

復興住宅証書試論

大垣尚司*

目次

はじめに
今次震災における「被災した個人住宅の復旧」の意味
制度設計
財政コスト分析

はじめに

今次の東日本大震災による損害は阪神・淡路大震災を超える未曾有の規模となった。今はまだ目先の問題を解決することで精一杯だが、今後の復興の過程では住宅が最大の問題のひとつになる。本稿では、今次震災を阪神・淡路大震災と対比したうえで、「被災した個人住宅の復旧」の意味が大きく異なることを指摘したうえで、当面の応急的対応の後に新たな生活基盤となる「住まい」への「住みかえ」を支援するための枠組みのひとつとして復興住宅証書という法技術の活用可能性について論ずる。

なにぶん初稿脱稿時点では震災後3週間しか経過しておらず論考というにはあまりに詰めが甘い内容だし、これが発表される頃には状況が大きく変化している可能性もあるが、こういう時期は「巧遅は拙速に如かず」ということもあるので、あえて不完全な状態で発表するものである¹⁾。

* おおがき・ひさし 立命館大学法学部教授

1) 本稿は、筆者が提唱する法技術の論考に属する(詳細は[大垣 2011]注1参照)。

今次震災における「被災した個人住宅の復旧」の意味

1. 現行法制における被災住宅の復旧

わが国の災害対策法制は個人の住宅に関するかぎり、仮設住宅や復興公共住宅などの現物支給を原則としており、新たな立法がなされない場合、金銭補償としては、住宅を補修・再建する場合に被災者生活再建支援法に基づき最大300万円の支援金が支払われるにすぎない（同法3条²⁾）。家計火災保険契約の特約として提供されている地震保険も付保額がそもそも主たる保険金額の30%～50%であることに加え、被災時点の時価が保険金の上限になるため再建コストを賄うことは難しい³⁾。さらに、住宅ローンが残っていると、家が滅失してもローンの返済負担はなくなる。もちろん返済猶予や利息の減免はあるし⁴⁾、補修・再建費用は低利・長期で貸してくれるが⁵⁾、いずれにせよ滅失した家と新しい家の元本を両方返さねばならなくなる（いわゆる二重ローン問題⁶⁾）⁷⁾。

2) 執筆時点では、東日本大震災復旧復興対策基本法案の要旨において、被災者再建支援法に基づく支援金の増額や二重ローンを負う被災者の負担軽減措置が検討されていると報道されている〔日経新聞 2011.3.31〕

3) 地震保険は、民間損害保険会社の共同出資で設立された日本地震保険株式会社が全額再保険を引き受けてリスクを均質化したうえで、その一部を民間再保険会社であるトーア再保険株式会社が再々保険を引き受け、さらに、一定額を超える超過リスク額について地震保険に関する法律にもとづいて、政府が再保険を引き受けている。そして、こうした仕組み全体で引き受ける責任総額が同法により制限されている（法4条）。仕組みの概要は、日本地震再保険会社のホームページ〔HP1〕を参照のこと。

4) たとえば、住宅金融支援機構から住宅ローンを借り入れている者に対する返済方法変更について〔HP2〕参照。

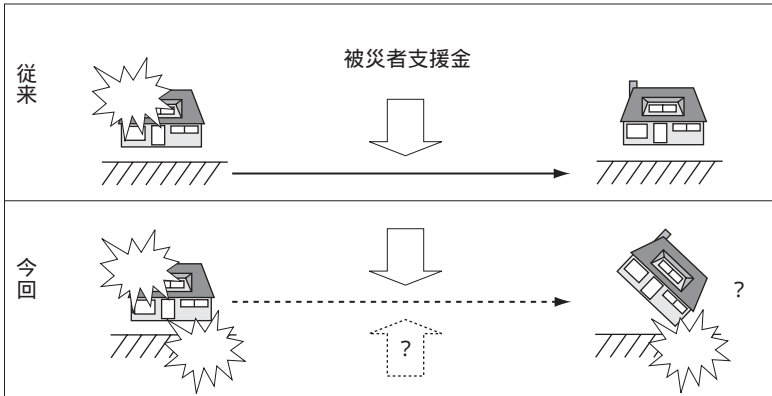
5) 同様に、住宅金融支援機構の災害復興住宅融資について〔HP3〕参照。

6) たとえば、〔阿部 1995-1〕135頁。なお、阪神淡路大震災の際は、二重ローン返還を補助のために兵庫県・神戸市が設立した公益財団法人阪神・淡路大震災復興基金が、当初5年程度利子補給を行ったうえで、さらに、既存住宅ローン（震災時残高400万円以上）の償還を行いながら、被災者向け住宅金融融資を利用して住宅を建設・購入・補修（借入額500万円以上）する被災者に対し、新規住宅ローン融資額に係る利子のうち3%

2. 今次震災の特殊性

(1) 物理的な「再興」の困難さ

図1 今次震災の特殊性



ところで、今次の震災ではそもそも町全体が壊滅状態になり、地殻変動の影響で地盤沈下が生じて水没状態のところすらあると言われている⁸⁾。被災をきっかけに深刻な事態に陥った福島第一原子力発電所は本稿執筆時点ではなお事態が収束していないが、仮に当座の問題が解決して避難指示・勧告が解除されたとしても、放射能汚染への懸念が払拭できない地域が残るであろう。

阪神・淡路大震災の場合大都市経済圏であったから、「建物」は失われても「土地」の持つ使用収益価値や換価価値そのものはあまり減価しな

相当額が、既存住宅ローン残元金(限度額1,500万円)及び年収の区分に応じて定める額のいずれか少ない額を、新規借入後6年～10年目の5年間助成する制度を提供した〔HP 4〕参照)。

7) なお、二重ローン問題は過去の反省を踏まえて、本来なら、激甚災害の場合に損壊した住宅の取得費に相当するローン残高について金銭消費貸借の特約によって返済を免除する仕組みを導入しておくべきであった。近時のリスクファイナンス技術を活用すれば金融機関側のリスク管理も可能であることから、将来に向けた制度設計について別稿で提言したいと考えている。

