

第IV章 建築物に対する法規制と被災者支援

第1節 建築物に対する法規制

1.1 建築基準法

第二次世界大戦後、建築物の質が低下したことから、その質の改善と災害防止を図り、国民の健康、財産を保護するために「**建築基準法**（昭和 25 年法律第 201 号）」が 1950 年に制定された。これにより建築物の構造安全規定の強化が図られた。また、以前から頻発していた都市大火と第二次世界大戦下での空爆による市街地大火の脅威の経験から、都市大火の防止が要請されていた。このような背景から、建築基準法に耐火建築物の建築促進と屋根・外壁の不燃化政策も織り込まれた。その結果、屋根を不燃材で葺き、外壁をモルタル等燃えにくい材料で造る防火木造の建築物が全国的に普及した。

その後、1978年に発生した宮城県沖地震などの過去の大地震の被害調査・研究から、それまでの建築物の耐震性の不足が指摘された。これを受け、耐震工学に関する研究成果に基づいて、1981年に建築基準法が改正され、耐震基準が大幅に見直された。

1981年改正までの建築基準法における規定は、一般に「仕様規定」と呼ばれ、建築物に使う材料や構造方法まで詳細に規定化され、この仕様以外の材料や構造方法で建築する場合は、個別に大臣の認定を受けていた。しかし、材料や構造方法をすべて列挙する方法では技術の進歩に対応しきれないので、建築物に必要な性能を明示する「性能規定」という考えを導入する改正建築基準法が 1998年6月、1999年5月および2000年6月の3回に分けて施行された。なお、本改正では、1981年に導入された耐震基準自体の変更はない。

1.2 建築物の耐震改修の促進に関する法律

1995年に発生した兵庫県南部地震では、1981年に導入された耐震基準の有効性が実証される結果にはなかったが、一方で、この地震被害から1981年の耐震基準の導入以前の建築物の損壊の多さが問題になり、既存建築物の耐震性がクローズアップされた。その結果、1995年10月に、不特定多数の人々が利用する公共性の高い既存建築物の耐震性を向上させるために「**建築物の耐震改修の促進に関する法律**（平成7年法律第123号）」が制定された。

その後、政府が主な地震ごとに策定した対策大綱（東海地震（2003年5月）、東南海・南海地震（同年12月）、首都直下地震（2005年9月）など）や2005年9月の中央防災会議「建築物の耐震化緊急対策方針」で、建築物の耐震化が地震対策の大きな柱の一つとして位置付けられた。そこで、建築物の耐震改修の促進に関する法律についても、2005年11月に、「計画的な耐震化の推進」、「建築物に対する指導等の強化」、「支援措置の拡充」を柱とする改正が行われた（2006年1月施行）。

2013年11月には、大規模な地震の発生に備えて、建築物の地震に対する安全性の向上を一層促進するため、更なる改正が行われた。この改正では、病院、学校等の不特定多数の人々が利用する大規模建築物について、耐震診断の義務化・耐震診断結果の公表が規定された。また、マンションを含む住宅や小規模建築物等についても、耐震診断および必要に応じた耐震改修の努力義務が新たに規定された。

1.3 住宅の品質確保の促進等に関する法律

わが国では、欠陥住宅や手抜き工事による建築物の損壊が問題視されてきており、特に、「秋田県木造住宅株式会社」が千葉県において販売した住宅が欠陥住宅であったという問題は、社会的に大きな問題となった。こうしたことを踏まえ、1999年に、住宅の品質確保の促進、住宅購入者等の利益の保護、住宅に係わる紛争の迅速かつ適正な解決を図ることを目的とする「**住宅の品質確保の促進等に関する法律**(平成11年法律第81号)」が制定された。この法律では、次の措置が講じられた。

- ①住宅の性能に関する表示基準およびこれに基づく評価制度の導入
- ②住宅に係わる紛争の処理体制の整備
- ③新築住宅の請負契約または売買契約における瑕疵担保責任の整備

2000年10月には、新築住宅の住宅性能表示制度が実施され、耐震性の高さが耐震等級として評価されることとなった。その後の2002年12月には、既存住宅の住宅性能表示制度も実施された。

なお、既存住宅に関しては、2001年10月に、耐震等級に限って国土交通省作成の耐震評価指針に基づく評価制度も実施された。

さらに2007年4月には、住宅性能表示制度の運用を規定する日本住宅性能表示基準に免震建築物が追加された。

1.4 長期優良住宅の普及の促進に関する法律

2006年6月に施行された「住生活基本法(平成18年法律第61号)」では、住宅の「量」を確保する政策から、国民の住生活の「質」を向上させる政策への転換が図られた。住宅を長期にわたり使用することにより、住宅の解体や除却に伴う廃棄物の排出を抑制し、環境への負荷を低減するとともに、建替えに係る費用の削減によって住宅に対する負担を軽減し、より豊かで、より優しい暮らしへの転換を図ることが課題とされている。

