

新潟県中越地震で被災した住宅の再建方法に関する一考察

A Consideration of Measures to Reconstruct Houses Damaged by the Niigata Chuetsu Earthquake

米野 史健

Fumitake MENO

The Niigata Chuetsu Earthquake had caused heavy damage on thousands of houses, mainly detached houses in rural areas. For these victims, prefabricated houses were supplied and emergency repairs were executed by local government. These emergency measures in temporary housing stage achieved the fixed effect, and it goes into the following stage to reconstruct permanent housing. In this paper, I assumed ways to reconstruct damaged houses based on damage levels and selected emergency measures, and pointed out some problems of reconstruction. In order to solve problems and to advance reconstruction, I proposed a new scheme applying a concept of securitization of real estate.

Keywords: Niigata Chuetsu Earthquake, Housing, Emergency Measure, Reconstruction

新潟県中越地震, 住宅, 応急対応, 復興

1. はじめに

新潟県中越地震の被災住宅における、仮住まい等を確保する応急対応の段階の実態をもとに、今後の住宅再建のあり方を考察する。実態に関しては、新潟県等の関係機関による各種資料及び報道情報を収集するとともに、2004年11月、12月、2005年2月の3回現地を訪れ、視察とともに関係機関へのヒアリングを行って把握した⁽¹⁾。

2. 住宅応急対応制度の概要

「応急仮設住宅」と「応急修理制度」の大きく2つがあり、被災者はいずれか一方を選択出来る。

応急仮設住宅は、13市町村の63団地で3460戸のプレハブ住宅が建設され(建設型仮設)、希望者は被害程度を問わず入居できる形で戸数が計画された。従前コミュニティに配慮して自宅に近い団地に元の地域毎に入る形がとられ、早いもので震災1ヶ月後

に入居開始、年内には希望者の入居が終了、1/4時点で2872世帯9484人が入居した[表1]、県が民間賃貸住宅を借り上げ提供する仕組み(借上型仮設)もあり、5つの市町村で使われ304件の物件情報に対して決定は177世帯である[表1]。この他公営住宅等や未使用の保養所等への一時入居も行われた。

応急修理制度は、自宅で生活するため最低限必要な補修工事を公共負担で実施するもので、災害救助法に基づく国の制度で所得等の要件が緩和されたほか、県独自の制度も設けられた。災害後1ヶ月以内に工事完了とされるが、対象件数が多いことから申請は12月末迄・工事は3月末迄に完成という形で最終的には運用された。県全体の申請数は9057件、うち国制度分6124件、県制度分8817件である(2/6時点)。原則は大規模半壊・半壊が対象だが、全壊でも協議の上適用出来るとされ、全県で216件・全壊家屋の7.6%で申請されている(表1の「全壊協議」)。

表1 住宅の被害及び応急対応策の実施・申込状況(応急仮設住宅を用いている14市町村⁽²⁾)

市町村名	被害状況			建設型仮設				借上型仮設		公営住宅等入居	応急修理制度					支援策				
	全壊	大規模半壊	半壊	建設数	入居数			情報提供	決定数		申請受付	国制度分	県制度分	うち大規模半壊	うち半壊	うち完了済	全壊協議	非申込数	非申込率	
単位	世帯			戸	戸	世帯	人	件	世帯	世帯	世帯					件	-	%		
長岡市	922	908	4946	840	815	734	2341	223	153	18	4400	2951	4263	635	3550	909	98	1373	20.3	
山古志村	-	-	-	632	628	561	1773				-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
見附市	53	17	495	103	90	81	262	16	14	2	341	304	341	12	329	200	7	120	21.2	
栃尾市	44	60	234	105	79	65	203			6	203	167	203	28	175	40	0	64	18.9	
小千谷市	617	296	2012	870	834	657	2268			37	1321	852	1294	155	1139	467	9	901	30.8	
越路町	149	116	683	114	112	112	415				520	318	520	79	441	317	12	304	32.1	
川口町	605	142	390	412	405	352	1240			4	387	213	343	103	239	138	20	374	32.9	
魚沼市	83	48	317	30	27	27	81	2	2	(注1)42	285	200	274	41	233	135	12	80	17.9	
十日町市	96	139	809	138	123	106	347			7	735	589	735	85	650	71	1	195	18.7	
川西町	5	6	79	15	15	14	51				48	35	47	4	43	28	0	28	31.1	
柏崎市	26	55	262	44	38	38	106	63	7	3	187	144	182	24	158	79	2	106	30.9	
小国町	140	125	522	118	114	101	300				453	251	447	76	331	276	46	187	23.8	
刈羽村	68	28	102	39	36	24	97				63	28	59	18	42	29	4	107	54.0	
西山町	11	11	22	0	0	0	0	(注2)	1		17	7	17	4	13	0	2	24	54.5	
計	2819	1951	10873	3460	3316	2872	9484	304	177	119	8960	6059	8725	1264	7343	2689	213	3302	21.1	
出典	県資料3/18現在			県資料1/4現在				(注3)	県資料12/3現在		県資料2/6現在									