8) たとえば、〔四国新聞 2011〕,〔国交省 2011〕。

かった。土地保有者はあらためて建物を再建すれば（時間やお金がかかるとしても）従前の生活を取り戻せたのである。言いかえれば、被災者支援金を始めとする従来の震災支援の枠組みは、基本的に土地自体は「被災」していないことを前提に「ウワモノ」としての住宅を再建するための支援を行うものとなっている。借地人も罹災都市借地借家臨時処理法により、土地使用権を確保することができた⁹⁾¹⁰⁾。

これに対し、今次震災では物理的・経済的に土地の持つ使用収益価値や換価価値がゼロないし激減する可能性の高い地域がかなり多い。言い換えれば、阪神・淡路大震災の場合は「再興」という言葉が適切だったが、今次震災の場合、「再興」すなわち「同じ場所に再び町を興す」ことが可能なところが多いのである。

こうした場所では、単に「建物の再建」だけでなく、「土地」そのものを代替するための支援策が必要となる¹¹⁾。

（2）人的な再興の困難さ、政策的な再興の是非

さらに、高齢化の進んだ集落については、仮に、物理的に「再興」が可能だとしても、それを担う人がいないかもしれない。また、その後に必要となる生活支援を考えると、それが適切とも言えない場合も多いのではな

9) 戦後処理の一環で立法された同法をそのまま大規模震災被害に適用することについては、阪神・淡路大震災後の裁判例を見ても問題が多く、今次震災では改めて重要な論点のひとつになるものと思われる。同法に関する包括的な研究所として〔小柳 2003〕、阪神・淡路大震災から11年を経て同法をめぐる問題を総括した文献として、〔鎌田ほか 2006-2〕。そのほか、震災と同法の適用について論じた文献として、〔安永 1995〕、〔阿部 1995-2〕 319-321頁、〔山内 1997〕、〔亀井 1997〕、〔滝川 2000〕等。

10) 同様に中山間地集落被災の場合であっても、土地が毀損していないのであれば、新潟県中越地震でいったん全村民が避難した山古志村のように復興に成功している事例がある〔岡田ほか 2007〕

11) 原子力発電所との関係では、原子力損害の賠償に関する法律により事業者は無過失責任が課されているが、同法の原子力損害とは、核燃料物質の原子核分裂の過程の作用または核燃料物質等の放射線の作用もしくは毒性的作用（これらを摂取し、又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。）により生じた損害をいうので、廃炉により経済的に生活できなくなった者への補償等には対応できない。

いか。もともと被災した地域の多くは、人口の減少と高齢化の同時進行に悩んでおり(表1, 表2), 都市部においてすら, 都市機能を縮小・集約化するコンパクトシティー論が展開されていた¹²⁾。

表1 過疎地域自立促進特別措置法に基づく過疎地域市町村等の数

青県	岩手	宮城	福島	茨城	千葉	秋田	山形	栃木	群馬	埼玉	東京
28	23	7	27	4	5	20	20	3	14	4	6

出所: 総務省ホームページ, 平成22年4月1日現在

表2 65歳以上(老年)人口の総人口に占める割合の推移(網掛部分は全国平均超)

	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
全国	10%	12%	15%	17%	20%
青森	10%	13%	16%	19%	23%
岩手	12%	15%	18%	21%	25%
宮城	10%	12%	15%	17%	20%
福島	12%	14%	17%	20%	23%
茨城	10%	12%	14%	17%	19%
千葉	8%	9%	11%	14%	18%
秋田	13%	16%	20%	24%	27%
山形	13%	16%	20%	23%	25%
栃木	11%	12%	15%	17%	19%
群馬	11%	13%	16%	18%	21%
埼玉	7%	8%	10%	13%	16%
東京	9%	10%	13%	16%	18%

出所: 国立社会保障・人口問題研究所¹³⁾

12) コンパクトシティー論の都市法体系における位置づけについて[安本 2008], 25-28頁。また, コンパクトシティーの概念と福島県を中心とした取り組みについて[鈴木 2007], 震災被害と原発被害の両方に悩む南相馬市(2006年に原町市, 相馬郡鹿島町, 小高町が合併)のコンパクトシティー化について[藤津ほか], 青森市の取り組みについて[青森市 2010]。

13) このほか, 今次震災の被災地における65歳以上人口の状況を東北地方太平洋沖地震

現時点では、不謹慎との誹りを免れないと思うが、都市政策や地域政策の視点からすれば、今次震災の復興にあたっては、物理的・経済的に再興が困難な地域や、被災の激しい過疎集落等について思い切った集約を進め、積極的に少子高齢化・過疎化を踏まえたまちづくりを手がけ、介護や看護等の生活サポートが必要な者に対して効率的で手厚い支援を提供できるようにすべきという考え方もあってよいだろう。

こうした場所においても、物理的に再興が困難な地位と同様、単に「建物の再建」だけでなく、「土地」そのものを代替するための支援策が必要となる。

（3）経済的・心理的な再興の困難さ

原子力発電の是非はともかくとして、原発誘致が地域経済振興に貢献することは事実である。このことを裏返せば、福島第一原子力発電所が仮に廃炉となれば、周辺住民は従前の経済生活を取り戻すことが困難となることを意味する。原発に限らず、当面、問題の少ない地方に拠点を移さざるを得ない企業はかなりの数に上るであろうから、程度の差はあれ別の地域でも同様の問題が起こる可能性は高い。

さらに、仮に客観的には継続居住が可能な地域であっても、心理的、あるいは、仕事・健康状態など個々の事情で住み続けることが困難となる事例も頻出するのではないか。

以下は、壊滅的な被害を受けた陸前高田市の市民に関する報道である（2011年3月26日共同通信配信記事より抜粋。人名はイニシャル化）。

仮設住宅の募集開始 岩手・陸前高田、応募にためらいも

岩手県陸前高田市で26日、仮設住宅の入居募集が始まる。不自由な避難所生活解消に希望を託す被災者がいる一方、大津波で壊滅的打撃を受けた故郷に住み続けるのかどうか迷い、応募をためらう人も。中略

緊急地図作成チーム（Emergency Mapping Team）のサイトで閲覧することができる
[HP 5]

仮設住宅の入居期限は原則2年間。海沿いの広田地区で家を失った一人暮らしのSKさん(70)は「もし入れても年金暮らしなので、仮設を出た後の生活が難しい」と途方に暮れている。中略

