

災害からの住まいの復興

第5回

自宅再建への公的支援

米野史健 | 国立研究開発法人建築研究所住宅・都市研究グループ 上席研究員



自宅を再建する方法

住んでいた持家戸建の住宅が被災して、応急仮設住宅へと入居した世帯が、自宅を再建する場合を考える。再建の方法は、自宅の被害程度や世帯の経済状況、住まい方の希望などによって決められるが、検討する過程はおおよそ下図のような形で考えられよう【図1】。

被災前の家や敷地で住み続けるのが、生活継続の意味でも経済的な意味でも有利だから、まずは現地再建が検討される。半壊等で建物が残っていれば「建物を直して住むか」を検討し、全壊等で建物が残っていなければ「元の敷地で建て替えるか」を検討する。この際には、被災者自身の希望のほかに、技術的に直せるか、費用的に妥当か、制度的に可能か(被災エリアでは再度建てられない制限がかかる場合もある)など、実現性も含めて判断することになる。

判断した結果、建物を直す(直せる)なら①補修改修を、建て替える(建て替えられる)なら②現地建替を、それぞれ行うことになる。その際、敷地が被害を受けていたり、浸水対策のためにかさ上げが必要であるなど、「敷地に問題がある」場合は、敷地の復旧や補強等の工事を実施した上で、建物の改修や建替が行われる(①'②')。

現地で再建しない場合は別の場所で考えることになるが、(被災前と同様に)「持家を再建する」か、持家を断念するかが検討される。

その際には主に経済的な面が問題となろう。持家を再建すると判断すれば、続いては「自分で建てるか」が論点となり、自分で建てるとして③敷地を取得し持家を新築する対応がなされるか、あるいは業者等が販売する④持家を購入するかのいずれかの方法がとられる。

持家を断念した場合は、「賃貸住宅に入居するか」が検討される。賃貸住宅では、すでにある「物件を自分で探し」て⑤民間賃貸住宅に入居する方法と、行政が整備する「災害公営住宅」(第7回で取り上げる)を選ぶ方法とがある。賃貸住宅に入居しないならば、親族等と同居する、高齢者が施設に入るなど、「その他」の対応がとられる。

自宅再建に対する公的な支援策

前出の再建方法に対して行政はどんな支援を行うだろうか。1995年の阪神・淡路大震災以降の25年程の間に行われた支援策をまとめると、次頁の表のようなになる【表1】。「対象再建方法」の項では図1の5つの再建方法との対応を表している。なお表では過去災害でみられる支援を概括しおおよそ共通する内容を整理しており、実施の有無や具体の対象・内容は災害ごと・自治体ごとに異なる。

表の「支援方法」に記すように、支援の方法は、金銭を支給して負担を軽減する「補助」、再建のための資金を貸す「融資」、資金借入で生じる利子を負担する「利子補給」の、3種類に分けられる。

