

第1回 住宅土地WG議事概要②

日時：平成18年10月26日(木) 15:35～16:25

会場：永田町合同庁舎 第2共用会議室

議題：内閣府からのヒアリング及び意見交換

災害に強いまちづくりへ向けた老朽化した建築物等の建替え促進策について

出席者：○規制改革・民間開放推進会議

黒川主査、浅見専門委員、福井専門委員

○内閣府

政策統括官(防災担当)付参事官(災害復旧・復興担当) 篠原 一正 氏

参事官補佐 塩本 知久 氏

参事官補佐 西岡 雅人 氏

参事官補佐 松井 康治 氏

○黒川主査 どうもありがとうございます。本日は、災害に強いまちづくりへ向けた老朽化した建築物等の建替え促進策についてということで、我々の方から、質問を出しているかと思しますので、45分の時間を想定しておりますけれど、最初に10分ほどご説明いただいて、その後、議論をしたいと思っております。今日は、議事公開ということになっておりますのでよろしく願いいたします。

○篠原参事官 内閣府の防災担当政策統括官付災害復旧・復興担当参事官の篠原でございます。宜しく願い致します。本日、お持ちした資料は、お手元にいつているかと思っておりますが、そちらのワーキンググループからいただいた質問事項に対する回答ということで、3枚ほどの紙、一枚は参考資料ですけれども、まず、最初に、考え方に対する見解如何ということで、枠の中に入っている部分が要約でございます、その後詳しく説明させていただきますということでございます。

考え方にございますように、住宅の所有者の自分の住宅を耐震化しようという動きというのは、自分自身と家族の生命、身体の保護ということをまずは第一に考えるということでありまして、これからご説明いたします被災者生活再建支援制度というのは、立替補強のインセンティブとはなりえないのではないかとございます。この、被災者生活再建支援制度というのは、地震だけではなくて、水害、土砂崩れ、火山の噴火、様々な災害に対する被災者の生活再建を後押ししようという、地域社会におけるセーフティネットでございます、そもそも、住宅を所有しているのか、賃借しているかを問わず、自立して生活を再建することが困難な、真に支援を必要とする被災者を支援対象としているというものでございます。そういった、災害の被災者をということについて、その被災時点の実情に応じた支援を行う、その生活再建を後押しすることが必要であるということ

ございまして、その災害が起こる以前の、その人がどういう行動をしたかということ、あまり考えるものではなくて、まさにその時点のニーズを考えるべきで、したがって、この制度を住宅耐震化のインセンティブとの関係で見直すべきとお考えと、いただいた質問事項の趣旨だと思いますが、それは、なかなか、本制度の趣旨とは合わないのではないかとございまして、もう少し詳しく、ご説明申し上げます。

最初の項目でございまして、先程、申し上げたとおりでございまして、住宅耐震化の動機の第一は、生命、身体の保護ということであると。3枚目に参考で新しい制度の概要がついてございまして、その中に3番目の、支給限度額及び対象経費というのがございまして、最高で300万円というのは、年収が500万円以下で、その世帯が複数。単独世帯ではないというところに、最高300万円。ただし、そのうちの100万円については、①から④ということで、生活に必要な額、これは、家財道具を購入していただくといったそういうための経費として採用されています。それから⑤から⑧、これは最高200万円ですけれども、これは⑤から⑧に書いてありますとおりに住宅を再建する本体そのものではない。民間賃貸住宅に入るのであれば、50万円を限度に、家賃を補助するとか、壊れた住宅を、解体して、除去して整地をする、そういった費用でございまして、ローンを組むのであれば、その利息でございまして、その間の経費、本体を建直すそのための費用そのままというのは、対象となっていないという制度でございまして、建替え、補強のインセンティブを阻害する要因になるとは考えにくいのではないかとございまして、この制度はどういう制度かということですが、二番目の項目にございまして、いろいろな自然災害で、生活基盤に著しい被害を受けた、経済的理由などによって、自らの力で生活を再建することが困難な、そういった方々に対して、都道府県が相互扶助の観点から拠出した金額が600億ほどございまして、その資金をもとに、国も補助しておりますけれども、支援金を支給して、生活再建と改修を後押し、そういったことを目的として制度としたものです。3番目の項目でございまして、個人生活再建のための自助努力を後押しするための制度でございまして、最高は300万円ですし、先程申し上げましたように、この用途について、家財道具でありますとか、再建する場合の解体撤去費、ローン利子、賃貸住宅に移る場合の家賃といった、生活再建関連経費を支援対象としているとございまして、またそういうことで、本制度は被災した地域社会におけるセーフティーネットとございまして、住宅を所有していたか賃借していたかにかかわらず、とにかく、居住していた住宅が、自然災害により、全壊するあるいは、それに準じた状態になる、という被害を受けた人を、支援対象にしてございまして、