一方、夫(54)、娘(9)と避難しているMSさん(50)は「応募するかどうか、まだ決めきれない」と話す。

隣近所との付き合いには愛着もあるし、娘を地域に育ててもらったという思いもある。だが、親戚を津波で亡くし「千年に一度の津波というけど、一回こうなったら安心できない」と不安が募る。津波で流された家と同じ場所に自宅を再建する考えはないという。

被災した娘の学校や、隣の大船渡市で会社勤めをする夫の仕事がどうなるのかも心配だ。「このまま陸前高田に住み続けていいのか迷っている」と漏らした。

上のSKさんMSさんは、共に物理的には継続的居住が可能かもしれないが、経済的あるいは心理的に住み続けることが困難な事例といえる。

SKさんにとって、決して快適とは言えない仮設住宅での生活を将来への展望なく2年間選択することは、「やむを得ない」ものだとしてもベストとはいえない。その先に、より sustainable な居住の確保が必要となるが、現行の法的枠組みだとその責務は一義的に自治体が負担せねばならない。一方、上のMSさんにとっては、仮に物理的に家が再建できたとしても、生計を支える職がみつかるとは限らない。生活を考えれば別の場所に職がみつければ住みかえざるえなく可能性も高い。しかし、こうした経済的理由による住みかえを支援する枠組みは存在しない。

3. 被災者の生活再建の多様性と「被災した個人住宅の復旧」の意義

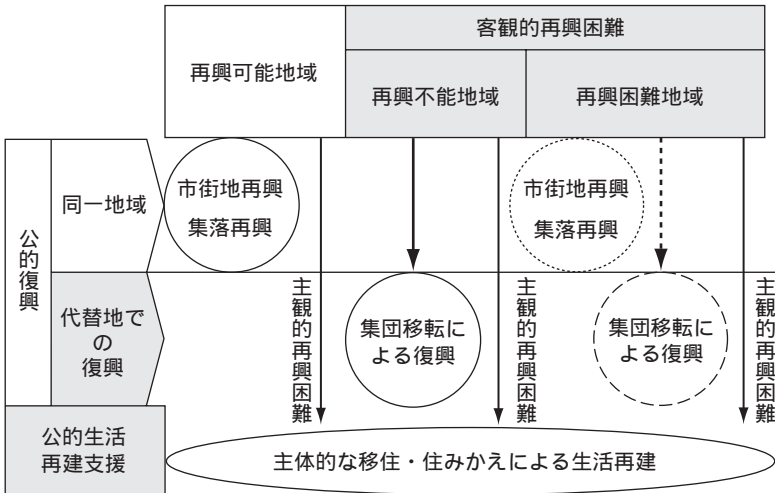
(1) 客観的再建困難性

阪神・淡路大震災は神戸を中心とした大都市圏が対象であったことから、復興の議論は、主として「市街地の再興」の問題と捉えられ、住民はそれまで住んできた土地で生活を再建したいはずだし、それができれば一番幸せなはずだ、という基本前提があった。同震災直後に制定された被災市街

地復興特別措置法はまさにそうした市街地復興を秩序立って行うためのものであったといってよい。同震災時の復興都市計画については、自治体主導で「上から」なされた結果、住民参加が十分ではなかったといった批判が数多く見られたが¹⁴⁾、これとても旧住民が「もとの町に戻りたい」というニーズを有する前提の下で「それが適切に満たされなかった」という批判である。

ところがすでにみたように、今次震災の場合、以下の3つの異なる地域がいずれも同程度に、かつ大規模に存在するという特殊性がある（図2）。

図2 被災者生活再建の多様性



再興可能地域 阪神・淡路大震災の際の神戸市のように市街地復興を図ることが可能な地域。たとえば仙台市の大部分や盛岡市などがこれに該当するであろう。この地域では、土地の利用価値・経済価値の双方が維持される可能性が高いので、住宅の再取得や利用権の確保が主要な課題

14) たとえば,[早川 1995],[大浜 1997] 26-29頁,[甲斐 2000], 255頁。

となる。すでに指摘したように、被災者生活再建支援法や地震保険、災害復興住宅融資や二重ローン対策、あるいは、罹災都市借地借家臨時処理法による借地借家関係の整理は、この地域を念頭においた施策だといつてよい。

大都市市街地とはニュアンスを異にするが、中山間地域でも全体として土地が毀損していないのであれば、一義的には同じ場所における再生を指向することになる(集落再興、脚注10参照)。ただし、今次震災で被災した地域の多くが豪雪地帯に属していることを考えると、過疎・高齢化の状況によっては都市部への移転集約を考えざるを得ない場合もあるかも知れない。この場合は以下の に属することになる。

再興不能地域 同一地域において「市街地再興」を図ることが物理的に不可能な地域。たとえば、かなりの部分が水没したと伝えられる太平洋沿岸の地域の一部や福島第1原発の周辺地域がこれに該当するであろう。こうした地域では土地の利用価値・経済価値の双方が滅失しているため、住民が次の住まいを確保するためには、新たな土地と住宅の双方を取得し直す必要がある¹⁵⁾。そして、被災者が新たな場所で再スタートを切るにあたって、生活の基盤となる住宅を負担なく手当てできるよう、可及的にハンディキャップを取り除くための仕組みを整備することこそが、実質的な意味における「被災した個人住宅の復旧」になる。この結果、上述のような被災住宅再建のための支援を超えた施策がない限り、被災者の生活再建を図ることは困難だが、現状そうした支援の枠組みは存在しない。

再興困難地域 物理的には再生が可能であっても、被災者が、そこで従前の経済生活を取り戻せない、あるいは、介護その他の生活支援を十分に得られない可能性が高い地域。たとえば、港湾の再建が困難な場合、住民の大半が直接・間接に漁業に依拠してきた町は仮に山手に住宅を建築

15) 当座は当該地域の周辺部において緊急避難的に集住することを余儀なくされるかもしれないが、地域全体の被災の程度が深刻な場合、より抜本的な「移転」が必要となる可能性が高い。

できたとしても存続が困難となる。同様に住民の経済生活が同地域に拠点を置く特定企業に依存していた場合、当該企業が被災を理由に破綻・撤退すると、住宅の再建だけでは生活を立て直すめどがたなくなる。上述のように被災前の段階から過疎・高齢化が進んでいた集落なども、被災で自治体の財務体力が低下しているなかで、適切な生活支援を受けるためにはその土地に住み続けることを断念せざるをえない場合が出てくるであろう。