非申込数 = 被害世帯数計[全壊+大規模半壊+半壊] - 仮設住宅世帯数計[建設型入居+借上型決定] - 公営住宅等入居世帯数 - 応急修理申請受付世帯数 - 全壊協議件数
 非申込率 = 非申込数 ÷ 被害世帯数計 (注1)うち39世帯は保養所等(1月末現在) (注2)宅建業協会長岡支部が長岡市分と合わせて情報提供 (注3)宅建業協会資料12/21現在

3. 住宅応急対応制度の利用状況

住宅の被害状況と応急対応制度の実施・申込状況 [表1] を比較すると、項目の単位や時点が異なり数値は正確ではないが、およそ 3300 世帯・全体の 21% がどの支援策にも申し込んでいないこととなる。市町村毎では、市での非申込率 20% 程度に対して町村では 30% 超で制度の利用割合が低く、震源に近く被害の大きい市町村（川口・小千谷等）で利用割合が低い傾向もみられる。

なお、データが得られた 3 市町村⁽³⁾での被害別の建設型仮設住宅入居世帯数より [表2] この被害別割合が仮設住宅等（建設, 借上, 公営住宅等）全体に当てはまると仮定すると、14 市町村での被害・応急対応別の世帯数が推定される [表3]。支援策の申込率は半壊で 74.2%、大規模半壊で 73.1% なのに対し、全壊は 54.5% と低い割合となる。これらの非申込被災者の実態は把握されていないが、ヒアリング等に基づけば以下のような場合が考えられる。

被災住宅と別に住宅を建設・購入、または都市部の賃貸住宅に転居し、新たな住宅を確保
仮設住宅ではなく、親族との同居を選択
雪解け後に自宅を修理または建替えるとし、それまでは一時的に賃貸住宅や親族等の家に居住
応急修理の申込開始前に行うまたは当初の完了期限に間に合わないため、自己負担で修理

4. 住宅再建に対する支援策

住宅を本格的に再建するにあたって、現時点で示されている主要な公的支援策には、[表4] に示すようなものがある。再建の方向として、被災した住宅

表2 建設型仮設住宅の被害別入居状況

	全壊	大規模半壊	半壊	その他	計
小千谷市	278(41.3)	37(5.5)	149(22.1)	209(31.1)	673
越路町	57(49.6)	4(3.5)	25(21.7)	29(25.2)	115
魚沼市	5(18.5)	1(3.7)	12(44.4)	9(33.3)	27
計	340(41.7)	42(5.2)	186(22.8)	247(30.3)	815

単位は世帯、括弧内は被害別割合(%) 魚沼市は旧広神村分のみ(他は建設なし)

表3 被害・対応別の世帯数(推定)と想定される復興手段

	全壊	大規模半壊	半壊	その他	今後想定される復興手段
仮設住宅等	1322	163	723	960	■ 再建, 移転
応急修理	213	1264	7343	118	▨ 大規模補修, 改修
非申込	1284	524	2807	-	□ 補修
					○ 既にほぼ対応済

を補修する、従前の敷地で建て替える、従前以外の土地に移転し住宅を建設・取得・賃貸する、の3通りが想定され、これらに対して、必要な資金の融資、費用に対する助成・補助、公的に実施される事業、の大きく3タイプの支援が用意されている。

融資では、住宅金融公庫の低利融資(年 1.7%)があり、補修で 590 万円、建設(建替え及び移転)で 1100 万円、移転の際の土地取得に 770 万円までの融資がなされる。上記の公庫融資もしくは民間金融機関からの同額の融資で不足する場合、県による貸付金制度が用意されている。このほか長岡市で補修・新築・用地取得が対象の独自の融資制度がみられる。