また、次ですけれども、先程ご覧いただいたページに年収要件を記載してございまして、自立して生活を再建することが困難な、真に支援が必要な被災者に支援対象を限定しているセーフティーネット、こういう考え方になっております。

次の段落ですけれども、住生活基本計画、これは最近できた、法律が新しくできて基本計画ができた訳ですけれども、この中でも、もちろん耐震化といった良質な住宅ストック

の形成というのが目標の一つに掲げられておりますので、こういったものと並んで、被災者を含む、住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保ということも掲げられております。要するに、ストックの形成と並んで、こういった、住宅に関するセーフティーネットそういったことが目標として掲げられているところでございます。こういった、被災者支援のための制度、いわば、災害が起きた後の対策につきましては、なかなか、災害発生以前に、被災者の行動が、こうだった、ああだったということをとらえて、支援を行うのではなくて、まさに、その時点での、被災者ニーズに応じた支援を行って、被災者の生活再建を後押しするというのが、必要なのではないかとということでございます。仮にですね、生活再建支援制度に基づく支援金の支給に、壊れた住宅の耐震化があったことを要件とするとか、あるいは、そういう住宅の所有者だった方については、支援金を多く払うというような措置を設けるということは、そもそも、セーフティーネットとしての制度の本来趣旨と齟齬をきたすということでございますし、被災現場で実際にそういったことをやると混乱をするのではないかと。隣り合った2軒が同じように潰れているのに、敢えて差が出るといったことを、被災現場に持ち込まないほうがいいのではないかとということもございます。そういったことですので、本制度を、住宅の耐震化のインセンティブとの関係で見直すべきというお考えですけれども、なかなか本制度の趣旨・目的にはそぐわないかと。もちろん、住宅の耐震化推進というのは非常に大事なことでございますけれども、本制度とは切り離して推進策を講じていくということは大事なことだと思います。

最後は、なお書きですけれども、この制度は自然災害一般を対象としてございますので、地震のみならず、風水害や火山噴火、そういった自然災害が何でも対象となります。こういった点からも、耐震化推進のみの観点から支援内容に差をつけることは難しいということでございます。最初の説明は以上でございます。

○黒川主査 我々の方の認識としては、2つ論点があって、一つは、都道府県で持っていた600億円というファンドをベースにして、その金額で対処できる災害規模の範囲の想定だと思うのです。これまでの議論というのは、これまでも、いろいろなところで災害が起きていて、対処するときに、どれくらいの範囲の規模の災害のときにどれだけ対処できるかということが一つと、大都市に近いところで、大規模な震災が起こった場合にどうしようかと、そのときに、我々の感覚からすると、耐震の住宅を、できるだけモチベーションをもって作っておいて欲しいと思っているのです。一軒一軒の家が予防接種してくれたら、うつらないということになる訳だけれども、壊れたときに救われるということがそのディスインセンティブにならないかという、もう一つの問題がある。本当に大規模にファンドが作れていて、予算対応できる場合だったら、今のような議論というのは、成り立つかもしれないけれども、限られた予算の中で、大都市部での何かが起こったときに、こういう対応が可能なんだろうかということと、大都市の中でのモチベーションというかこれから身構える人にとってのモチベーションというのにこれがどのように影響を与えるのだろうかということについての認識を伺いたかったということで、幾つかの論点につい

ては、ご意見を頂きましたが、これから議論をしていきたいと思えます。

○浅見専門委員 まず、例えば、東京で大地震が起きたときに、この制度はもつのですか。

○篠原参事官 もつかどうかは。

○浅見専門委員 試算ぐらいは。

○篠原参事官 今の600億のベースでは足りない。それは間違いない。

○浅見専門委員 例えばどの位必要なのですか。

○篠原参事官 これは、単純にどのくらい想定するかと、全壊世帯について最高300万円と言っていて、全壊の家が幾つできるかということに一定要件をかけて。年収要件もありますけれど、年収要件の半分くらいになる想定でございまして。要は、何万戸全壊にするかという想定のとて方でありまして。どちらにしろ、阪神大震災規模でも600億ではどうしようもない。