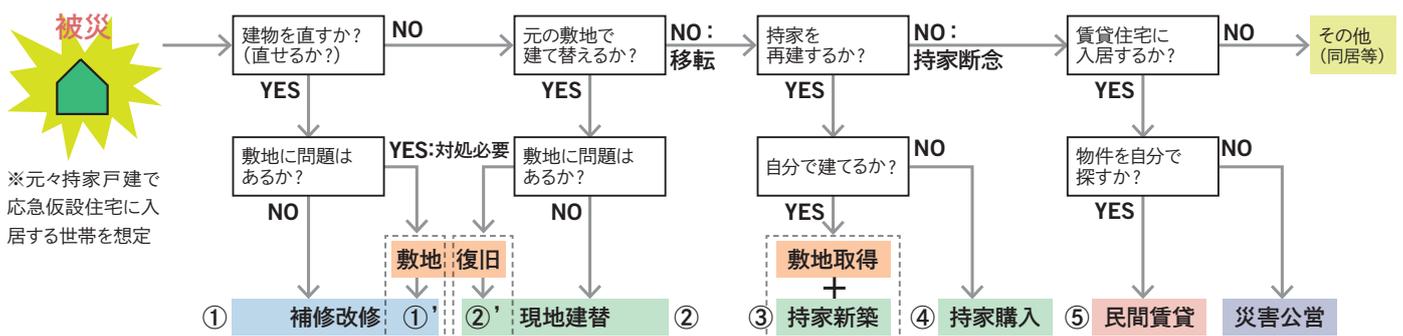


図1 自宅再建の検討過程および選択される再建方法のフロー図

表1 自宅再建に対する公的な支援策の概要

No.	制度	支援事業等 (自治体レベルは典型的な名称を例示)	支援方法	支援の概要	対象 再建 方法	対象となる被害(例示)				
						全壊	大規模 半壊	半壊 (解体)	半壊	一部 損壊
1	国 レベル	被災者生活再建支援金・加算支援金	補助	補修、建設・購入、賃借(公営以外)それぞれに支援金を支給	①~⑤	○	○	○		
2		がけ地近接等危険住宅移転事業	利子補給	別の土地で自宅を建設・購入するための借入に対して利子補給	③④	災害危険区域内の住宅				
3		災害復興住宅融資[住宅金融支援機構]	融資	補修、建設、新築・中古購入に対して低利で融資	①~④	○	○	○	○	○
4	自治体 レベル	リバースモーゲージ型融資	融資+利子補給	死亡時に住宅処分で元金返済する条件で融資し利子を補給	①~④	○	○	○	○	○
5		被災住宅補修支援	補助、利子補給	自宅の補修・改修に対して、一定額を補助/借入額に利子補給	①				○	○
6		被災者住宅再建支援	補助、利子補給	自宅の建設・購入に対して、一定額を補助/借入額に利子補給	②~④	○	○	○		
7		二重ローン支援	利子補給	災害前の住宅ローンが残る場合に再建のための新規借入を支援	①~④	○	○	○	○	○
8		地元産木材活用支援	補助、利子補給	地元自治体産の木材を一定量以上使う改修・建設工事を支援	①~③	○	○	○	○	○
9		地域配慮型住宅再建支援	補助	地域の住様式や景観に配慮した住宅の再建に対して補助	①~③	○	○	○		
10		住宅性能向上支援	補助、利子補給	耐震化、バリアフリー化、新エネルギー導入等を行う改修・建設を支援	①~③	○	○	○	○	○
11		被災宅地復旧工事支援	補助、利子補給	被災した宅地の復旧・補強やかさ上げ等を行う工事に支援	①'②'	宅地被害のあった住宅				
12		民間賃貸住宅入居支援	補助	賃貸住宅に入居する際の家賃や初期費用に対して助成	⑤	○	○	○	○	○

国レベルで行われる支援策

国の制度でどの災害にも共通的になされる支援として、「被災者生活再建支援金」の「加算支援金」(表中のNo.1)がある。一定の被害が生じて当該制度が適用された被災市町村において、住宅の再建方法に応じて支給されるもので、現在は建設・購入には200万円、補修には100万円、賃借(公営住宅を除く)には50万円が支給される。

この支援金は阪神・淡路大震災を契機に1998年に制定された「被災者生活再建支援法」に基づくものである。当初は個人の資産である住宅の再建への支援はなされず、現在の基礎支援金のように生活再建のみを対象とするものであった。しかし、生活再建の基盤として重要な住まいにも公的支援を行うべきとの議論がなされ、2004年3月の法改正で住宅関連費用の支出が可能となった。さらに2007年11月の法改正で、被害程度と再建方法に応じた定額渡し切り方式として、現在の形になっている。

移転しての再建(図1の③④)を対象とする国交省の制度として、「がけ地近接等危険住宅移転事業」(No.2)がある。災害の危険が著しいとして「災害危険区域」等がかけられた敷地から移転し、別の住宅を建設・購入する資金を借りた場合に、借入金の利子相当額を補助するものである。2011年の東日本大震災では、津波で被害が出た地域の多くが災害危険区域に指定されたため、自主的な移転再建はこの事業の対象になった。

住宅再建の資金に関して低利で融資する制度としては、住宅金融支援機構の「災害復興住宅融資」(No.3)がある。全壊から半壊までの被害を受けて居住するための住宅を建設・購入する場合、および一部損壊も含めて住宅に被害が生じて補修する場合に融資を行うもので、融資の金利や限度額は再建方法や条件によって異なる。