助成では、上記の公庫融資額を限度とした利子補給が県が設立した復興基金により行われ、年 1.8% まで 5 年間補給される。義援金も助成の一種として位置づけられよう。被災者生活再建支援金は、補修・新築等のための借入金の利息分、及び賃貸住宅に移った際の家賃分に充当することが出来るほか、県制度分については補修費用に用いることが出来る。このほか、雪国仕様の住宅をつくる場合及び被害を受けた宅地を復旧する場合等を対象に、復興基金の補助が用意されている。

公的な事業は移転を対象としており、被災者の住居を確保すべく災害復興公営住宅を建設する、危険と判断される地域の住宅を集団で移転させるものがある。後者では移転先の土地取得・造成費用への補助、住宅建設費用借入への利子補給等が行われる。

5. 被害・応急対応別に想定される再建手段

今後取られる再建の手段、及びその際の課題としては、被害・応急対応別に [表3] に示すような幾つかのパターンを想定することが出来る。

表4 住宅再建に対する主要な支援策

	被災住宅の補修	被災住宅の建替	他所への移転
融資	災害復興住宅融資(公庫) 災害被災者住宅再建資金貸付金(県) 被災住宅復興資金(長岡市)		
助成	被災者住宅復興資金利子補給(復興基金) 新潟県中越大震災義援金 被災者生活再建支援金(国制度, 県制度) [借入金利息分]		
	被災者生活再建支援金(県)	-	被災者生活再建支援金(国, 県) [家賃分]
	雪国住まいづくり支援(復興基金)	-	-
	被災宅地復旧工事補助(復興基金)	-	-
事業	-	-	災害復興公営住宅 防災集団移転促進事業

地方公共団体が公的賃貸住宅を建設するのは将来大きなリスクがあり、また個々の被災者自らがリスクを背負うのも厳しい状況で、いかにして住宅再建という事業のリスクを減らすかが課題となる。

7. 不動産証券化の発想を用いた住宅再建スキーム
住宅等の開発・供給事業のリスクヘッジに近年使われる方法として、「証券化」がある。不動産事業を行う会社等が自らリスクを負うところを、対象となる不動産資産を証券化して複数の出資者を募ることでリスクを分散させるものである。現在この仕組みでは、高い利回りを期待する機関・個人投資家が出資する形であるが、義援金のように震災復興を目的として出資を募り、特定の主体が負う再建リスクを社会的にシェアする仕組みとして用いることも出来るのではないだろうか⁽⁸⁾。

このような考えに基づき、不動産証券化の発想を用いた住宅再建スキームを考える。その概要は[図1]及び以下の通りである。

再建のための特定目的事業体(SPE: Special Purpose Entity)を設立して、市民・企業や県・市町村からの投資⁽⁹⁾、公的・民間金融機関からのノンリコースローンを受けて、事業資金を調達する。

この事業体が、複数の被災者＝土地所有者から従前に居住していた土地を一定期間借地する。事業体は調達した資金を用いて借地した土地に戸建住宅を建設して、土地所有者である被災者に住宅を賃貸する事業を行う。

被災者＝居住者からの家賃を原資として、ローンの元金、及び出資に対する配当を支払う。借地期間が終了した時点で、被災者に建物を売却して、出資に対する償還を行う。

このスキームにおける、事業体と被災者との間の土地・建物に関する契約内容と手続は、[図2]及び以下の形で考える⁽¹⁰⁾。

被災者の土地を事業体が一定期間(例:5年)借地する契約を結ぶ。その際、借地期間の終了後には、借地上の建物を借地権設定者＝被災者に譲渡する旨を合わせて定める。

事業体が借地上に戸建住宅を建設する。設計に関しては居住する予定の被災者の意向を最大限に反映しつつ、社会的にも望ましいもの(性能、外観などに関して)をつくるものとする。

