように復興基金等を設立することで被災者支援策を補完することも可能となる。見舞金に全てを使い切るのではなく、地域が主体となった独自の復興支援を実施する有用な資源となり得ることがわかる。

以上のことから、義援金は被災者への見舞金としての性格を有するものではあるが、実質的には復興基金と一体となって、地方自治体による被災者のための一歩踏み込んだ支援として活用されているのがわかる。

## 5 まとめと今後の課題

本研究では、災害発生後個々の被災者の私有財産の形成に資するものには公的支援できないとする国の方針のもとで、被災者の再建が取り残されるという課題を解決すべく、被災自治体において展開される復興基金や義援金の役割に着目した。

そして、復興基金と義援金の双方を用いて被災者支援を実施した事例として、「雲仙・普賢岳噴火災害」「北海道南西沖地震災害」「阪神・淡路大震災」「新潟県中越地震災害」「能登半島地震災害」を対象に分析した。

復興基金については、財源等の仕組みを示すと

ともに、個々の復興基金の支援メニューを「個々の被災者、事業者等を対象に現金支給や費用負担等により直接支援するメニュー」「個々の被災者、事業者等を対象に融資や借入に伴う利子補給や保証金等により間接支援するメニュー」「コミュニティを対象に支援するメニュー」「コミュニティ以外の団体や組織あるいは不特定多数者の利益に供するメニュー」「被災者やコミュニティの支援者を支援するメニュー」に分類し、支援メニューの数をもとに、各復興基金の特色及び「住宅再建」「生活再建」「地域復興」「産業再建」「農林水産業再建」「教育再建、記録広報等」の特色を分析した。

その結果、復興基金の機能として、「公的支援(=公助)を補完する機能」及び「被災者、コミュニティ、外部支援(=自助・共助)をエンパワメントする機能」があるのがわかった。さらに、これまでの復興基金の事例から、支援メニューには各再建分野に概ね共通するものと、被災地の地域性や災害の特性を反映したものから成り立つことを具体の事例を挙げて明らかにした。

次に、義援金について、本来の性格とそれぞれの災害における概要を整理した上で、同一災害における復興基金と義援金との関係を分析した。これらの結果、義援金は公的支援のように予め総額を見込めないが、多額に達した場合には、見舞金という性格を有しながらも、復興基金と一体となって地方自治体の持ち味を生かした被災者支援を推進するツールになりうるということがわかった。

今後の研究課題として次の点を挙げたい。1点目は復興基金のさらなる分析である。本研究では支援メニュー数による比較を行ったが、支援メニュー毎の資金規模や利用件数等を加味するなどして、復興基金の評価をより精査してまいりたい。

2点目は復興基金と義援金との役割分担についてである。現状では両者の役割の違いに曖昧な点があると言えなくもない。被災者の側から見れば両者の合算により支援を受けること自体に大きな問題はないと考えられるが、義援金が「市民の自発的意思(善意)によって拠出された民間の寄付金」である以上、その使い途により民意を反映させることができないか等について検証する必要がある。

3点目は地方自治体独自の公的支援も含めた地

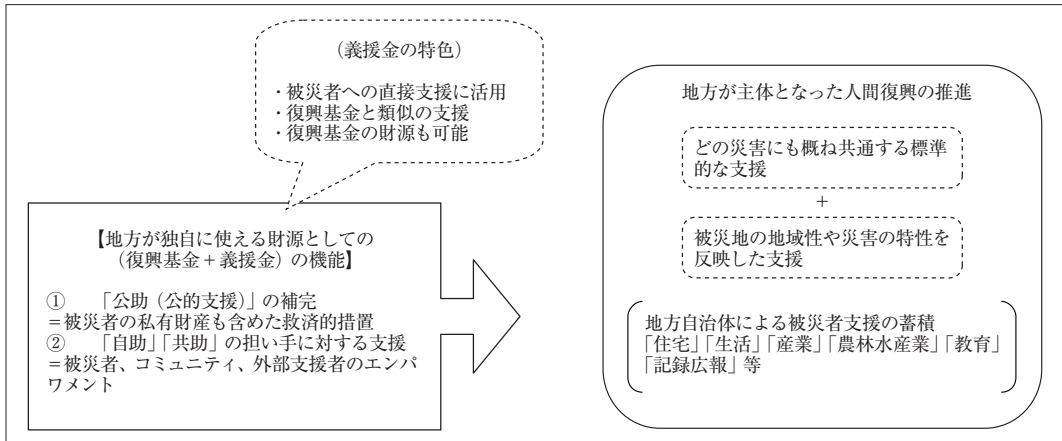


図10 被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割

方の裁量による被災者支援の充実についてである。住宅本体の再建支援をはじめ地方の裁量を生かした公的支援が推進されていることから、復興基金と義援金との3点セットにより被災者支援を構築する必要がある。例えば、国では補助金に代えて地方への一括交付金を検討中であるが、災害復興における一括交付金に対応できるような、地方の裁量による被災者支援構築に向けて研究を進めていきたい。