別の形の融資として「リバースモーゲージ型融資」(No.4)も行われている。住宅再建費用を金融機関から借りた上で、月々の返済は利息のみとし、利用者の死亡時に住宅・土地の売却等により借入金の元金を一括して返済するものである。あわせて、発生する利子について自治体が利子補給を行う支援がなされる。阪神・淡路大震災では市町が行った融資に復興基金(後述)が利子補給する形、2004年の新潟県中越地震と2007年の新潟県中越沖地震では復興基金が低利融資を行う形で実施された。近年は前出の住宅金融

支援機構・災害復興住宅融資の「高齢者向け返済特例」として提供され、これに対して自治体が利子補給する形がとられる。

自治体レベルで行われる支援策

自治体(都道府県・市町村)の支援策は、災害ごと・実施主体ごとに独自に行われるため、メニューや内容は多様である。支援の方法は補助や利子補給が中心で、その原資は国の拠出等も受けて自治体(主に都道府県)が設立した「復興基金」である場合が多く、この基金の運用益または取り崩しによって経済的な支援を実施している。

自宅の補修改修の支援(No.5)や建設・購入(②③④)の支援(No.6)は、多くの災害で行われている。阪神・淡路大震災や2000年の鳥取県西部地震など、前出の被災者生活再建支援金で住宅再建が対象外の頃は、これらの補助が住宅再建への数少ない直接的な支援であった。住宅関連費用の支出が可能になった後は、国の加算支援金等での支援を自治体が補完・強化する形で行われる。No.5・6の支援では、再建のために借りた融資への利子補給も行われる。このほか、災害前の住宅ローンが残る世帯を対象に、補修や建設・購入のため新たに借りた資金について、より手厚い利子補給を行う「二重ローン支援」(No.7)が多くの災害でなされている。

住宅の改修・建設(①②③)で地元産の木材を一定量以上使用する場合に、購入経費の一定割合または使用量に応じた額の補助を行う「地元産木材活用支援」(No.8)が、新潟県中越地震や2007年の能登半島地震および新潟県中越沖地震で行われ、東日本大震災でも実施された。中越地震・能登半島地震・中越沖地震では、地域の気候風土に合った住様式や景観の基準を満たす住宅の改修・建設に補助する「地域配慮型住宅再建支援」(No.9)も行われた。

住宅を改修する際に耐震補強を行ったり、改修・建設する際に耐震性能の向上やバリアフリー化、太陽光発電等の新エネルギー施設の導入をする場合に、工事・設置費用に補助を行う「住宅性能向上支援」(No.10)が、東日本大震災を中心に行われている。

地震等で被害を受けた宅地の復旧・補強工事(①'②')に、経費の補助や借入金の利子補給を行う「被災宅地復旧工事支援」(No.11)が、阪神・淡路大震災以降の多くの災害で実施され、津波被害を受けた東日本大震災では宅地のかさ上げ工事が対象とされた。

持家を再建せず民間賃貸住宅に入居する場合(⑤)については、家賃の一部補助(阪神・淡路大震災など)や、礼金・仲介手数料等の初期費用の助成(2016年熊本地震)などが行われている(No.12)。熊本地震では、入居に際して保証人がいない場合に、定期的な見守りを支援機関に依頼する料金も助成の対象としている。

このほか、特定の災害・自治体で行われた特徴的な支援を挙げると、柱・梁等が傾いた住宅を牽引・揚家等して修復する「建ておこし」への補助(能登半島地震復興基金)、中古戸建住宅の購入に限定した「中古住宅購入支援事業補助金」(東日本大震災・岩手県大槌町)、被災住宅が解体された更地を購入して家を建てる人への「空き地活用住宅建設助成金」(北海道胆振東部地震・安平町)などがある。

公的支援による再建費用の負担軽減

以上の公的支援策で実際にどの程度の補助等がなされるか、東日本大震災の岩手県釜石市を例に示したのが下図である【図2】。2人以上世帯の再建での最大額を示しているが、支援の有無や金額は被災や世帯の状況で異なるため、あくまでも一つの参考例である。また、東日本大震災は支援が比較的手厚くなっており、他の災害や今後の災害でこれらの支援が受けられるというわけではない。

半壊で①補修・改修を行うケースAでは、被災者生活再建支援金・加算支援金の対象ではなく、自治体(県)の5.被災住宅補修の補助(補修費用の1/2、最大30万円)が基本の支援となる。これに8.地元産木材活用や10.住宅性能向上を行うと、改修資金への補助は合計で最大170万円となる。資金の借入では、3.災害復興住宅融資の補修資金の限度額が730万円であり、これに対して5.被災住宅補修で当初5年分の利子補給がなされる(なお利子補給対象の借入限度額は640万円と支援No.3の限度額とは異なる)。