こうした地域では、土地の物理的利用価値は維持されているものの、その経済価値が著しく毀損しているために、結局のところ、住民が次の住まいを確保するためには、新たな土地と住宅の双方を手当する必要が生ずる。ここでも、と同様に被災者が新たな場所で再スタートを切るにあたって、生活の基盤となる住宅を負担なく手当てできるよう、可及的にハンディキャップを取り除くための仕組みを整備する必要がある。

ただし、と異なり、こうした支援を国や自治体が行うことの是非については議論が分かれる可能性がある。さらに、再興困難かどうかは主観的な要素を多く含むので、その判断についても議論が分かれる可能性が高い。一方、や について、再興不能かどうかについて行政や住民の見解が分かれる場合、少なくとも再興困難地域として対応する必要がある。

（2）主観的再建困難性

以上は地域の全部または一部が被災によって客観的に再建が困難な場合である。

主観的再建困難 これに対し、客観的には地域の再建が可能でも、その地域にある被災企業や事業者が廃業あるいは移転して、当該地域に居住していた被用者が解雇されると別の地域で職を探さざるをえなくなる可能性がある。中山間部の高齢者等については、たとえ町全体が再興されるとしても、別の地域で子供と同居、あるいは、生活支援の受けられる施設に入居したいと考える可能性が高いかもしれない。

このように、地域全体としては再興可能でもそれぞれの住民の事情で別

の地域に住みかえざるを得ない事例は多数発生するものと思われる(図2の)。ところで、従来の被災者に対する居住支援は、同じ地域に住み続けることを前提としており、支援する側の事情で別のところに住みかえを強制されることはあっても、自ら別の場所に住みかえることを支援するものではない。しかし、被災者支援は被災したことを理由に提供されるものであって、被災地に住み続けることに対してなされるものではないから、主観的に再建困難な場合も、客観的に困難な場合と同様に、被災者が新たな場所で生活の基盤となる住宅を負担なく手当てできるよう支援すべきである。

4. 被災者向け移住・住みかえ支援を通じた生活再建の仕組み

(1) 被災者に対する移住・住みかえ支援という発想

以上のように多様な再建ニーズに対して国や自治体がきめの細かい対応を行うことはもとより不可能である。そもそも、再興可能地域で生活再建が可能な被災者以外には、同一地域で住宅を提供することが必ずしも支援にならない。かといって、被災者生活再建支援金のように金銭支援を行おうとすると巨額の予算が一時に必要なため金額に制約が出るうえ、現行法のように「全壊」「半壊」「その他」といったかなりおおざっぱな基準で金額査定を行うしかなくなる。さらに、再興不能地域や再興困難地域のように土地の価値が滅失・毀損していることへの対応は現行法の下ではなされない(以上、被災者生活再建支援法2条2号参照)。仮にこれを行うとすればさらに巨額の予算が必要となる。

こうした問題を解決するには、従来の住宅再建に対する支援の枠組みとは別に、被災者が別の場所に移住・住みかえを行うための支援を導入する必要がある。この場合、原則として従前に権利を有していた土地・住宅と引き替えに新たな場所での「住まい」を得られるようにすればよいが、「従前有していた権利」が毀損・滅失している場合には、これを評価するに際して被災者支援の観点から生活再建に必要な限度で増額評価を行う必

要がある。ただし、個人の財産補償を行うことが目的ではないので、支援は「生涯の居住の確保」を限度とすればよく、代替地を付与する等の必要はないであろう。

（2）地域復興事業

こうした仕組みを通じて、被災者には移住・住みかえを通じた生活再建の自由を付与する一方、国や自治体は制度利用の引き替えに取得する権利を活用して、長期的なビジョンに基づいた、それぞれの地域の物理的・経済的復興をめざす。土地に残る者、移住・住みかえを余儀なくされる者、いずれもその後の苦勞に質の差はないのだから、後者が復興した町に戻って来ることもあってよいし、そうなれば理想であろう。上述のように、宅地としては活用できない土地も工夫によっては価値を高めることができるから、その開発利益によって最終的な支援負担を削減することも可能となる。

（3）財政・金融的配慮

なお、わが国の財政赤字は増大の一途をたどっており、震災後の景気低迷がこれに追い打ちをかけることを考えると、大規模な支援にかかる費用は最終的に国債その他の公的債務に依存せざるをえない。しかし、わが国の公的債務残高はすでに相当の水準に達しており¹⁶⁾、単純に公的債務に依存すれば資本市場における需給を悪化させることになる。このため、公的負担をできるだけ将来長期間にわたって少しずつ実現させていくとともに、そのための公的債務については、できる限り調達的手法を多様化して銘柄分散を図ることが望ましい。今次震災のような空前絶後の被災への支援については、「とりあえず支給して、財源は別途考える」のではなく、「支援の仕組みのなかに財政的配慮と金融的手法を織り込む」ことが

16) 財務省が発表している、利払・償還財源が税財源により賄われることとなる公的債務（国負担分の長期債務である普通国債、借入金、交付国債等に、地方負担分の長期債務を合計したもの）は平成22年末見込みで869兆円程度とされる〔財務省 2010〕

要求されるのである。

以下、こうした被災者向け移住・住みかえ支援を通じた生活再建の仕組みを、国の当面の財政負担をできるかぎり抑えながら実施するための法技術として、復興住宅証書という手法を提案し、その具体的な制度設計を検討することとしたい。

