

住宅復興政策について（2012. 8. 3）

2012年（平成24年）8月3日

阪神・淡路まちづくり支援機構附属研究会

当機構は、阪神・淡路大震災における被災者の復興まちづくり支援のために専門士業10団体が、学術団体の協力を得て、横断的に連携した組織である。

（構成団体「兵庫県弁護士会」、「大阪弁護士会」、「近畿税理士会」、「近畿司法書士会連合会」、「土地家屋調査士会近畿ブロック協議会」、「社団法人日本不動産鑑定協会近畿地域連絡協議会」、「社団法人日本建築家協会近畿支部」、「近畿建築士会協議会」、「建築士事務所協会近畿ブロック協議会」、「公益社団法人日本技術士会近畿本部」の7職種・10団体協力団体「社団法人日本建築学会近畿支部」、「都市住宅学会関西支部」）

東日本大震災では、被災地におけるワンパック専門家相談を実施するなど復興支援の活動を行ってきた。

当機構のもとに附属研究会があり、当機構のメンバーのほか、学者・研究者がメンバーとなっている。

東日本大震災の住宅被害を特徴づけるのは、「持家被災」の多さである。東北沿岸地域では、住宅ストックの中心を持家が占めたことから、そこに発生した津波は大量の持家を滅失させた。被災自治体の多くは、被災者の実態に関する多彩なアンケート調査を実施してきた。その結果によれば、仙台都市圏を除く地域では、震災前に持家に住んでいた被災世帯が8割を超える。阪神・淡路大震災では、「借家被災」によって、多数の世帯が住む場所を失った。兵庫県は、震災発生から約1年後に仮設住宅世帯を対象としたアンケート調査を実施した。これによれば、震災前の住まいが持家であった世帯は約1割にすぎず、借家であった世帯が9割近くに及んだ。阪神・淡路では、「借家被災」に対する対応が住宅復興の中心的な政策課題となった。東北では、「持家被災」が多いという実態が政策形成の条件になる。

この「持家被災」は、被災者のタイプによって、異なる文脈をもつ。被災した世帯のなかで、中心的な位置を占めるのは、高齢者のみの世帯である。彼らの住んでいた持家の大半はアウトライトであった。アウトライトとは、債務をともなわない状態を意味する。高齢世帯では、住宅ローンを完済したケースが多い。ここで重要なのは、アウトライト持家は、住宅ローン返済の義務をともなわず、住居費負担の軽さを特徴とする点である。高齢世帯の大半は、年金に

よって生計を維持し、弱い経済力しか有していない。彼らにとって、住居費負担の軽い持家は、生活基盤の安定のために、重要な役割を担っていた。言い換えれば、アウトライト持家の消失は、高齢世帯の生活基盤を掘り崩す深刻な要因になる。

一方、夫婦と子世帯などの稼働年齢層の被災世帯が存在する。このタイプでは、住宅ローンの残債をかかえるケースが多い。釜石市での被災者調査によれば、夫婦と子の4割近くに住宅ローン残債がある。彼らは、持家を流され、重い債務だけが残るという深刻な事態に見舞われている。高齢世帯に比べて、夫婦と子世帯では、稼働収入をもつケースが多い。しかし、その経済力は、震災のために低下している場合が多い。そこに住宅ローンの残債が加わることは、生活再建を妨げる重大な要因になる。

東北沿岸地域の住宅復興では、「持家被災」にどのように対応するのが主要な検討課題になる。被災者の多くが持家に住んでいたがゆえに、住宅復興の多くを持家の自力再建にゆだねるという政策方針がとられる可能性がある。先日（2012年7月26日）の各紙が宮城県試算の自力再建戸数を約3万と報道したことは、関係各方面に衝撃を与えた。他県においても現状ではその数が多数

に及ぶとみて間違いない。しかし、被災者の年齢、所得、雇用、負債などの指標からすれば、自力再建にもとづく住宅復興が成功する可能性は低い。

持家再建を促進するには、公的支援の拡充が必要かつ必然になる。

住宅再建のための中心的な政策手段は、住宅ローン供給である。しかし、この融資供給という技術は、被災者の救済に役立つとは限らない。高齢の被災者の大半は、住宅ローン返済に必要な所得を備えず、また年齢が高い点から、借入のためのクレジットをもっていない。夫婦と子世帯の多くは、住宅ローンの残債をすでにかかえ、「二重ローン」の重みに耐えるほどの経済力を有していない。東北に限らず、日本全体がデフレーションに直面し、長い経済停滞を経験してきた。このデフレ下では、債務の実質負担が増大し、所得が停滞するために、住宅ローンの合理性が減る。多くの被災者が住宅ローンを使って住む場所を再建するとすれば、その返済負担は被災者の消費力を減少させ、地域経済の再建を妨げる原因になる。