大規模半壊で①'住宅及び宅地の補修・改修を行うケースBでは、1.加算支援金(補修)の100万円や10.被災宅地復旧工事(復旧費用の1/2、最大200万円)が利用でき、これに前記の8.地元産木材活用と10.住宅性能向上(耐震、バリアフリー)を加えると、補助は合

計で最大440万円となる。資金の融資は、半壊と同様の補修資金730万円+整地資金(基本融資額)440万円の最大1,170万円で、これに対して5.被災住宅補修で当初5年分の利子補給がなされる(前記の通り借入限度額は異なる)。

東日本大震災では津波で全壊した住宅は従前の敷地で再建できない場合が多いことから(災害危険区域が指定されるため)、全壊で住宅の③移転新築を行うケースCを考えると、1.加算支援金(建設・購入)200万円に、自治体の6.被災者住宅再建が県制度分100万円+市単独分100万円が適用される。これに6.地元産木材活用(30㎡以上の使用…県産材分40万円+釜石産分100万円)とバリアフリー対応の10.住宅性能向上(120㎡以上の住宅)を用いると、資金の補助は合計で最大630万円となる。資金の融資では、6.災害復興住宅融資の基本融資額で建設資金1,650万円+土地取得資金970万円の合計最大2,620万円となり、これに対して6.被災者住宅再建で上限250万円の利子補給が行われる。住宅を④購入する場合も、8.地元産木材活用や10.住宅性能向上の条件を満たす物件を購入すれば、③移転新築と同額の補助と融資が受けられる。

このように、再建方法に合わせて支援策を組み合わせることで、再建費用の負担が軽減できる。

地域型復興住宅の取り組み

公的支援策で再建費用は一定程度軽減されるが、被災者の負担を減らして再建しやすくするには、トータルの費用を抑えることも必要である。特に多額の費用がかかる建替・新築で、安価でかつ質の高い住宅の提供が求められる。また、地域の経済を復興・振興する意味では、地元の事業者が住宅の再建を担うことも望ましい。このような観点から、「地域型復興住宅」と呼ばれる取り組みが行われている。地元の工務店等を中心に、地域の気候風土を知る設計事務所や、地場産材を扱う木材業者などが連携して、地域に合った形の良質で

A. 半壊世帯：①住宅の補修・改修

資金の補助 最大170万円			資金の融資 最大730万円
5.被災住宅補修 30万円	8.地元産木材活用 20万円	10.住宅性能向上(耐震、バリアフリー) 120万円	3.災害復興住宅融資 補修資金730万円 利子補給 5.被災住宅補修 当初5年分(借入上限額640万円)

※岩手県釜石市『住宅再建・復興公営住宅被災者支援ガイドブック 平成28年度版』(2016年4月)の記載情報を用いて、石川県「能登半島地震被災者に対する住宅再建支援の概要」、参考文献2 p.158所収の図を参考に作成

B. 大規模半壊世帯：①'住宅及び宅地の補修・改修

資金の補助 最大440万円			資金の融資 最大1,170万円
1.加算支援金 100万円	8.地元産木材活用 20万円	10.住宅性能向上(耐震、バリアフリー) 120万円	10.被災宅地復旧工事 200万円
			3.災害復興住宅融資 補修730万円+整地440万円 利子補給 5.被災住宅補修 当初5年分(借入上限額640万円)

C. 全壊世帯：③住宅の移転新築、④購入

資金の補助 最大630万円				資金の融資 最大2,620万円
1.加算支援金 200万円	6.被災者住宅再建(県) 100万円	6.被災者住宅再建(市) 100万円	8.地元産木材活用 140万円	10.住宅性能向上(バリアフリー) 90万円
				3.災害復興住宅融資 建設1,650万円+土地取得970万円(新築購入2,620万円) 利子補給 6.被災者住宅再建 利子相当額 上限250万円