制度設計

1. 設計方針

制度設計にあたり、被災者向け移住・住みかえ支援を通じた生活再建の仕組みは以下の要件を満たすものとする。

既存の法律的枠組みを最大限活用して仕組みを構築すること。

移住・住みかえ先をするかしないか、どこに移住・住みかえするかについて被災者に選択の自由を付与すること。

住宅だけでなく、土地の価値が滅失・毀損した被災者に最大限の支援を提供できること。

土地保有者だけでなく借地人・借家人に対しても支援が可能であること。

国・自治体の財政負担をできる限り抑制できること。また、ある程度の財政支出が避けられないとしても、これを将来にわたり分散することが可能な仕組みであること。

財政負担を公的債務に依存せざるをえない現状に鑑み、資本市場への影響を可及的に回避するための配慮を行うこと。

既存の被災者支援の枠組みと両立しうるものとし、上乘せではなく、補完的な役割を果たせること。

既存の被災者支援との関係で「二重取り」にならないこと。

被災者支援が手厚すぎることによる「焼け太り」批判を受けないものであること。

移住・住みかえを余儀なくされた被災者の、被災地への精神的つながりや被災地に戻りたいという気持ちを可及的に保持できるようにすること。

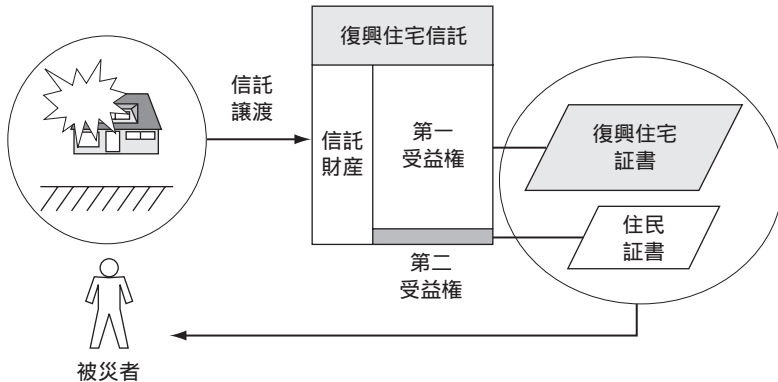
2. 制度の基本設計

(1) 概要

(a) 復興住宅信託と復興住宅証書（第一受益権）

生活再建のために移住・住みかえを希望する被災者が、従来有していた「住まい」に対する権利を受託機関に信託し、見返りに復興住宅証書と住民証書（いずれも信託受益権）を取得する（復興住宅信託，図3）。信託の目的は被災地の自治体等と協力して信託財産を活用した被災地の復興を行い、長期間かけて信託財産の価値を高めることとし、終了時には信託財産をその時点の受益者（後段の買取機関）または国もしくは自治体に移転する（復興住宅信託，図3）。

図3 復興住宅信託の設定



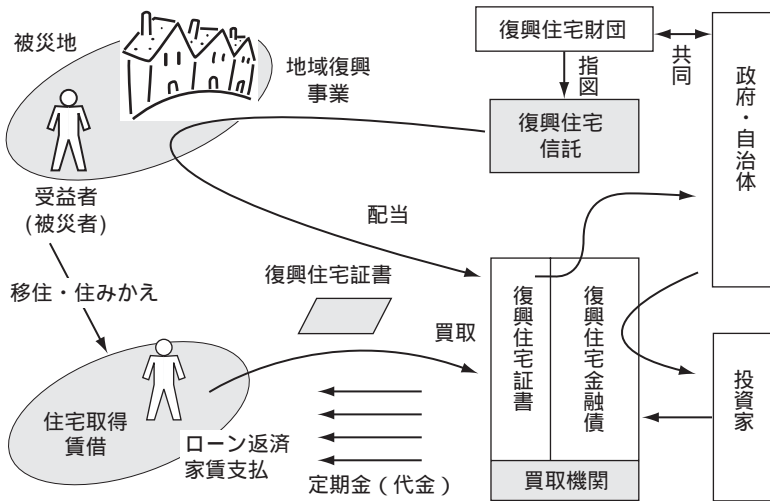
(b) 復興住宅証書の買取と復興住宅金融債

被災者は移住・住みかえ先を取得・賃借する場合に限って、復興住宅証書を公的買取機関に買い取ってもらうことができる。買取代金は原則とし

て、定期金で6歳未満は [10年間], 6歳以上は死亡時まで支払われ、住宅ローンの返済や家賃・高齢者施設の利用料に直接充当される。定期金の水準は移住・住みかえ先の民間家賃水準に基づいて決定する。

買取機関は買い取った復興住宅証書を裏付けとした債券（証券化商品の一種）である復興住宅金融債を発行して資金調達を行う。返済は国からの出資金もしくは補助金と受益権からの配当による（図4）。

図4 復興住宅証書の買取



(c) 住民証書(第二受益権)

住民証書は、受益者が求めた場合に、元被災地住民（委託者）であることを受託機関が証明し、また、被災地域が復興後に元被災地住民に対し優先居住その他の施策を講ずる場合に受託者が申請権などを保全するといった内容とする。復興住宅証書は買取制度によって譲渡してしまうと、被災者と被災地域のつながりが目に見えるかたちでは切断されてしまう。しかし、もともと移住・住みかえは望んでいたことではないので、将来事情が許せば戻りたいと思う者も少なくないと考えられる。このため、財産的価値

値はほとんどない第二受益権を設定し、上述のような権限を保持させることで、被災者と被災地域を結ぶ「臍の緒」として機能させようという発想である。趣旨からして一身専属性の高いものなので譲渡質入も認めず一代にかぎり相続を認める。

(d) 受託者と復興住宅財団

復興住宅信託の受託者は信託銀行などとなるが、業務の公益性から、国や関連自治体は何らかかたちで運用に積極的に関与する必要がある。このための一案として、復興住宅信託の当初設定、ならびに、国・自治体と共同（もしくはその指示・監督の下）で信託目的である復興事業に関し必要な運用指示を行う非営利法人である一般財団法人復興住宅財団を設立する。同財団には復興住宅信託の運営に必要な最小規模の人員と予算を政府補助金等で確保する。理想的には金融機関や住宅関連事業者から基金を受け入れて公的負担を最小限に留める。

復興住宅財団は自治体等を連携して、生活再建のための移住・住みかえ先に関する情報提供等の付帯事業を行うことが考えられる。事業の類似性から公的住みかえ支援事業を営む非営利法人である一般社団法人移住・住みかえ支援機構（JTI）¹⁷⁾との共同も検討する余地がある。

(2) 法律構成

復興住宅証書は上述のように信託の受益権として構成する。発行される証書には高い流通性は不要なので、単なる証拠証券とし、いわゆる受益証券発行信託（信託185条）の受益証書とは構成しない¹⁸⁾。信託以外の法律構成としては、まず、見返りとなる被災前居住権が土地に対する所有権に限られるなら、土地証書のような物権証券を発行することも考えられるが、特別の立法が必要なうえ（民175条）、さまざまな法的形態をとる居住権に

