

被災後に住民にふりかかる負担と補償

太田ジオリサーチ 太田英将

1. はじめに

日本は「自然が豊か」と言われるが、これは同時に自然現象に起因する災害が多いことを意味する。自然現象を人間の力で止めることはできないので、人間の生活圏に悪影響を及ぼす現象＝災害を避けるため、災害を受けにくい場所に住むことが最も賢明な方法である。しかし、全ての人に対して居住の自由が権利として与えられているため、災害に遭いにくい場所に住むことを他人が強制することはできない。

市井の技術者としてできることは、被災後に被災者にどのような負担がふりかかり、どのような補償を得られるのかということを知ってもらい、「自発的に」住み方や生活のしかたを安全側にシフトしてもらうことを働きかける活動、だけである。

住民の立場で災害をとらえた時、被災した後で短期的に多少の不便はあっても元の生活に戻れるかどうかに興味の対象である。住民の立場で生活再建に影響が大きいのは、仕事の継続（収入）、住む場所の確保（住宅）であろう。ただし、現代特有の問題としては、文化的生活が進んだために二重ローンなど負の遺産に対する問題が大きな比率を占めるようになってきている。事業者における二重ローン問題もあるが、個人にとっては住宅ローンの残債がその後の生活の大きな足枷となる。

我が国は、日本国憲法第29条「財産権は、これを侵してはならない」に示されるように私有財産制である。1995年兵庫県南部地震が発生した約2週間後の衆議院予算委員会での政府答弁は、「私有財産制のもとでは、個人の財産を自由かつ排他的に処分し得るかわり、個人の財産は個人の責任のもとに維持することが原則」であり、個人財産に関わる損失補償・個人補償は行われなことがベースとなっている。

2. 法整備の歴史

我が国の災害対策に関する法制度は、甚大な被害をうける大災害が発生するたびに作られたり改正されたりしてきた（表1参照）。補償に関する最新の法律は2007年の改正被災者生活再建支援法である。このほか支援法とは別に、それぞれの自治体が独自に支援措置を実施する例もあった。

表1 主な災害対策関連の法律（国関連）

制定年	法律名称	契機となった災害（改正含む）
1947	災害救助法	南海道地震（1946）
1961	災害対策基本法	伊勢湾台風（1959）・有珠山噴火（1977）・兵庫県南部地震（1995）
1966	地震保険法	新潟地震（1964）
1946	大規模地震対策特別措置法	地震学会で東海地震発生可能性（1976）・兵庫県南部地震（1995）
1998	被災者生活再建支援法	兵庫県南部地震（1995）→最新は2007年改正
2000	土砂災害防止法	広島豪雨災害（1999）
2006	宅造法改正（宅地耐震化）	兵庫県南部地震（1995）・新潟県中越地震（2004）

3. 被災後の住民の負担

1995年兵庫県南部地震で被災した住民に対して、高坂（2005）¹⁾は、震災による「被害」は、単に地震による直接的な被害だけでなく、その後の生活再建ができたかどうかという点に着目して分析を行っている。その指標として資産ダメージ率＝[災害後予想される負債額]／[災害後資産総額]を用いている。その結果、3つの命題を発見し、「総資産5000万円の壁」という言葉で表現している。

命題1 負債が手持ち資産を上回る（資産ダメージ率が1を上回る）リスクは、総資産が5000万円以上あればきわめて小さい。

命題2 資産ダメージ率は40歳代で、持ち家のある世帯の間で高くなる。

命題3 持ち家なしの世帯は、住宅ローンも少ないために身軽で資産ダメージ率も低い。

これは地震災害についての追跡調査結果であるが、おそ

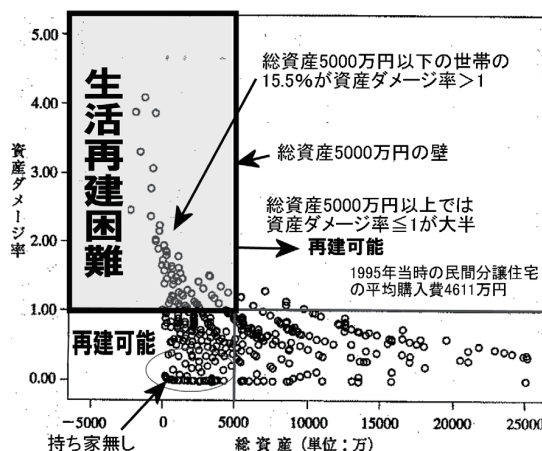


図1 資産ダメージ率と総資産の散布図
高坂（2005）¹⁾の図に加筆

らく大雨による土砂災害でも同様のことが起きると考えられる。その大きな原因は、日本の住宅ローンがリコースローン（リコースは遡及するという意味）になっていることにある。これは不動産担保融資で担保物件を売却しても債権額に満たない場合、担保物件以外からも返済義務が生じ、遡及権を持つローンのことである。すなわち災害で担保設定されている物件を放棄しても借金はチャラにはならない。このため、新たに家を建てたり購入したりしてローンを組めば、前のローンの残債と二重になる。このため二重ローンと呼ばれる。二重ローンは、マイナスからのスタートとなるため、生活再建困難に陥り易い。支払い能力を超えるローンから逃れるためには、自己破産という法的手段があるが、その場合連帯保証人に非常に強い残債の支払い義務が移るため、実際には容易なことではない。