完成した住宅について、建物所有者である事業体と居住する被災者との間で、借地期間終了までの借家契約を結ぶ。

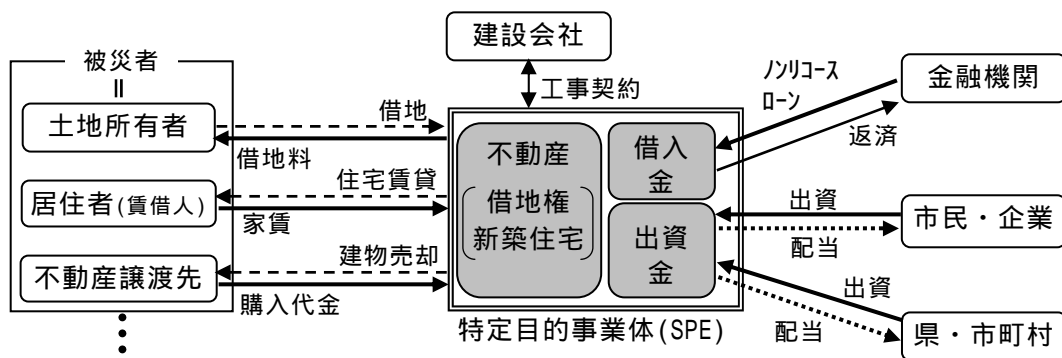


図1 不動産証券化の発想を用いた住宅再建スキームのイメージ

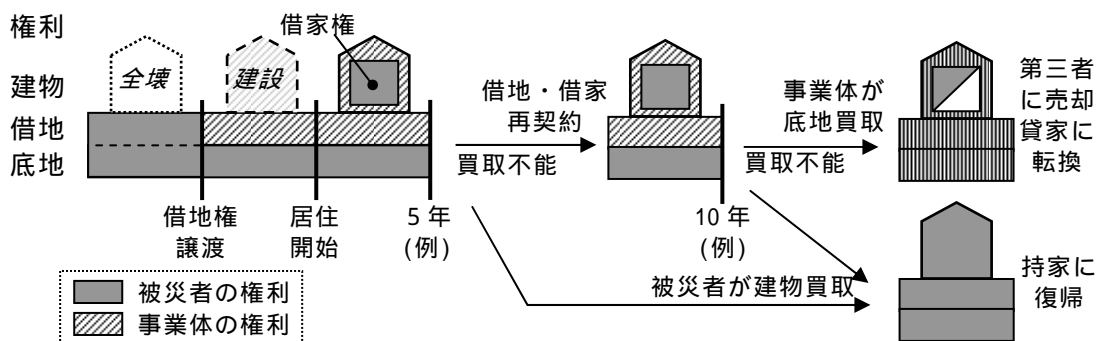


図2 事業体と被災者との間での契約内容・手続のイメージ

被災者が居住し家賃を支払う。家賃は での借地料と相殺する形とし、低額になるようにする(借地料は一括で先に得て生活再建資金として用い、家賃は規定額を支払う形もありうる)。

借地期間の終了及び借家契約の終了時点で、被災者が建物を買取り、通常の持家戸建に復帰する。資金が手当て出来ず買い取れない場合は、 と同様の形で再び借地・借家の契約を行い、期間を延長(例：5年)することも可能とする。

延長期間(例：計10年)の終了時点で、被災者が建物を買取り、通常の持家戸建に復帰する。買い取れない場合は、事業体が一旦底地を購入した上で、土地・建物を第三者に売却して精算し、完全に賃貸住宅に転換する(この際に被災者=元の居住者に引き続き貸すこともありうる)。

このスキームが実現しうる場合、期待される効果としては、次のような点が挙げられる。

[被災者のメリット]生活が安定するまでの一定期間、まとまった資金負担をせずに、従前の持家戸建と同等の住宅が得られる。被災直後の生活及び先の見通しが不安定・不透明な段階ではなく、例えば5年・10年後などの生活が安定してきた時点で、持家戸建としての再建を行えばよく、ゆとりをもって生活再建に取り組むことが出来る。

[行政のメリット]公的賃貸住宅を建設しなくても、市場を通じた資金調達及び市民・企業の善意に基づく出資を活用する形で、個人の住宅再建の支援が可能となる。また、個人資産に対する公的資金の投入は原則出来ないが、住宅再建を実施する事業体に対する出資という形であれば、補助金等とは別の形で支援を行うことが出来る。

[社会的なメリット]広く市民・企業から出資を募ることで、個々の住宅の再建が共助に基づく社会的な事業として位置づけられる。再建される建物に公共的な観点からの意見・助言を反映させることで、住宅の質を向上させ、社会的ストックとして良好なものをつくることが出来る。配当及び償還のある出資の形を取るため、投資した市民・企業は再建の経緯を見守り続けることとなり、義援金の場合よりも震災復興に対する関心・意識が長期間持続する。