17) 概要について [大垣 2011] 245頁, [HP 8] 参照。

18) 受益証券発行信託は法人課税信託として信託自体を法人とみなして法人課税が行われるので（法税2条29の2号, 同4条の6）、これを回避する（税務透過性 [tax transparency] の確保, [大垣 2010] 461・467頁）ためにもこうした構成が好ましい。

一律に対応することが難しい。また、一見抵当証券に類似するが、抵当証券は土地、建物または地上権を目的とする抵当権とその主たる債権と一体として有価証券に化体させたものであるから(抵当証券1条,14条),まったく別物といってよい。

現行信託法により、本稿で提案する復興住宅証書や住民証書を実現することに特段の支障はないので、それ自身は立法によることなく、政府が主導で信託契約の内容を決定すれば足る。受託機関も信託業務を行える金融機関や信託業法にもとづく信託会社で差し支えないが、業務の公益性に鑑み、上述のように専門の非営利法人が受託者に指図する仕組みを採用する¹⁹⁾。なおこの場合、非営利法人の設立・運営に対し補助金等を支給するために最小限の予算措置が必要となる。

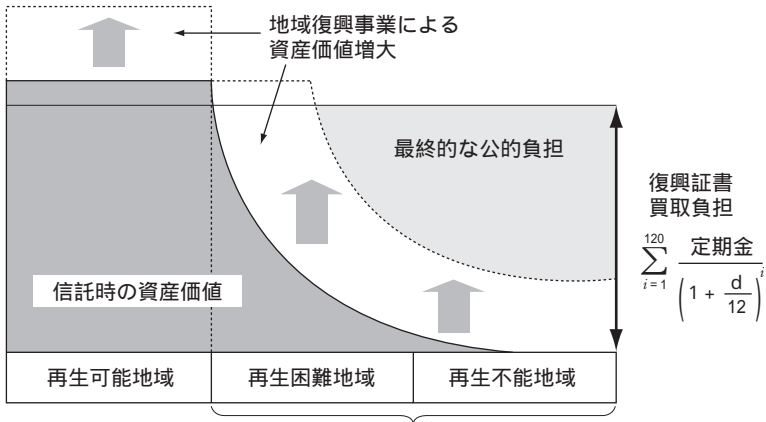
(3) 財政負担の考え方

(a) 国の負担額の考え方

復興住宅証書制度は、要するに、被災者が被災前に有していた土地・住宅に対する権利と見返りに、移住・住みかえ先の手当てに必要な資金を原則として若年層は〔10年間〕、シニア層は終身にわたり少しずつ定期金として受け取るというものである。この結果、同制度にかかる国の負担は将来にわたって支払わねばならない定期金の額の合計から、信託された土地・住宅に対する権利の価値を差し引いたものとなる(図5)。

19) 非営利法人自体を受託者とするとも考えられる。しかし、信託業法は、信託業を信託の引受けを行う営業をいうと定め(信託業2条1項)、営業とは営利目的で反復継続して行うことをいうところ、営利目的とは一般に少なくとも収支相次ぐなうことと解されており、非営利団体であっても反復継続して行うことが予定されている場合にはただちに営利性なしとはいえないことから〔高橋 2005〕58-59頁)、非営利法人が直接受託者になって同制度を運営すると信託業に該当する可能性が高い。しかし、現行信託業法は信託業者となれる者を株式会社に限定しているので(信託業5条2項1号)、当面非営利法人が直接受託者となるには法律による手当てが必要になる。いずれにせよ、信託の引受け業務には受益者を始めとする関連当事者の利益を保護するために高度な法令遵守体制が求められることから、金融庁による厳格な監督の下にある信託業者に委ね、運用指図のみを非営利法人が委託者として行ったほうが、仕組み全体の運営コストを下げられて望ましい。

図5 財政負担概念図



(b) 再興可能地域

もし、再興可能地域の土地であれば資産価値は高いから国の実負担はかなり少なくなるうえ、定期金で支払うので支出負担は将来に繰り延べることができる。さらに、地域が復興した暁には値上がり益によって収益配当を見込むこともできるから、負担額を抑制することができる（図5の ）。

一方、被災者からすれば生活再建のために被災した家と土地を売って別の場所に住みかえようとしても、当面はなかなか買い手が見つからないだろうから二束三文で処分せねばならない可能性が高い。もし定期金の額がこれを十分上回っていれば少しでも早く自力再生に向かって一歩を踏み出すことができる。

(c) 再興不能・困難地域

逆に再興不能・困難地域の土地は価値が滅失・毀損しているから、国の実負担はそれだけ大きくなる（図5の ）。しかし、仮に信託された土地を宅地として活用することができなくても、被災被害者慰霊公園²⁰⁾とし

20) たとえば、関東大震災については東京都墨田区の横綱公園に東京都慰霊堂が設けられている。中越大震災については、長岡市、小千谷市、旧川口町が「中越大震災メモリアル

て訪れる者から一定の寄付を募る,あるいは,太陽光発電・風力発電プラントとして代替電力事業を営んで収益を上げるといった工夫を通じて一定の収益化は可能である。

いずれにせよ,被災住民を一律に別の地域に移転させたうえで,復興住宅等に廉価で入居させても同様の負担が生ずる可能性が高い。また,当該地域で十分な就業機会を生み出せるとは限らないから,住民の生活再建には時間がかかる可能性もある。むしろ,阪神・淡路大震災の経験に照らせば,生活再建には長期間を要すると想定しておいたほうがよい。そうだとすれば,この際,別の地域で再就職するあてがある者や頼れる親戚等がある者については,少しでも早く自力での生活再建に着手させたほうがよい。しかし,これまでの支援の枠組みでは被災地を離れると十分な支援を受けることができなくなる。前述のように支援は被災に対して行うべきものだから,被災地に住み続けるかどうかで得られる支援に差が出ることは好ましくない。むしろ,再興不能・困難地域については,移住・住みかえを通じて自力再生を図る者には一定のインセンティブを付与すべきとすら言うのではないか。

