

「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告書 (平成12年12月4日)(抜粋)

2 被災者の住宅再建を検討する意義

阪神・淡路大震災が我々に残した教訓の一つは、大都市における大規模災害に対しては、現行制度の枠内での対応には明らかに限界があるということであろう。本委員会においては、再び阪神・淡路大震災の徹を踏まないためには、従来の枠組みに捕われず、発想を転換して新たな事態に備えることが必要であるとの問題意識を持ち、次のような検討を行った。

先ず、住宅は単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる。実際、被災者の住宅や生活の再建が速やかに行われれば、地域の経済活動が活性化し、その復興を促進することになる。

地域社会の中核を形成する住宅所有者については、住民の生活の安定と地域コミュニティの維持、さらに地域社会の復興に資するという観点からその住宅再建に向けた努力が報われる支援を行うことが必要である。これまで、被災者の住宅再建は自助努力、公的支援、義援金によって行われてきた。しかしながら、阪神・淡路大震災においては多額の義援金が寄せられたにもかかわらず、被災者数が多く住宅再建資金としては十分ではなかった。また、高齢化社会における多数の高齢者の存在、大規模災害と地域経済力の低下に伴う長期失業者の存在、地域経済の崩壊に伴う世帯収入の減少等の要因により、被災者の自力再建(自助)には限界があり、さらに、公的支援にも一定の制限があることを考慮すると、共助の理念に基づく相互支援策を拡充することについて検討する必要があるものと考えられる。

住民の早期の生活の安定と地域社会の復興を促進するためには、被災者が早い時期に住宅再建に取り組むことができるよう多様な支援のメニューを提示するとともに既存の住宅ストックの活用を図ることが有効であり、そのことが同時に、それ以前の過程、即ち、避難所等の避難生活の段階、応急仮設住宅等の仮住まいの段階をできるだけ短縮化することにつながる。

また、これらの住宅再建支援については、迅速、公平且つ効率的に推進するとともに、被災地や被災者の状況に応じたきめ細かな配慮が必要である。

さらに、大規模災害による住宅被害を減少させ、地域社会の崩壊を防ぐという観点からは、事前に災害に強いまちづくり、住宅づくりを行っておくことが必要である。

従って、本委員会においては、大規模災害における住宅再建は恒久的な住宅を確

保することを最終的な目標としつつも、支援の在り方を検討するに当たっては、これらの諸点を念頭におきつつ、平時、避難生活の段階、仮住まいの段階及び恒久的住宅を確保する段階にわたって総合的に検討したところである。

5 各段階における住宅再建支援策

(3) 恒久的な住宅の確保の段階

持家再建の促進

持家の再建は、地域の復興にとっては極めて重要な要因であり、社会全体として関心を持つべき重要事項である。このため、地方自治体においては地域独自の特例措置として、利率、返済期間、据置期間の特例措置、借入利子についての利子補給等を行っており、また、国においても住宅金融公庫の災害復興住宅資金貸付等により持家の再建に対する支援を講じているところである。

二重ローンの問題に関しては、負担が大きいため支援すべきであるという考え方が一方、既往債務を有していても新規ローンが組めるだけの資力があるという意味で、二重ローンを抱えていることのみに着目した特別な支援は不要であるとする考え方がある。既往債務の返済免除及び公共主体による肩代わりや元本に対する補助は困難であるが、新規ローンの返済や家賃の支出といった新たな住居費負担と合わせた場合に経済的に困窮するケースもあり、住宅金融公庫による既往債務にかかる返済の据置、金利引き下げなどの措置を引き続き講じていくことが必要である。

高齢により住宅融資を受けることが困難な被災者に対する支援策としては、リバースモーゲージに係る提案がある。このような提案については、土地を担保に融資を受け、返済については借受人死亡時に担保不動産を処分して清算する清算型リバースモーゲージ及び清算なしで譲渡する非清算型リバースモーゲージがある。前者は、阪神・淡路大震災の場合に実例があるものの、後者は依然として提案段階のものである。このようなリバースモーゲージは、基本的には平時の施策として先ず検討されるべきものであるが、大災害時における施策という観点からの必要性も指摘されている。このような制度については、地価が下落した場合に担保割れリスクがあることや法制上の問題などの課題が指摘されており、さらに検討を要する。

また、特に高齢者等の住宅の再建について、個別の再建プラン作りを支援するための専門家を養成していくことも必要であろう。

共助の精神に基づく住宅再建支援

大規模災害によって、住宅という生活基盤を突然奪われた被災者が自力と小

額の義援金で立ち直ることは極めて困難である。むしろ大規模災害は、個人の能力を超え、自助努力だけでは到底対処できないリスクであり、それは、災害が頻発する我が国では住宅所有者共通のリスクでもある。

しかし、住宅は基本的には個人資産であり、公的支援には一定の限界があるため、国民がお互いに助け合う共助の精神に基づく全住宅所有者の加入を義務付ける新たな住宅再建支援制度の創設についての提案があった。この提案は、大規模災害が国民共通のリスクであるとの考え及び住宅再建は被災地域全体の早期復興に資するという公共性があり、国民的な連帯意識の下、「共助」の精神に基づく相互支援制度を創設し、国がこれを支援する方策が現実的であるとする考えである。このような支援制度によって蓄積された資金は、同世代の共助であるとともに世代間の共助ともなる。このような全住宅所有者の相互扶助による住宅再建支援制度は、生活を営む上での一定限度のものを確保するためのものであり、その上の部分、即ち、標準世帯が目標とするような規模までは地震保険、さらにその上には融資制度という3階層を想定したものであるとされている。