8. 検討上の課題

前述のスキームはアイデアに過ぎず、実際に成り立つかは詳細な検討を要する。検討上の主な課題としては、証券化の考え方、土地建物に関する契約、事業の成立性などが挙げられる。

1) 証券化の考え方

特定目的事業体(SPE)の形態として、どのような形をとるかが問題となる。本スキームの性格からすれば、特定目的会社や有限会社+匿名組合の形が考えられるが、これらに係る法制度の規定を満たすかを検討する必要がある。また住宅再建以外に、インフラや産業の復興も含めて地域の総合的な復興を行う事業体を立ち上げることも想定され⁽¹¹⁾、この場合は通常の株式会社等への出資の形になると思われる。

事業の対象とする不動産の件数をどの程度にするかも問題である。集落単位で十数~数十戸で組むのでは証券化のコストがかかりすぎ、被災地域全体の数百~千戸では事務上の手間・経費が多大となる。事業体の運営を円滑にし、被災者の賛同も得やすくする意味では、市町村毎あるいは市町村内の地域毎に100~200戸程で立ち上げるのが適当と思われるが、最適な規模を検討する必要がある。市町村毎に複数の事業体が出来る場合には、被災地全体としてファンドをつくり、ここから個別の事業体へ出資する形もあると思われる。

2) 土地建物に関する契約

一定期間の借地後に土地の返還と合わせて建物を譲渡する本スキームの考えからは、「建物譲渡特約付定期借地権」が使えるのが望ましいが、存続期間は30年以上であり、震災後生活が安定するまでの5~10年程の短期で用いることは出来ない。期間の問題は一般定期借地権(50年以上)及び通常の借地権(30年以上)でも同様であるため、現行制度の下では、将来時点で被災者に土地が必ず戻るよう一般定期借地権として契約した上で、期限内に合意解約を行うか、借地権を建物とともに被災者=借地権設定者に移転することで借地権を消滅させるような形になると思われる。この場合、一定期間(5年)後の建物譲渡、及び譲渡がされない場合の借家の再契約等に関して、事業体と被災者との間でいかに規定し

実行出来るかが課題となる。両者間の信用をもって担保するのであれば、事業体に十分な信用力が備わるよう、公的機関の関与が求められるともいえる。

また再契約の終了時点（10年後）でも建物譲渡がされない場合に、事業体が底地を買い取るという点についても、両者間での規定方法が問題となる。これが実現できなければ事業体は権利を整理して精算するのが難しくなるが、一方で被災者の立場も十分考慮する必要があり、検討を要する。

3) 事業の成立性

本スキームの事業は、出資者にも被災者にもメリットがなければ成立しない。出資に対して配当するには、家賃を上げるか借地権の対価を抑える必要があるが、これは逆に被災者の負担を高めるため、いかにバランスを取るかが課題となる。

単純な概算では⁽¹²⁾、市民・企業の出資への利回りを0.05%、県・自治体の出資は配当なしとした場合に、要調達額の3割ずつを市民・企業と県・市町村が出資⁽¹³⁾、残る4割を借り入れるとすると、事業体の収支がおおよそ合って、被災者も比較的安い家賃で居住でき自力再建と負担額はそう変わらない形となるが、より現実的な条件で検討を行う必要がある。

特に、概算ではリスクは考慮しておらず、実際には一定期間（5年）後に被災者が建物を買い取れずに再契約するリスク、及び再契約後（10年後）にも建物が譲渡出来ず底地を買い取らなければならないリスクがある。前者では一旦事業体を精算した上で再度の証券化が出来なければ、後者では被災者が買い取らなければ、売却も活用も難しい住宅が事業体の手元に残る危険性があり、出資者、特に県・自治体が負担を被ることも考えられる。

9. おわりに

このように課題も多いが、考え方自体は新潟県中越地震で被害のあった農山村部だけでなく、都市部での住宅再建にも適用しえよう。特に、被災した区分所有マンションの再建に関して本スキームを用い、賃貸マンションの証券化と同様の形で市場からの投資を受ける方が、物件の価値や市場性の観点からしてより有効であると思われる。

本稿の一部は、平成16年度科学技術振興調整費・新潟県中越地震に関する緊急研究で国土技術政策総合研究所・建築研究所の住宅チームが行った調査の結果を、筆者個人の観点からとりまとめ考察したものである。