このような課題への取り組みとして、長期にわたり良好な状態で使用するための措置が講じられた優良な住宅である「長期優良住宅」について、その建築および維持保全に関する計画を認定する制度の創設を柱とする「**長期優良住宅の普及の促進に関する法律**(平成20年法律第87号)」が2009年6月に施行された。

この認定制度は新築住宅を対象としていたが、2016年4月には、改修・維持保全等による住宅の長期使用化を促進するため、増築・改築に係る長期優良住宅認定基準が整備され、既存住宅も長期優良住宅の認定を受けることが可能となった。

なお、「長期優良住宅」の促進策として、減税措置、住宅ローン金利の優遇および住宅履歴書の整備による適切な修繕・改修計画の実現等がある。

<参考文献>

大橋雄二(1993), 日本建築構造基準変遷史, 日本建築センター.

日本建築学会(2001 改訂), 建築法規用教材, 丸善.

国土交通省住宅局(2009), 長持ち住宅の手引き, 財団法人 ベターリビング.

国土交通省 ウェブサイト
<https://www.mlit.go.jp/>

第2節 被災者支援に関する制度

2.1 被災者支援制度

兵庫県南部地震では非常に多くの住宅が被害を受けたため、学校など 1,200 以上の避難所に 32 万の人々が避難生活を余儀なくされ、その後、被災者のために 48,300 戸の応急仮設住宅が建設された。この仮設住宅は地震から 5 年間存在しつづけることとなった。

一方、全国から多くの義援金が寄せられ、その額は 1,700 億円を超えた。しかし、被災者数が多かったため、被災者一人あたりの配分額は低額となり、被災者救済には不十分なもので、住宅再建などはかどらなかつた。このため、仮設住宅での生活が長引き、地震後、数年を経過した時点でも、特に高齢者の孤独死などの問題が持ち上がった。

このような背景から自治体や各種団体、政党などにより、被災者に対する住宅再建支援および生活再建支援について様々な検討が行われた。

現在、わが国には被災者支援として、税の軽減・猶予措置や各種の融資制度があるが、本節では、1998 年 5 月に成立した「被災者生活再建支援法(平成 10 年法律第 66 号)」の概要について説明する。

2.2 被災者生活再建支援法

2.2.1 制定(1998 年 11 月)

兵庫県南部地震の発生後、各政党や市民グループが独自の法律案を作成するなどの検討の末、1998 年 5 月に議員立法により「被災者生活再建支援法」が成立し、同年 11 月から施行された。

この法律は、災害により住宅に全壊等の被害を受けた被災者に、生活の再建に必要な家財の購入経費として最大 100 万円の支援金を支給することを規定しており、用途は限定されているものの、融資ではなく支援金が支給されるという意味では画期的なものであった。

2.2.2 改正(2004 年 4 月)

上記のとおり融資ではなく支援金が支給されるという意味では画期的なものであったが、対象となる地域の指定や年収による支給要件が厳しいなどの批判のほか、そもそも生活の再建には住居が不可欠であるとの意見が当初からあった。そのため、法律の附則第 2 条において住宅再建支援の在り方について規定され、また、衆議院災害対策特別委員会の附帯決議でも「施行後 5 年を目途として、この法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。」とされた。

これらを受け、「被災者住宅再建支援検討委員会」(国土庁、委員長:廣井脩東大教授)や「自然災害から国民を守る国会議員の会」などで様々な検討が行われ、2002 年 7 月には、中央防災会議において防災基本計画専門調査会の「防災体制の強化に対する提言」が承認された。

「防災体制の強化に対する提言(抜粋)」

被災者の生活再建支援については、国や地方公共団体などがそれぞれの役割分担を踏まえながら、被災者生活再建支援法の見直しを含め、被災者のニーズに適合した支援策の一層の充実を図るべきである。

また、安定した居住の確保については、被災者の生活再建を支援する上で最重要課題の一つである。

しかし、私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度への加入により対処することが基本である。

行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要である。国は、都道府県や関係機関と調整の上、生活の再建にあたって必要となる家財道具の調達等に対する現行の支援に加えて、安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである。

その後、全国知事会の「自然災害被災者支援制度の創設等に関する緊急決議」（2003年7月）や、「住宅再建支援制度の創設に伴う運営資金の拠出に関する申し合わせ」（2003年10月）があり、2004年3月に改正法案が可決され、同年4月から施行された。

この改正では、居住する建物を失った被災者（賃貸住宅入居者を含む）が、現実に負担する住宅の建替えに係る解体費用や、住宅を賃貸する場合の家賃等の経費に対して支援金を支給する「居住安定支援制度」が導入された。そして、改正前からある必要家財等の購入に充てる生活関連経費とは別に支援金が最大200万円支給されることとなった。