持家再建のために「融資」だけではなく、「補助」が必要になってきている実態に注目する必要がある。阪神・淡路大震災の経験をもとに 1998 年に制定された被災者生活再建支援法によって、住んでいた住宅が全壊し、新たに住宅を建築・購入する世帯には、300 万円の支援金が支給される。これに加え、被災地の自治体が持家再建補助を独自に供給する場合がある。東日本大震災以前

では、2000年の鳥取県西部地震に際して、鳥取県が住宅再建補助金を独自に供給した。また、2004年の台風・洪水・地震対応として新潟県、京都府、徳島県が住宅再建を支援した例がある。東日本大震災では、岩手県が住宅を新築する世帯に最大565万円を補助する施策を開始した。同県釜石市は、最大100万円の住宅再建関連の補助を供給する予定である。東北の復興では、多数の防集事業が計画されている。

これに関連して、仙台市は、被災者が移転先の土地を市から借りる場合、借地料を長期免除とする施策を実施する。山元町は、移転先で住まいを建築する世帯を補助する。これらの一連の施策は、「融資」だけでは住宅再建が進まないという政策判断にもとづいている。

私有資産である持家に対する「補助」の根拠は、安定していない。被災者生活再建支援法の創設過程では、個人補償の是非が論点となった。政府は、住宅再建に関する個人補償を依然として認めず、同法の支援金供給を「補償」ではなく、「支援」と位置づけている。

東北での自治体による持家再建補助は、利子補給、借地料免除、再建住宅の

優良さなどの条件設定といった「迂回的形態」をとる。これは、公的補助が私有資産形成に結びつくという関係の「可視性」を弱めるためと推測される。

持家再建に対する「補助」が増えてきているのは、「理屈」に先だって被災者の「実態」に対応する必要があるためである。この状況のもとで、住宅再建向け公的援助を拡充するには、根拠説明の強化と洗練が重要な課題になる。

これに関して、日本弁護士会連合会等は、憲法 13・25 条、国際人権規約などにもとづき、住宅の個人補償を支持する見解を示してきた。また同時に、持家再建の促進は、その所有者を助けるだけではなく、地域経済とコミュニティの再生を支え、自治体の崩壊を防ぐ点において、公益性をもつ。これらの議論のもとに、住宅再建「補助」の根拠を固め、そして、災害救助法の発動をともなう災害における「住宅再建支援法」を早急に制定し、東日本大震災の被害に遡及適用する必要がある。

また同時に、持家再建に固執すべきではない。東北の住宅復興では、災害公営住宅に対する需要がしだいに拡大するという傾向がすでに現れている。持家に住んでいた被災者であっても、年齢が高く、所得が低い場合は、その再建を難しいと判断し、公営住宅入居を希望するケースが多い。被災者の実態――

高齢、雇用不安、住宅ローン残債……からすれば、公営住宅需要がさらに増える可能性がある。公営住宅の建設・管理には、自治体の多大の仕事が必要になる。このため、公営住宅を増やし、その維持責任を負うより、被災者の自力住宅再建の進捗を期待する自治体が多いと推測される。しかし、被災者には、住宅安定に向けて、複数の選択肢を提供することが大切である。持家再建に対する公的支援を拡大し、それに合わせて、災害公営住宅を十分に整備する、という施策が望まれる。

さらに、持家再建にせよ、公営住宅供給にせよ、それぞれの多様性の幅を広げる必要がある。公営住宅の多くは、集合住宅形式をとる。しかし、東北では、とくに高齢の被災者は、コンクリートの集合住宅を好まない場合がある。木造一戸建ての公営住宅を増やす方策が検討されてよい。高齢者が多く、今後さらに増える点からは、コレクティブ・ハウジング、シルバー・ハウジング、ケア付き住宅などの整備が求められる。持家再建では、個別世帯がバラバラに住まいを再建するのではなく、その集合の仕方を検討し、住宅再建が街並みの形成に結びつくような方向が期待される。住宅復興のあり方の多様さを拡大し、被災世帯の実態と被災した場所に適した住まいをつくるには、地域のまちづくりの現場で工夫を重ねることが、条件になる。この意味では、住宅復興のアイデ

アを机上で練るだけでなく、アイデアを引き出すための環境——被災者・行政・専門家の話し合いの機会の確保、新しいタイプの公営住宅の考案・建築に必要な資金の担保、住宅施策立案への被災当事者の参画など——を整えることが重要になる。