(4) 任意土地収用の枠組みとして活用可能性

さらに,再興不能・困難地域については復興住宅信託の枠組みは一種の任意土地収用として機能する。この観点からは,一地域全体が壊滅状態になったような地域については,移住・住みかえの意向のない住民も含めた全住民から従前の土地の信託を受けたうえで,受託者が自治体と共同で地域再興を実施し,最終的に受益権と見返りに新しい場所に提供される住まいを取得させるような枠組みもあってよいのではないか。

再興不能・困難地域について,地域全体を再興し,被災住民に新たな住まいを提供する場合,従前の住民が所有していた土地は国や自治体が収用することになるものと思われるが,現行法で収用が認められている土地収

拠点」の整備を進めている [HP 6]

用（土地収用法）や都市計画事業（都市計画69条）、住宅地区改良事業（住宅地区改良13条）等はいずれも事業のために必要な土地を収用するという発想なので、別の場所に移転させるために元の場所を接収するということを想定していない²¹⁾。

あえて考えれば、上述のように自然公園化（たとえば、水没した地域とその周辺を被災被害者慰霊公園とする等。土地収用3条29号）するとか、太陽光発電・風力発電プラントにする（土地収用3条15号の2，同17号）といった名目で、土地収用法に基づいて収用するということであろうか。ただこの場合も、土地収用法における補償は、収用裁決時を基準とする合理的に算出された相当な額とされており²²⁾、開発利益の享受を認めていないので、土地の収用と新たな住宅の提供とを完全に切り離さざるを得ない。つまり、被災住民は震災で価値が滅失・毀損した自分の土地をほとんどタダ同然で収用されたうえで、その後に開発された復興住宅を「供与」されることになる。しかし、住民からすれば復興住宅はもとの住宅の「代替」であって、自ら他の住民と共に復興に向けて努力した結果として得られるものであり、決して、国や自治体から「被災者福祉」や「恩恵」として付与されるものではないはずである。

これに対し、復興住宅信託を用いた仕組みであれば、土地等を信託したうえで、受託者をして国・自治体と共に復興事業にあたらせ、その成果を受益権の内容として享受するということになるので、被災住民の自然の勘定に則した処理が可能になるのではないかと思われる。

以下、より詳しく制度の内容を検討する。

21) 被災市街地復興特別措置法も、「被災市街地」を復興させることを想定しているため、被災した市街地そのものが復興不能・困難な場合にあってはめようとすもうまく機能しない。

22) 土地収用71条，最判平成14・6・11民集56巻5号958頁。

3. 復興住宅信託条件概要

(1) 信託行為の内容

概要 復興住宅証書ならびに住民証書発行の基礎となる信託契約
(信託3条1号)。

第一委託者 一般財団法人復興住宅財団(仮称)。信託設定時に業務遂行に必要な金銭の信託を行い、信託契約上委託者として受託者に信託の運営や信託財産の処分にかかる指図を行う²³⁾。

財団には受託者に支払うべき信託報酬やその他運営に必要な最低限度の出資を政府・自治体や現在設立が検討されている復興庁等が実施する。

受託者 信託銀行、信託業を兼営する金融機関(民間事業者)で第一委託者の指定を受けた者。

信託の成立 信託契約は第一委託者と受託者との間で信託契約を締結することにより成立する(信託4条1項)。

追加信託期間 信託成立の日から[1年]以内。

被災委託者兼受益者 東日本大震災の被災者もしくはその相続人で信託財産に対する権利を有する者²⁴⁾。り災証明があれば被災の程度は問わない²⁵⁾。

23) 現行信託法は2006年改正前の旧法に比べて委託者の権限を縮小する一方で、受託者を監視・監督するために新たに信託監督人や受託者代理人制度を設けており、復興住宅財団にはこうした監督的役割を果たさせればよいとも考えられるが、復興事業の公益性に鑑み、民間事業者である受託者が自らの裁量で信託の運営にあたるのではなく、信託行為において委託者の受託者に対する運用指図権を特に定めて、受託者は原則としてその方針に従って日々の信託事務にあたることとするもの。同様の仕組みは委託者指図型投資信託に見られる(投資信託及び投資法人に関する法律2条1項, 3条以下)。

24) 信託財産に対する権利を有する者が行方不明等の場合で、相続予定者である生存家族等に必要性が認められる場合には相続予定者が暫定的に手続きを行う便宜を図る等の配慮が必要かもしれない。

25) 各自治体がり災証明書を発行するにあたっての災害に係る住家の被害認定については、「災害の被害認定基準について」(平成13年6月28日府政防第518号内閣府政策統括官(防災担当)通知)がその基準を定め、今次震災については発生後まもなく発表された「平

被災委託者の参加 被災委託者となる資格を有する者は、追加信託期間において受託者に対して資格を証明する書類と共に申請し、信託財産を受託者に移転することによって受益者となることができる。

信託財産 土地に対する所有権、地上権、当該土地を要益地とする地役権、当該土地に対する対抗力のある賃借権など、土地に関して被災委託者が現に有する一切の権利。

信託財産 修復の可否を問わず被災した住宅に関して被災委託者が現に有する一切の権利（所有権、借家権²⁶⁾）。ただし、火災保険・地震保険の請求権ならびに住宅の再築・修繕のために受給する支援金は除く。

信託財産 第一委託者が信託する現預金、信託財産の処分運用で得られた対価、運用益等。主として受託者報酬を含む信託の運営費用に充てる。必要に応じ第一委託者が追加設定する。

信託財産の移転 被災委託者兼受益者は信託財産を受託者に信託譲渡するにあたり、登記等必要な対抗要件を具備させなければならない。

制限物権等の扱い 信託財産について被災委託者の権利に対抗することのできる抵当権や用益物権、賃借権等が設定されていることは、信託への参加の妨げとならない。

信託財産に関する債務 被災委託者が信託財産に担保権を設定しても差し支えないこととする²⁷⁾。

信託目的 1. 被災地の自治体等と協力して第一委託者、もしくは、第一

成23年東北地方太平洋沖地震に係る被害認定迅速化のための調査方法について」によって調査の簡素化が図られている。

26) 借家権は、住宅の全壊・半壊等の結果居住不能となった場合には履行不能により消滅するが、借家人が罹災都市借地借臨時処理法に基づく権利を有する場合には、この権利が信託財産となりうる。