【補注】

- (1) 県の各部署の他、長岡市、魚沼市、越路町、県宅地建物取引業協会、県建築組合連合会等にヒアリングを行っている。
- (2) 2005年4月に合併した市町村もあるが、3月時点での市町村名を記している。これら14市町村で県全体の全壊～半壊被害世帯数の99%を占める。
- (3) データは調査票への記入を依頼して得たもので、時点等の違いにより表1の値とは若干のずれがみられる。
- (4) 表1のうち山古志村を除いた13市町村で、5月31日現在で避難勧告等が出ているのは、22地域等の計576世帯である。
- (5) 参考文献¹⁾のアンケート調査によれば、2000年時点での災害復興公営住宅居住者のうち、震災時の住居が借家だったのは71.5%、持家だったのは27.6%である。
- (6) 平成12年国勢調査によると、持家率は長岡市64.6%・柏崎市73.1%が他と比べて低いものの、小千谷市82.7%・川口町89.3%など、表1の14市町村での大半は80%を超えている。戸建率は市町村別のデータは不明だが、県全体では一般世帯の78.4%が一戸建てに居住している。公的・民間借家は長岡市・柏崎市で20%を超えるが、他では10%を下回る人が多い。
- (7) 平成12年国勢調査によると、平均世帯人員は3.3人以上の地域が多くみられ全国平均2.7人より大きく、三世帯同居世帯（夫婦と子供と親）の割合も概ね20～30%で全国平均の7.5%を大きく上回っている。
- (8) 1999年の台湾・集集大震災では市民から多額の義援金が寄せられ、その一部を「財団法人921震災重建基金会」が基金として運用し、個人及び地域の住宅復興に対して積極的な補助や融資などを行っている。基金会は、融資に際して住宅再建のコンサルティングを行ったり、融資の返済が出来ない場合は住宅の権利を取得することも含めて対応しており、一種の事業体として住宅復興に関わっているといえる²⁾。
- (9) 国の設置した基金から中心市街地での住宅建設事業に出資する仕組みとして、2005年度に「街なか居住再生ファンド」が創設されており、公的団体からの出資に際しては同様の仕組みを用いることも考えられる。
- (10) この考え方は、スケルトン型定期借地権住宅（通称つくば方式）の仕組みを参考としている³⁾。
- (11) 震災の被害が特に大きく全村民が避難した旧山古志村では、住民が出資して地域づくり事業を行う「株式会社山古志村」という構想が考えられている⁴⁾。
- (12) 市町村毎に100戸の規模で構成されるとし、支出に関して借地料192万円/戸（小千谷市標準地の240㎡×4万円/㎡×価格の20%と仮定）、建設費2700万円/戸（県一戸建世帯当り延べ面積150㎡×17万円/㎡）とし、収入に関しては家賃12万円/戸・月、建設費から減価償却分を引いた額で全建物が売却出来るとして、ノンリコースローンを年利3%で受けたとして概算。なお被災者の払う家賃は借地料との相殺で8.8万円/戸・月となる。
- (13) 要調達額は約29億円であり、出資額はそれぞれ約9億円となる。なお、中越大震災の義捐金は5月時点で計160億円、復興基金の基本財産（県出資）は50億円である。

【参考文献】

- 1) 越山健治・室崎益輝(2000)「阪神・淡路大震災における住宅再建の現状と課題 - 2000年被災者アンケート調査を通じて」『地域安全学会論文集』No.3, p.17-22
- 2) 葉袋奈美子他(2002)「台湾『九二一基金会』の支援事業」『建築学会学術講演梗概集』F-1分冊, p.229-230
- 3) 小林秀樹・竹井隆人・田村誠邦・藤本秀一(2000)『スケルトン定借の理論と実践』学芸出版社
- 4) 山古志復興新ビジョン研究会(2005)『山古志復興新ビジョン』<http://www.yamakoshi2004.jp/>
- 5) 不動産証券化研究会(2004)『基礎からよくわかる不動産証券化ハンドブック』ぎょうせい
- 6) 開発型不動産証券化研究会(2004)『開発型不動産証券化の知識と実際』ぎょうせい
- 7) 西村清彦・山下明男編(2004)『社会投資ファンド』有斐閣
- 8) 稲葉威雄・内田勝一他編(1998,99)『新借地借家法講座1～3』日本評論社