2.2.3 改正（2007年12月）

2004年4月の改正の際には、衆議院及び参議院の災害対策特別委員会の附帯決議で「本法の施行後4年を目途として、制度の施行状況等を勘案し、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること」とされた。また、改正以降に2004年の新潟県中越地震、2005年の福岡県西方沖の地震などにより大きな災害も発生していることから、2007年3月に「被災者生活再建支援制度に関する検討会」（内閣府、座長：伊藤滋早稲田大学特命教授）が設置され、検討が進められた。さらに、与野党からも改正案が出され、支給要件などを見直す改正法案が2007年11月に可決され、翌月から施行された。

改正法では、年収・世帯主の年齢などの支給要件が撤廃されるとともに、支援金の使途について限定はせず、住宅の被害程度・再建方法による定額方式の支給となった。これは、長年にわたり議論の対象であった「私有財産の損失補てんを公費で行うことについての問題」に決着がついたといえる改正であった。

改正後の制度の概要は次のとおりである。

○制度対象の自然災害

- ① 災害救助法施行令第1条第1項第1号又は2号に該当する被害が発生した市町村
- ② 10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村
- ③ 100世帯以上の住宅全壊被害が発生した都道府県
- ④ ①又は②の市町村を含む都道府県で、5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口10万人未満に限る）
- ⑤ ①～③の区域に隣接し、5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口10万人未満に限る）

- ⑥ ①若しくは②の市町村を含む都道府県又は③の都道府県が2以上ある場合に、
 - 5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村
(人口10万人未満に限る)
 - 2世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村
(人口5万人未満に限る)

※ ④～⑥の人口要件については、合併前の旧市町村単位でも適用可などの特例措置あり（合併した年と続く5年間の特例措置）

○支給対象世帯

- ① 住宅が全壊した世帯
- ② 住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯
- ③ 災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯
- ④ 住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難である世帯（大規模半壊世帯）

○支援金（以下の①と②の合計額（最大300万円。ただし世帯人数が1人の場合は各支給額の3/4の額を支給））

① 住宅の被害程度に応じて支給

住宅の被害程度	支給額
全壊（上記支給対象世帯①～③）	100万円
大規模半壊（上記支給対象世帯④）	50万円

② 住宅の再建方法に応じて支給※

住宅の再建方法	支給額
建設・購入	200万円
補修	100万円
賃貸（公営住宅以外）	50万円

※一旦住宅を賃貸した後、住宅を建設・購入（または補修）する場合は合計で200（または100）万円

2.2.4 改正（2011年8月）

東北地方太平洋沖地震の発生後、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者の生活再建支援のため支給される被災者生活再建支援金について、差し押さえられる可能性があることが明らかになった。

生活再建支援を確実なものとするため、被災者生活再建支援金について、差押え等を禁止する改正が行われた。なお、これと同時に、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく災害弔慰金および災害障害見舞金についても同様に、差押え等を禁止する改正が行われた。

2.2.5 改正（2020年12月）

令和2年7月豪雨の発生後、自然災害により生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、被災者の居住の安定の確保による生活の再建を支援するため、半壊世帯のうち大規模半壊世帯には至らないが相当規模の補修を要する世帯（中規模半壊世帯）についても被災者生活再建支援金の支給対象世帯に追加することとされた。

なお、改正法案は2020年11月に可決され、翌月から施行されたが、同年7月3日以後に発生した自然災害により被災世帯となった世帯に対する支援金から、遡及して適用される。

改正の内容は次のとおりである。

○支給対象世帯

- ① 住宅が全壊した世帯
- ② 住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯
- ③ 災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯

- ④ 住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難である世帯（大規模半壊世帯）
- ⑤ 半壊世帯のうち大規模半壊世帯には至らないが、相当規模の補修を要する世帯（中規模半壊世帯）

○支援金（以下の①と②の合計額（最大300万円。ただし、世帯人数が1人の場合は各支給額の3/4の額を支給））

①住宅の被害程度に応じて支給

住宅の被害程度	支給額
全壊（上記支給対象世帯①～③）	100万円
大規模半壊（上記支給対象世帯④）	50万円

②住宅の再建方法に応じて支給※

【全壊・大規模半壊の場合（上記支給対象世帯①～④）】

住宅の再建方法	支給額
建設・購入	200万円
補修	100万円
賃貸（公営住宅以外）	50万円

【中規模半壊の場合（上記支給対象世帯⑤）】

住宅の再建方法	支給額
建設・購入	100万円
補修	50万円
賃貸（公営住宅以外）	25万円

※一旦住宅を賃借した後、住宅を建設・購入（または補修）する場合は、上記の額のうち最も高い額とする。

<参考文献>

- 内閣府(2022), 被災者支援に関する各種制度の概要.
- 内閣府(2020), 被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案の概要.