4. 被災住民が受けられる補償

国の制度としては、2007年に改正された被災者生活再建支援法による支援金がある。住宅が全壊した際に100万円、その後住宅を建設したり購入する場合にはそれに加えて200万円、合計で最大300万円である。自治体からの支援金は、自治体それぞれであり不確定である。

それとは別に、国内外を問わず寄せられる一般市民・企業からの義援金がある。1990年雲仙普賢岳災害で1,000万円（総額232億円）、1993年北海道南西沖地震で1,380万円（総額188億円）、阪神・淡路大震災で40万円（総額1,785億円）。これは一世帯あたりの義援金配分額と、義援金の総額である^{2) 3)}。一口に災害義援金といっても大きな差異があり、生活者にとっての生活再建の道のりには大きな違いがある。

5. 住民にとっての新たな負担

2011年の東日本大震災では、非常に多くの液状化被害や造成地盛土の地すべり被害が発生した。このような土地に関しては、被災可能性による資産価値低下リスクが生じる。内藤（2011）⁴⁾は、造成宅地が被災した場合、その後の土地価格がどうなったかを調べている。対象は、地震によって、造成地内の谷埋め盛土や腹付け盛土が大きく変動した2004年新潟県中越地震の長岡市の丘陵地と2007年新潟県中越沖地震の柏崎市で起きた地価の変化である。中越地震では、被害が大きかった高町団地や乙吉町（鶴ヶ丘団地）では地震後の地価下落率が半年間で8.0~10.3%と大きく、被害が小さかった鉢伏町団地（3.5%下落）と比べるとその差は歴然としている。中越沖地震では、被害が大きかった山本団地、橋場団地、松波団地では半年間で4.0~5.0%下落し、被害が小さかった緑町の2.0%と比べて大きな違いが出ている。

また、土砂災害防止法による土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）は、宅地建物取引における重要事項説明義務があり、家屋の建築に対して建築物の構造を土砂災害防止・軽減可能なようにする必要がある。公には特別警戒区域に指定されても地価は下落しないとされているが、不動産鑑定の見点では、法への対応のための建築費増額や、心理的減価などがあるとされ、20%以上の減価率となると試算されている例がある⁵⁾。

6. 地盤技術者の役割

災害からの避難は、発災の直前・直後の方法論が議論されることが多い。しかし、それを市井の技術者が担うことは大変困難なことであり、経験上不可能と断言できる。

一方、防災の効果を考えると、被災前の平常時にすでに避難行動を起こす準備をしてもらうことのほうが重要である。それに関しては、被災後にどういう生活・人生が待ち受けているのかを、事実に基づいて理解してもらうことによりある程度実現は可能と考えている。

何よりも大切なのは住民が災害を受ける確率をできる限り小さくすることである。そのためには、地盤技術者の役割が重要である。現在の地盤技術者のありようは、被災者生活再建支援法以前の公共事業中心だった防災対策のままである。法整備がリスクの周知のソフト対策や個人補償に舵を切り始めたように、地盤技術者も個人のリスク回避のための仕事も視野に入れ、積極的にアウトリーチに努める必要がある。その具体的事例は、太田（2011）⁶⁾を参照されたい。

参考文献

- 1) 高坂健次（2005）；「進む階層化社会の中で「被害の階層性」は克服できるかー総資産5000万円の壁をどう考えるかー」, 世界12月号, 岩波書店, pp.190-198
- 2) 島本慈子（1998）；『倒壊ー大震災で住宅ローンはどうなったかー』, ちくま文庫
- 3) 宝島社（2005）；「義援金の分配をめぐるトラブリー分配方法には法律が無いー」, 『巨大地震の後に襲ってきたこと！』, pp.119-126
- 4) 内藤武美（2011）；「造成宅地の被災と土地価格との関連」, Evaluation, No.42, pp.34-52
- 5) 株式会社宮崎保証鑑定HP；「土砂災害防止法と固定資産税評価」<http://www.miyazaki-kantei.co.jp/commentary/evaluation.html>
- 6) 太田英将（2011）；「被災後に住民にふりかかる負担と補償」, (社)日本地すべり学会関西支部現地討論会論文集, pp.29-39