○黒川主査 全然無理ですよ。4、5万のレベルまでですよ。

○篠原参事官 中越地震で、家財道具の100万円とは別に住宅の関係で200万円というのが丁度平成16年から始まって、丁度中越地震には間に合ったんですが、中越地震の規模であれば、まだ、3年間申請の期間がありますので、最終的にどこまでというのはわかりませんが、それなりに対応できているというところでありまして、そこから先、600億が足りないときにどうするか。今、600億というのは、都道府県がそれぞれ出し合って基金をつくっている、それに実際に支給するときは半分はこのファンドから出しますけど、あとの半分は国庫補助からという形になっておりますので、それを、いざ大きいのが来た時にどうするか、都道府県から追加的に出してもらうのか、国の方がさらに出すのか、そういう議論になるのかと思えます。

○浅見専門委員 それは、決めないとまずいのではないかと思うのですが。

○篠原参事官 それは、この制度に内在してずっとある議論ではあります。

○浅見専門委員 非常に難しい状態になるだろうと思うのですが、そうするとやはりもう少し自助努力を促した方がいいかなと思うのですが、自助努力を促す、いろいろなインセンティブというのが、今、なかなかないと思うのです。もちろん、自分の生命財産という話しはあるのですが、賃貸住宅のときになかなかそういう話にならないと思うのです。実際の現場を見てみると、自分の生命のためということで、建替えるという話は必ずしも多くない。本来、もっと多くてもいいのではないかと私は思うのですが、なかなかそうならない。やはり、いろいろな制度において、インセンティブを少しでも高めるような仕組みを作っていくかといけないと思うのです。あと、先程、現場が混乱するとおっしゃったのですが、実際には、現在の社会というのは、かなり情報を共有できる仕組みというのはありますから、以前と同じような状況で混乱をするというのはないかなと思えます。そのあたりを少し考えていただくといいのかなと思うのですが。

○篠原参事官 耐震化の推進が必要で、いろいろインセンティブを付けるというご趣旨は

よくわかるのですが、ただこの制度は、起きてしまった後、現に、家が潰れてしまったとそういった状態で、さあどうしようと呆然としている方々にも生活を再建してもらわなければいけない、そこを後押しをしよう、背中を押してあげましょうという制度なのです。そこで、それ以前に耐震化をあなたはしていなかったではないかという話を持ち出して、だから支援をしないと支援金額が低くなるとか、そういったことは、なかなか言い出せないし、そもそも、そういう考え方をする制度ではないのは先程、申し上げたとおりです。

もう一つですね、実際に災害の現場になって、市町村の窓口というのは大変なことになります。これは中越でも、大変なことになりました。それはきれいごとではなくて、切羽詰って被災者も押しかけてきて、とりあえず、まず罹災証明書ももらわないといけない。うちの住宅が半壊なのか全壊なのか、それと一部損壊。これで、あとで義援金の配分とか全部決まってくるから、これはまた、全壊かどうかで金額が違う。この辺は、切羽詰っている方だと、市町村の職員が身の危険を感じるくらい緊迫したところなので、そういった中で、こういう要素を持ち込んで、あなた耐震化していなかったじゃないかという話をすると混乱するというのは、間違いない。

○福井専門委員 緊迫化しているから不問に処すというのでは、まともな行政のあり方ではなくなってしまいます。ルールのある方をどうように作るのかということについては、政策論としてきちんとポリシーがないといけない。

