

被災者の住宅再建における公的支援処置に関する研究に関する研究
—阪神・淡路大震災に着目して—

Research on the official support disposal in disaster victims' housing reconstruction
—Its attention is paid to the Great Hanshin-Awaji Earthquake.—

○兒玉秀一郎¹, 三橋博巳²

*Syuitirou Kodama¹, Hiromi Mituhashi²

This research grasps the official support disposal in the housing reconstruction by the Great Hanshin-Awaji Earthquake from a revival fund and a housing recovery program, and considers the state of future housing reconstruction aid.

1. 背景および目的—わが国では、1923 年の「関東大震災」や 1995 年に発生した「阪神・淡路大震災」、2007 年に起きた「新潟県中越沖地震」、さらに 2011 年 3 月 11 日の「東日本大震災」は記憶に新しく、幾度の震災に見舞われ壊滅的な被害に直面してきた。このような震災において住宅を滅失した被災者は新たな生活の場を確保するという課題を背負うことになる。その生活の場である住宅を再建することが最も望ましい選択であるが、被災世帯の経済情勢に多大な影響を及ぼす。多くの被災者にとって住宅の再建に要する費用は、家計規模に比べて大きいものとなり、全ての被災者がそのような負担に耐えられるとは限らない。これを受け、各行政機関や各種団体等は震災後の各々に支援措置を講じている。中でも、阪神・淡路大震災の支援措置においては、住宅を滅失した被災者に対する支援措置として 1995 年に「神戸市震災復興住宅整備緊急 3 か年計画（以下「3 か年計画」）」を策定し、翌 1996 年には計画を見直した「神戸のすまい復興プラン（以下「復興プラン」）」を策定した。各計画に従って、住宅復興に向けた様々な取組みを実施した。また、阪神・淡路大震災復興基金を設立するなど、支援の形態は多岐にわたる。それら公的支援措置の型を大別すると、被災者に住宅を供給する「①住宅供給型」、住宅再建への特例的な融資をおこなう「②融資型」、被災者が負担する住宅再建費を支援する「③給付型」、固定資産税の特例などの「④免税型」に大別できる。

そこで本研究では、4 つに大別される支援措置の内容を把握し、支援措置の関連性と有用性を論考することを目的とする。

2. 研究方法—本稿では、「阪神・淡路大震災」における住宅が全壊した際に講じられた支援措置を対象とする。また、国土庁が発行した「防災白書」および兵庫県県土整備部住宅局住宅政策課から得られた行政資料、「阪

神・淡路大震災復興基金（以下、復興基金）」および「3 か年計画」「復興プラン」等の文献調査およびヒアリング調査より支援措置を抽出し「①住宅供給型」「②融資型」「③免税型」「④給付型」の 4 つに分類することで支援措置の有効性を把握する。

3. 結果および考察—住宅再建の支援を支える制度としては 1995 年に制定された「神戸市震災復興緊急整備条例（以下「整備条例」）」^{*1}がある。「整備条例」を受け、分野別計画として「3 か年計画」が 1995 年 7 月に策定された。本稿では、「3 か年計画」を基に 4 つ分類した型について考察していく。

(1) 住宅供給型—Table 2 では「3 か年計画」^[1]「復興プラン」^[2]の概要等を示している。本計画は「神戸市震災復興緊急整備条例」における「市街地及び住宅の復興に関する計画」として、住宅の供給量とこれを推進するための主要な施策について定めるものとして位置づけられ、住宅ストックの早期回復をめざす復旧と災害に強い活力あるすまい・まちづくりの復興を視野においた住宅供給を図ることを基本的な考え方としている。住宅の再建状況（住宅着工状況）は、震災後約 3 年間（1995 年 2 月～1998 年 3 月）の住宅着工は、累計で 12 万戸強