このような提案については、加入を強制することに国民の理解が得られるか、大規模災害の場合の対応をどのように行うか、徴収事務等を誰が負担するかなどの課題があるとの指摘があるところであるが、今後この提案について検討する必要がある。

地震保険制度の拡充

地震保険制度は、昭和39年の新潟地震を契機として地震の危険を担保する保険への要望が高まったのを受けて、国による再保険制度の下に昭和41年に発足した。それ以来、補償内容を半損や一部損まで拡大すること、火災保険契約に原則付帯とし、付帯しない場合は契約者の意思表示を必要とすること、引受限度額の拡大、一回の地震で支払う総支払限度額の引き上げ等の改正が実施されてきたところである。

保険料の料率体系は、現在、地震危険度に応じて、都道府県単位で地域を4区分、建物構造で木造・非木造の2区分となっている。地震保険普及率（全世帯数に対する保険契約件数の割合。この全世帯数には、地震保険に加入できない世帯も含まれる。）は、平成10年度末で全国平均約15%であり、火災保険への地震保険付帯率は約3割に達しているものの個人財産保全の自衛手段として十分に普及するまでには至っていない。地震保険は「ノーロス・ノープロフィット」の考え方をもとに料率が設定されているが、地震災害が交通事故や疾病等他の保険事故に比べ必ずしも自分の生きている間に遭遇しない可能性が

高いなどの特殊性があることから、地震リスクを感じない人達にとっては保険料の割高感を生んでいる(平成10年度末の普及率は、最も保険料が高い東京都で24%強、最も保険料が低域の一つの佐賀県で4%強という状況である)。また、木造・非木造の2区分のため、例えば、近年建てられた住宅は耐震性能が大幅に向上しているにもかかわらず、古くて耐震性能が低い住宅と同一の保険料となっているなど住宅の耐震性能が保険料に反映されていない面は否定できず、これが地震保険の普及の妨げとなっているとの指摘もある。

したがって、建物構造による被災リスク評価を保険料に反映すべく、現行の保険料率体系を見直し、リスクをよりの確に反映したものとすることが必要である。

地域区分については、被災リスクに応じた詳細な料率設定や、市町村が防災性の向上のための諸施策を実施している場合に、市町村申請による保険料の割引を行うこと等について提案があった。この場合、保険料率の格差がさらに拡大することについてどう考えるか、また、自治体の施策による被害軽減の客観的基準をどのように設定するかなどの観点から検討する必要がある。いずれにしても、住宅の耐震性能の向上や防災意識を高めるための環境作り、さらに国民への啓蒙、普及活動を積極的に行うことが重要である。

なお、現在は火災保険の保険料等を合計した上で損害保険料控除が認められているところであるが、保険の普及促進を図る観点から、地震保険について別枠で保険料控除制度を設けることについても検討を行うべきである。

公営住宅等の提供

兵庫県が震災後約1年経過した時点で実施した「応急仮設住宅入居者調査」によると、応急仮設住宅入居者のうち、震災前は、民間賃貸住宅居住が約半数、公的借家が約1割となっており、入居家賃については、月4万円以下の比較的低价賃のものが回答者の7割を超える結果となっている。一方、同調査によると、震災後の恒久住宅として約7割の者が公的借家を希望し、民間借家を希望しているのは3%にも満たない結果となっている。これは、比較的低价賃の民間借家が滅失し、その後民間借家は再建されたものの家賃水準が高く入居できないと考えた被災者が、恒久住宅として公的借家を希望したためであると考えられる。

以上のような状況を勘案すると、従前に民間借家に居住していた被災者が資力等の理由で被災後民間借家に居住できない場合、従前から低所得で公営住宅等に居住していた被災者の場合には、被災者支援及び住宅困窮者の居住の安定を図るといった観点から、これまでのように公的借家を必要に応じて提供してい

く必要がある。その際、公的借家の効率的整備、民間活力の活用、既存住宅ストックの活用の観点から、新規の建設だけでなく、引き続き買い取りや民間賃貸住宅の借り上げ方式による提供などを柔軟に組み合わせていく必要がある。

民間賃貸住宅の活用

民間賃貸住宅が被災者の住宅確保の選択肢として一層活用されるためには、被災者向けの民間賃貸住宅の供給を促すため事業者に対する支援を実施すること、民間賃貸住宅入居者への家賃負担の軽減を図ることなどを検討した。

民間賃貸住宅を建設する事業者に対しては、被災地域において被災者向けの賃貸住宅を建設する場合、住宅金融公庫等の公的な低利融資を引き続き講じておく必要がある。

被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会名簿

委員長	ひろい 廣井	おさむ 脩	東京大学社会情報研究所教授
委員	あべ 阿部	やすたか 泰隆	神戸大学法学部教授
	いしかわ 石川	よしのぶ 嘉延	静岡県知事
	きし 岸	ユキ	女優
	こばやし 小林	しげのり 重敬	横浜国立大学工学部教授
	たちか 田近	えいじ 栄治	一橋大学経済学部教授
	にしたに 西谷	つよし 剛	横浜国立大学大学院国際経済法学研究科教授
	ふじよし 藤吉	よういちろう 洋一郎	日本放送協会解説委員
	まつばら 松原	いちろう 一郎	関西大学社会学部教授
	むろさき 室崎	よしてる 益輝	神戸大学都市安全研究センター教授

(アイウエオ順)