○篠原参事官 混乱するでしょうという話ですけれども、もちろんポリシーとしては、必要な人をまず支援するということ。昔の行為をとらえて・・・。

○福井専門委員 災害の被害を少なくするということが基本的に国是でしょう、防災政策として。災害の被害を少なくしたいときに、災害の被害を少なくするような対策をしている人もしていない人も、同じだけの支援が受けられるという時に、その対策をきちんとしようという動機付けが高まるのか低まるのかというのは、火を見るより明らかなのではないですか。基本的にこういう制度であれば、予め備えるというインセンティブが何かしらは萎えるということ間違いないわけです。これは情報の経済学の基礎です。基本的に、災害を減らしたいのであればできるだけ事前に備えなさいというメッセージをあらゆる制度が放つというのが政策の常識です。この制度だけ、起こってしまったことだから仕方がないというのはまずい。起こってしまう前に起こりうるよくない事態を防ぐためにどうすればいいのか、そのための災害に対する備えをどうようにコントロールするのがいいのか。そこを見てもらわないといけない。そういう観点からすれば、基本的に備えていただく。たとえばこれは、地震か風水害かなどによって違いますけれども、地震に仮に限定して言うなら、地震の場合に耐震構造をとっていた住宅とそうでないところとでは、壊れ方が違うのは当たり前です。できるだけ耐震にしておいて欲しいというのは本人の財産というところもあるけれども、こういういわば後付の膨大な財政支出をできるだけ国家として儉約する、他の国民に迷惑をかけないためにも重要なことなのです。備えている人は壊れにくいから、そのように備えていただければ、本人もその方が安心だし、しかも、

膨大な国家支出ないし自治体支出という公的な拠出を少しでも少なくできるわけだから。その方向に向けてできるだけ事前の対策を奨励するように仕組みしておくというのは政策として当然のことではないですか。これはまったく差をつけていないし、事故が起こったから払って当たり前だということのだったら、基本的にずれていると思いますので考え直していただく必要がある。

○篠原参事官 災害になって家が潰れてしまった方に、潰れる以前にあなたは努力をしていなかったからということを出す方が。これは、セーフティーネットであって、必要最小限の話なので。

○福井専門委員 災害はどっちが減りますか。

○篠原参事官 災害自体はどちらにしても起きるでしょうけど。

○福井専門委員 災害被害としての壊れやすさについて、どちらの方が壊れやすくなりますか。おっしゃるような制度と、差をつける制度と。

○塩本参事官補佐 補佐も発言してよろしいでしょうか。この支援法ができてから、実際耐震化についての取組みがどうであったかということについて、今日は資料としてご用意はしていないのですが、最近報道もございましたけれども、地震保険の加入率もどんどん上がっていて、最近であれば、新しく契約されるものの40パーセントが地震保険に加入されているというようなことでございまして、今1,000万を越えたということございまして。

○福井専門委員 地震保険では、耐震化かどうかとか、耐火構造かどうかということが料率に大きく影響することはご存知ですね。同じことです。これは一種の保険ですから。納税者として税金を通じてかけている保険で、保険金支払いと類似したパラレルの構造です。地震保険もそうだけれども、たとえば、もっとわかりやすいのは自動車ですね。自動車保険でも、例えば、エアバックが付いているか、4輪制御のブレーキが付いているか、などで、全然保険料率は違うわけです。逆に言えば、それは本人のインセンティブを高めるためでもあるし、保険会社からしてみればできるだけ無駄な支払いを少なくするためでもあるわけです。全く同じです。

○塩本参事官補佐 保険の方につきましてはそのような対応が・・・。

○福井専門委員 これも一種の保険なのです。

○篠原参事官 料率の方でどうのこうのということですが、これはもともとが税金なので、実は支払い段階で、あなたは耐震をしていなかったから、そちらはお支払いできませんとか、そういったことを。本当に、被災されてそういう状況になった方を支えてあげないといけない。それはほっとけという議論にはならない。

○福井専門委員 そういう議論ではなくて、どちらが予め備えてそういう悲惨な状況に陥りにくいのかという問題です。

○篠原参事官 陥った方を放っておこうということにはつながらないと思います。

○福井専門委員 どうして陥りやすい構図を放っておいて陥ったら助けるという悪循環を

敢えて支持するのですか。

○篠原参事官 それをやって陥る人がゼロになるのであれば話は別ですけど、必ず陥る人が出てくるのだとすれば、そこは、支援する仕組みというのは。

○福井専門委員 ゼロというのはありえない極端な想定で、減らさないといけないのです。そういう事態に陥る人を。備えていた人も備えていなかった人も同じだけの補償だということであれば、備えておいた人にとって非常に不公平ではないですか。その人から見たら何故違うのだということになる。

○篠原参事官 備えた人というのは、それなりに壊れにくい家で、それはそれなりに、被害が少なくなっているかもしれないし、それが、その備えたことのメリットの一番のことですよね。最初から最高300万円出る出ないで、そこで実施しているという考え方がよく理解できない。