Table 1. The outline of a "three-year plan" and a "revival plan" ^{*2}

再建計画	計画戸数	住宅の種類	支援策	供給戸数	
神戸市震災復興住宅整備緊急 3 か年計画・神戸のすまい復興プラン	72,000 戸	公営住宅	家賃低減	①被災による困難者層に配慮し、国へ支援を要請した。②国の協力補助金及び交付金が得られ、段階的な入居負担額の決定が可能になった。③年金生活の高齢者等であれば、市街地の新築 40㎡の住宅で、家賃 6,000 円台まで低減することが可能になった。	22,910 戸（市営住宅 8,000 戸、借上げ方式 6,000 戸）
			高齢者等への配慮	ユビキタスネットワークの供給	
			コスト削減の取り組み	①住宅の規格化・標準化 ②発注形態の工夫	
			募集上の配慮	①元募集の実施 ②仮設住宅入居者枠 ③グループ募集 ④社会的弱者優先枠 ⑤ユニニア等優先枠	
		供給方式の多様化	①直接建設②借上げ住宅③その他		
		特定優良賃貸住宅	①中間所得層の被災者向け対策 ②認定基準・建設基準の緩和等	6,900 戸	
		公団・公社住宅	①都市基盤整備公団（現 都市再生機構）の貢献 ②住宅供給社の役割	13,500 戸	
		再開発系住宅	住宅・都市整備公団（現 都市再生機構）や住宅供給公社が整備運営し、主に中堅所得者を対象とする賃貸住宅供給	4,000 戸	
		民間住宅	住宅金融公庫、市・県等の低利融資 復興基金による利子給付支援	31,600 戸（公的助成 4,600 戸）	

1：日大理工・院・不動産 2：日大理工・教員・建築

となり、3 年計画に掲げた新規供給 72,000 戸を大きく上回った。「神戸市震災復興住宅整備緊急 3 年計画」の策定後、応急仮設住宅の入居者の実態調査等から、被災者に高齢者・低所得者が多く、公営住宅等への入居希望が高いという実態を踏まえ、公営住宅需要を 26,100 世帯と見込み、公営住宅新規供給を当初の 10,000 戸から 16,000 戸へと増やすとともに、空家住宅活用や既着工住宅等の供給を含め、26,100 戸を 1998 年 3 月末までに供給すると変更した。

(2) 融資型^[3]—住宅再建資金の融資に関して活用できる支援制度としては、住宅金融公庫災害復興住宅資金融資、神戸市災害復興住宅特別融資、ひょうご県民住宅復興ローンなどの他にも、民間銀行でも震災復興ローン等で被災者への融資をおこなっており、金利面では差がなかったが、復興基金による利子補給支援で金融公庫からの借入での補給が優遇されていた。

(3) 給付型—直接給付として復興基金^[4]、義援金^[5]がある。義援金に関しては住宅再建への支援として最高で 30 万円の支給しかなく、あくまで被災者への見舞金という性格が強いということが分かった。復興基金に関しては、融資による住宅再建への利子補給が主であり、被災者への直接的な支援ではなく、間接的な支援が多く見受けられた。

(4) 免税型—阪神・淡路大震災においては阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律^[6]が施行された。住宅に係る特例として Table 2 がある。まず、固定資産税においては、大震災の被害は甚大であり、また広範囲にわたっているため、住宅の再建は困難な状況にある。特に、マンションについては、建替・再建の決議が未だなされていない状況を鑑みると、特例期間が 2～3 年間と短く特例措置の延長が望まれる。次に、不動産取得税での特例に関しては、この措置は被災後 3 年内に限られているため、各々の個人の事情、また都市計画等によりその期間中に代替資産を取得することが困難な場合も十分考えられるため、この措置の期限を延長することが望まれる。

4. まとめ—以上より、被災者への住宅再建支援の現状として住宅再建において直接的な公的支援を受けることができないことが捉えられた。給付型に関しては、義援金等の給付においても住宅再建にかかる費用に対して少額であり、復興基金による支援では、住宅再建に要した融資の利子補給のみであるため、住宅を再建する際に生じる経済負担(自分の資力に頼る部分)は大きいことから、年金を生活費の主軸とする高齢所得者等の被災者においては住宅再建が困難となってしまう

Table 2. The outline of the tax which turns into is exempted from taxation ^{**3}