### 謝辞

实地調査にあたって、兵庫地域政策研究機構調査研究助成金を活用させていただきました。ここに感謝の意を表します。

### 注

- 1) 災害直後の災害直後の被災者支援に対しては、災害弔慰金等の支給に関する法律により、死者の遺族には災害弔慰金500万円(生計維持者以外は250万円)、重度障害者には災害障害見舞金250万円(生計維持者以外は125万円)が支給される。また、災害救助法では、「避難所、応急仮設住宅の設置」「食品、飲料水の給与」「被服、寝具等の給与」「医療、助産」「被災者の救出」「住宅の応急修理」「学用品の給与」「埋葬」「死体の捜索及び処理」「住居又はその周辺の土石等の障害物の除去」が実施される。
- 2) 基本的には公表資料をもとにメニュー数をカウントしたが、同じメニューでも支援内容や額、利率、対象等が異なるなど細分化されたものは、極力

実態を反映できるようにそれぞれ別メニューと見なした。例えば、雲仙岳災害対策基金の「がまだす(=復興)計画支援事業」は12の異なる復興支援事業から成り立つため12件でカウントした。そのため、表1に示す公表資料による事業数とは異なる総数となっている。

- 3) 奥尻町では平成5年12月27日に南西沖地震災害復興基本条例を制定し、「基金に積み立てる額は予算において定める額とする(第2条)、基金を使用する場合は、その金額を一般会計の歳入に繰り出し、その歳出として支出するものとする(第3条第2項)」とした。奥尻島の対岸に位置する大成町、瀬棚町、北檜山町でも条例で復興基金が設立された。
- 4) この点、欧米の災害のように、民間でも寄付金(義援金)を集め、寄付者の意向と被災者のニーズに応じて支援策を講じるのとは異なる。また、日赤の定める配分委員会の構成では、被災者や学識経験者、NPOやボランティアといった外部支援者等を必ず含めるとまではなっていない。義援金の性格を考えれば、民がより関与し、これまで以上に有効な活用を検討することが求められる。
- 5) 「復興基金からの利子補給が受けられる世帯又は義援金の住宅助成が受けられる世帯は除く」となっており、配分対象が限定されている。
- 6) 阪神・淡路大震災の義援金額は震災10日後の1月28日現在で184億円に達したが、過去の災害に比べて被害があまりにも甚大なため、義援金だけに頼るには限界があり、復興基金の検討が進められた。
- 7) 阪神・淡路大震災後の1998年に被災者生活再建支援法が制定され、2004年の改正を経て、2007年には年齢・所得制限、用途制限が撤廃された結果、全壊で300万円が支給されることとなった。一方、地方自治体では、2001年の鳥取県西部地震後に鳥取県が独自に300万円の住宅復興補助金を創設したのを機に、他の自治体でも独自の支援金がつくられるようになった。この結果、復興基金、義援金に加えて、「中越」の場合は+400万円(うち300万円は

2004年被災者生活再建支援法によるもので住宅本体への再建経費に使えない)、「能登」の場合も+400万円が別途支給されることとなった。

### 参考文献

- 1 災害復興基本法策定チーム「災害復興基本法試案」  
関西学院大学災害復興制度研究所『災害復興研究 Vol.2 2010』関西学院大学出版会、p.64、2010年。
- 2 災害復興基本法策定チーム「災害復興基本法試案」  
関西学院大学災害復興制度研究所『災害復興研究 Vol.2 2010』関西学院大学出版会、pp.1-115、2010年。
- 3 阿部泰隆『大震災の法と政策 阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』日本評論社、pp.80-87、1995年より抜粋。
- 4 高寄昇三『阪神大震災と生活復興』勁草書房、p.3、1999年。
- 5 林俊彦「復興資金—復興財源の確保」復興10年委員会『阪神・淡路大震災—復興10年総括検証・提言報告』pp.433-435、2007年。

# On the Role of Disaster Reconstruction Funds and Donations to Aid Victims

Ryosuke AOTA

## Abstract

This study considers the role of disaster reconstruction funds and donations given in aid of victims. Insofar as public funds given in support of private property destroyed or damaged in a disaster are limited, many disaster victims are left far behind in efforts to rebuild areas ravaged by disasters.

I analyze the project menu in reconstruction funds in order to identify the characteristics of each. I use that analysis to show that reconstruction funds function to supplement public assistance and to provide empowerment not only to victims but also to communities and supporters. The project menus include both standard types common to many projects receiving reconstruction funds and also some that are unique and reflect specific disasters and specific needs in a given region.

Although donations are allocated to victims as consolation payments, they function in a way similar to reconstruction funds. Local governments make use of both reconstruction funds and donations to provide public support and to enhance mutual and self-support.

**Key Words:** private property, public support, reconstruction funds, donations, supplementing public assistance, enhancing self mutual & assistance, local government initiative