図2 東日本大震災・岩手県釜石市における自宅再建に対する金銭的支援の例示



写真1 地域型復興住宅のモデル住宅の例。(左)新潟県中越地震・新潟県山古志村、(中央)東日本大震災・宮城県南三陸町、(右)熊本地震・熊本県益城町

所得しやすい価格の木造住宅を提供するものである。

最初期のもものとして、新潟県中越地震・(旧)山古志村の「中山間地型復興住宅」が挙げられる。豪雪等の気候や生活に根ざした地域景観になじむ住まいを、県産木材を活用して地元の大工・工務店が造るとの方針である。資金確保が厳しい高齢者夫婦世帯を想定して最小限必要な間取りを16坪の1LDK(2DK)と設定し、建設費1,000万円を目標にプランを検討、実際にモデル住宅[写真1(左)]を建設して普及を図った。同様の取り組みは、能登半島地震では「能登ふるさと住宅」、新潟県中越沖地震では「かしかりふるさと復興住宅」として行われ、異なる間取りを持つ複数のモデルプランが示された。能登ふるさと住宅に関しては、被災地内の3カ所に価格が1,100~1,350万円(税込)のモデル住宅3棟が建設された。

東日本大震災ではより大掛かりに実施された。岩手・宮城・福島の被災3県ごとに推進協議会が設立され、地域の工務店・設計事務所・木材業者等で構成される「地域住宅生産者グループ」とモデルプランとを公募し、岩手県135・宮城県78・福島県91のグループが登録された(2015年12月末時点)。これらのグループとモデルプランに関して被災者への情報発信が行われたほか、一部のグループはモデル住宅も建設した[写真1(中央)]。推進協議会では、家を建てたい被災者からの相談を受けて、生産者グループを紹介する「地域型復興住宅マッチングサポート事業」も実施した。

熊本地震でも推進協議会の設立と地域生産者グループおよびモデルプランの募集が行われ、44グループの61提案が集まった(2019年1月時点)。また益城町のテクノ仮設団地の敷地内に、概算

工事費1,000万円(税抜)の「くまもと型復興住宅」モデル住宅を3棟建設し[写真1(右)]、被災者に住宅を紹介して相談対応なども行った。推進協議会ではマッチングサポート事業も実施した。

これらの地域型復興住宅で再建された住宅の数は明確ではないが、新潟県中越地震復興基金の「中山間地型復興住宅支援」の適用実績が19件、東日本大震災での宮城県のマッチングサポート事業が申込115件・成立56件(2019年1月末時点)であることなどからすれば、再建住宅の多数を占めているわけではないと考えられる。しかし、検討されたモデルプランが木造の災害公営住宅の設計に活かされるなど、自宅再建以外でも一定の役割を果たしている。

参考文献

1. 阪神・淡路大震災復興基金『創造的復興をめざして 復興基金10年の歩み』(2006年3月)
2. 石川県『平成19年能登半島地震災害記録誌』(2009年3月)
3. 新潟県中越地震復興検証調査会『新潟県中越地震復興検証報告書』(2015年3月)
4. 地域型復興住宅推進協議会(岩手県・宮城県・福島県)『復興に向けた木の暮らし創出支援事業 成果と今後の展望』(2016年3月)
5. 熊本県地域型復興住宅推進協議会『住まいの復興ガイドブック 地域住宅生産者グループがつくるくまもと型復興住宅』(2020年1月)

めの・ふみたけ

東京工業大学社会工学科・同大学院社会工学専攻修士。博士(工学)。科学技術振興事業団特別研究員、国土交通省国土技術政策総合研究所研究官、大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員を経て現職に至る。専門は住宅政策・都市計画・災害復興

自習型認定研修の設問

設問1

被災者生活再建支援金の加算支援金で、住宅を建設・購入する場合の補助額はいくらか。

- a. 200万円
- b. 100万円
- c. 50万円

設問2

地域型復興住宅の特徴に関する説明で明らかに間違っているものは次のどれか。

- a. 地元の大工や木材業者等が連携して取り組む。
- b. 地場産材を使って地域に合った木造住宅を建設する。
- c. 価格が高くて長く使えて質の良い住宅を造る。



認定教材の設問への回答は、CPD情報システムのページ <https://jaeic-cpd.jp/>

にアクセスのうえ、お願い致します。

※不正解の場合は、単位に登録できない場合があります。

※自習型教材の選択欄における会誌『建築士』選択項目は、平成28年1月より建築士会会員のみの表示項目になります。