○福井専門委員 保険だってそれでいっているのだから、保険の支払額だって同じことです。セットで相関的なものですから。免責額で調整するやり方はあります。

○篠原参事官 免責額という話はあるのでしょうかね。

○浅見専門委員 たとえば備えた人により優遇するような仕組みをやれば、実際に備えたけれど本当に被災してしまったと、被害が出てしまったという人には、より多くの支援金を出せますよね、財政的に。確率が全然違うわけですから。だから、その方が実際は国民としては、全体としてみればプラスになるのではないですか。

○篠原参事官 備えた人により多くといいますが、この金額を見ていただくとわかりますように300万円です。住宅本体にも使わないことになっている。まさに後押しをするという制度です。

○福井専門委員 壊れたことが原因で出すお金なのだから、壊れにくいようにしておけばいらない出費ということになる。それを極力事前に防ぐというのが政策の基本です。

○篠原参事官 事前は事前で耐震化推進というのは、いろいろな形でやっているわけですから。これは、起こって、家が潰れてしまった人をどう支えて、どう支援して、その方の生活をどうやって再建していくかという制度ですから。

○福井専門委員 そう思うのは勝手だけれども、これだって、やはりインセンティブのコントロールに使える手段なのだから、あとは勝手にやってくれというのは、政府部内では許されないでしょう。

○浅見専門委員 たとえば、地震ではなくて、風水害とか、火山噴火で、危険区域に違法に家を建てて住んでいる人と、そういうところはさすがにまずいからということで避けている人と同じ扱いなのですか。

○篠原参事官 違法というか、要するに被災したということの話ですから。それは、逆に極端なことをいうと、それこそ川べりに住んでいるのだったら引っ越せとか、崖の下に住むのはどうかとかいう話になってくる。崩れやすい崖の下に住んでいたのだから引っ越せばよかったのでしょと。

○浅見専門委員 ただ、行政では危険区域というのは指定している訳ですよ。

○篠原参事官 水害の起きやすい区域というのはどうしてもありますので。危険というのは、もうそこには立ち入るなどか、住むなどかそういうレベルになってくると、そこまではいかないけれども、水害の起きやすい地域と、起きにくい地域というのは結構はっきりしている。地震はどこで起きるかわからないにしてもですね。そこで、備える、備えないは抵抗がありますけれども。

○福井専門委員 水害でも、敷地内で対処できるやり方はありますから。そういう備えをしてあるか。あるいは地震だったら耐震にしてあるかどうか、ということは、公平の点からも、できるだけ事前の備えを後押しするという観点からも、当然差をつけるべきです。セーフティーネットだというのは理由にならない。

○篠原参事官 セーフティーネットというのは、むしろ、それ以前にどうかしたというのではなくて、その時点で、どんな支援がその人達に必要なかという観点から、たてるべきだと思いますよ。セーフティーネットの典型は生活保護でしょ。生活保護だって、低所得になった原因がいろいろあって、本人の責任があったかもしれないけれども、あなたに責任があるから生活保護費は払いませんというのがセーフティーネットかということ、本来的にはそういうものではない。

○福井専門委員 これは、生活保護の内数ですか。

○篠原参事官 生活保護とは別の世界です。

○福井専門委員 でしたら、生活保護に統合すればそれならそれで、理屈は立つ。

○篠原参事官 セーフティネットもいろいろありますから、生活保護もありますし、これはこれで、こういう制度もあってもおかしくはないと思います。

○福井専門委員 これはおかしいのです。耐震改修を奨励していないわけだから、逆さまです。起こってしまったことだからというのは詭弁で、基本的にはできるだけ起こらないようにするのが親心です。本当に守りたいのなら。

○篠原参事官 起こってしまったことを、では支援しないでおこうということにはならないですよ。

○福井専門委員 支援の程度を変えるべきだということも含まれています。支援の程度が、これが、一律最低限で、絶対にいるんだ、などと証明できますか。ミニマムは下げるなどして、最大額や最小額について差をつけるということをやっていたかないとまずい。

○黒川主査 意識がこの制度の中に、少し入ってくれるかどうかということが一番大きいことと、もう一つですね、この制度は、あらゆる耐震性能の家を作るための政策が一方とことんやられていて、それでも行き着かない程度のものが、行き着かない状態のときに、何か大都市で災害が起こったとしたら、このファンドでも成り立つという説明をされたら、我々は少し納得するかも知れない。だけど、今、どの地域に起こるかわからない状態の中、起こってしまった人を助けるのだという話なのですけれど、一方では、起こった時に被害が最小になるような、事前の努力というものを、みんなにしてもらいたいという政策とか、