特例となる税	適用対象	要旨
固定資産税	被災した住宅用地	阪神・淡路大震災により滅失し、または損壊した家屋の敷地の用に供されていた土地で住宅用地の特例の適用を受けていた土地(被災住宅用地)については、平成 8、9 年度の 2 年間は住宅用地の特例が受けられる
	被災家屋を処分し、代替家屋の新築・取得	それに代わる家屋を平成 7 年 1 月 17 日から平成 10 年 1 月 1 日までの間に新築・取得した場合、被災家屋の床面積に相当する部分に係る税額が 3 年度にわたり 2 分の 1 になる
不動産取得税	① 不動産を取得した直後に被災	取得した不動産が不動産取得税の納期限までに震災によって滅失または損壊した場合は、滅失または損壊した不動産の価格(固定資産税評価額)にその被害程度に応じた減免割合を乗じた額に税率を乗じて得た額の減免を受けることができる
	② 被災した不動産に代わる不動産を取得	取得した不動産が不動産取得税の納期限までに震災によって滅失または損壊した場合は、滅失または損壊した不動産の価格(固定資産税評価額)にその被害程度に応じた減免割合を乗じた額に税率を乗じて得た額の減免を受けることができる
登録免許税	建物の新築又は取得の際の所有権の保存、または、移転登記の際の登録免許税	震災によりその所有する建物に被害を受けた者で、当該建物の所在地の市町村長から証明を受けた者が、その建物に代わるものとして新築又は取得した建物の所有権の保存、または移転の登記を平成 12 年 3 月 31 日までの間に行う場合は、登録免許税を課さないこととされている。

ことが懸念される。現状では、被災者が住宅を再建する際に満足いく支援を受けるため地震保険および共済等への加入は必須となるだろう。

共済による支援では、フェニックス共済^[7]と建物更生共済^[8]等があり、フェニックス共済では、年間少額の共済負担金により最高で 600 万円が支給され、他の共済に加入していても加入ができる。2011 年 5 月の段階で加入率は 8% ほどしかない。加入率は阪神・淡路大震災時で 4% であり、東日本大震災を契機に増加傾向にあるものの、まだまだ少なく、これは認知度の低さからきていると考えられる。建物更生共済に関しては、満期共済金であることから掛け捨てではなく、保証期間満了時には、満期共済金が支払われる。更に、保障の限度額が損害金の 50% ということから、被災時には強力な支援となりえる。しかし、共済掛金の設定が高額であり、低所得者には加入が困難といえる。供給型に関しては、被災者の要望を取り入れ当初の計画を変更し、公営住宅の供給数を増やす等、迅速に対応していた。したがって、公営住宅の供給で見られた借上住宅^{**4}およびコーポラティブハウジング^{**5}を利用して住宅再建にかかる費用を抑えることが被災者の住宅再建負担を減らすことにつながると考えられる。

5. 補注・参考文献

- *1 神戸市震災復興緊急整備条例とは、震災復興事業としての市街地の整備と住宅の緊急整備を円滑に推進することにより、災害に強い活力のある市街地の形成及び良好な住宅の供給を目的としている。主な内容としては、①「震災復興促進区域」の指定(約 5,887 ha)②「重点復興地域」の指定(25 地域、約 1,260ha)を行い、この地域においては土地区画整理事業や市街地再開発事業などの法定事業の他、住宅市街地整備総合支援事業、密集住宅市街地整備促進事業等の各種事業制度、誘導手法を活用し、まちづくりを積極的に支援していくものである
- *2 参考文献[1]、[2]により作成
- *3 参考文献[6]により作成
- *4 「借上住宅」、公営住宅改正法などにより、従来、地方公共団体が直接建設して供給する方式しかなかった公営住宅の整備に借上・買取の手法を導入できるようになった。神戸市は直接建設を補うかたちで都市基盤整備公団及び民間から 6000 戸借り上げた。
- *5 自ら居住するための住宅を建設仕様とする人が、組合を結成し、共同して事業計画を定め、土地の取得、建物の設計、工事発注その他の業務を行い、住宅を取得し、管理していく方式。この定義の場合、マンション等のような集合的な居住方式
- [1] 神戸市「神戸市の住宅政策「神戸市震災復興住宅整備緊急 3 年計画」(2005 年 3 月)、国土庁「防災白書」(平成 7 年度版)
- [2] 神戸市「阪神・淡路大震災 被災状況及び復興への取り組み状況」(2011 年 1 月)、
- [3] 住宅金融支援機構「阪神・淡路大震災により被災した方への災害住宅融資」
- [4] 神戸市「阪神・淡路大震災復興基金の概要」(平成 7 年 4 月)
- [5] 福留 邦洋「災害時における義捐金配分の実態と課題—近年の地震災害の事例を参考として」(2008 年 11 月)
- [6] 阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律 (平成 7 年 2 月)
- [7] 公益財団法人兵庫県住宅再建共済基金「兵庫県住宅再建共済制度」(2010 年 10 月)
- [8] JA 共済「建物更生共済 むてき」