27) 担保権を実行されても第一受益権の価値がゼロとなるにすぎないこと、第一受益権の買取代金は主たる債務の弁済に充てられることによる。

委託者が指定する者(国・自治体等)の指図に従い、信託財産を活用した被災地の復興を行う。

2. 第一委託者の指図に従い、復興を通じて長期間かけて信託財産の価値を高め、信託期間において適宜処分を行って処分対価を処分の対象となった信託財産に対応する受益権を有する受益者に配当し、信託満了時に当該財産の全部または一部が残存する場合は受益者、もしくは、受益者の指定する者(国・自治体等)に帰属させる。

3. 2を行った後の残余財産については国庫に帰属させる。

信託期間 [50年]²⁸⁾。第一委託者が適切と認める場合には、[10年]ずつ[50年]まで延長可能とする。

第一受益権 復興住宅証書……(2)参照。

第二受益権 住民証書……(3)参照。

(2) 第一受益権(復興住宅証書)の内容

受益者 被災委託者

復興住宅証書 受益権の内容を記載した証拠証券。受託者は信託契約上、別途証明のない限り本証券記載の受益者を受益者とみなし、受益権の譲渡には証書の提出が必要とする。

信託財産の記載 信託財産ならびに当該財産に対する権利を特定するのに必要な情報を証書に表示。

受益権の内容

1. 信託目的に従い、証書に記載された信託財産の運用・処分によって得られた対価・収益の配当を行う。
2. 信託の満期において証書に記載された信託財産の全部または一部が残余する場合は当該財産を受益者、もしくは、受益者の指定

28) 60歳女性の平均余命が28.5年程度なので、信託期間を50年設定すればシニア層の定期金支払は問題なくカバー可能。

する者（国・自治体等）に移転する。

受益権の譲渡等

1. 受益権の処分（譲渡、担保権の設定）は、買取機関に対して譲渡する場合、あらかじめ指定した相続人等に譲渡する場合を除いて、受託者の承諾が必要とする（信託93条2項）。
2. 前項の処分の承諾を得るには受益権証書を添えて受託者に申請するものとする。

（3）第二受益権（住民証書）の内容

受益者 被災委託者

住民証書 受益権の内容を記載した証拠証券。受託者は信託契約上、本証券記載の受益者を受益者とみなす。

信託財産の記載 信託財産ならびに当該財産に対する権利を特定するのに必要な情報と、被災委託者を特定するのに必要な情報を証書に表示。

受益権の内容

1. 受託者は受益者が住民証書を提示して求めた場合には、受益者が被災前の居住地の住民であったことを証明する。
2. 優先買取権：受益者は信託財産もしくはその代替物件を受託者が保有しているかぎり、適正時価で買い戻す権利を有する。ただし、受託者が信託目的実現のために相当でないと認めたときはこのかぎりでない。
3. 受託者が行う信託財産を活用した地域の復興にあたり、国や自治体等が、復興住宅への優先居住権その他被災住民が享受することができる施策を講ずる場合には、受託者は信託財産の権利者として当該地位を保全したうえで、受益者に当該権限を行使するかを確認し、受益者と共同で必要な手続きを行う。

受益権の存続 第二受益権は受益者が第一受益権の受益者でなくなった

ことによりその効力を失わないものとする。

受益権の譲渡・処分 受益権は譲渡禁止(信託93条2項)とする。

受益権の相続 受益権は当初の受益者の死亡に伴い配偶者または[1親等]の親族のみが相続できるものとし、当該相続人全員の死亡によって終了するものとする。

4. 復興住宅証書の買取

(1) 買取条件概要

買取機関 独立行政法人住宅金融支援機構(仮)²⁹⁾。

買取業務の実施 住宅機構は業務の取扱いを行う預金金融機関もしくはモーゲージバンク(以下併せて「取扱金融機関」)を通じて買取を行う。

住宅機構が復興住宅証書の買取業務を行うには住宅金融支援機構法の改正が必要である³⁰⁾。

買取対象受益者 被災委託者であった受益者(当初の受益者)とその受益者から直接受益権を相続した者のみを対象とする³¹⁾。

29) 債券の発行が可能な独立行政法人もしくは特殊法人、特殊会社。公的住宅関連事業であること、補助金による買取事業の支援が容易であることなどから独立行政法人形態をとる住宅金融支援機構を活用することが素直と思われる。他の選択肢としては、株式会社日本政策金融公庫、株式会社日本政策投資銀行が考えられる。いずれにせよ、債券発行には特殊な業務ノウハウが必要なことに加え、市場における知名度・プレゼンスが重要なので新設の主体によることは得策ではない。なお、被災地域の復興という意味で同じ総務省の管轄である株式会社ゆうちょ銀行、かんぽ生命保険の豊富な資金を活用することも考えられる。

30) 住宅金融支援機構法15条は、「主務大臣は、災害の発生、経済事情の急激な変動その他の事情が生じた場合において、国民の居住の安定確保を図るために金融上の支援を緊急に行う必要があると認めるときは、機構に対し、第13条に規定する業務に関し必要な措置をとることを求めることができる。」とするが、13条中には該当する項目がないので、13条2項等で手当てを行う必要がある。

31) 受益権を第三者に譲渡した場合、当該第三者は買取を請求することはできない。これにより、受益権は事実上流通すべき財産的価値を欠くことになり、証書の「ヤミ市場」が形成される等の弊害を防止できる。

買取代金の使途 受益者ならびにその家族が居住する移住・住みかえ先（土地の購入代金、権利金・前払地代等の借地権取得費を含む³²⁾。また、自己居住用住宅のほか、親族居住用住宅、サービス付高齢向け住宅や高齢者施設を含む。以下「住宅等」)の購入代金、住宅ローンの返済、賃料・利用料の支払いに充てるものであること。ただし、信託財産に信託設定前から担保権が設定されている場合には、主たる債務の弁済に充当するものとする。

買取期間 第一受益権（復興住宅証書）の受益者となってから〔3年〕以内。

買取対価 : 被災住宅を所有していた場合（土地の利用権原を問わない）住宅の状況にかかわらず、以下の算式にしたがって計算される定期金もしくはその年金現価。

定期金 住みかえ先の地域ごとに決定される想定家賃額に基準面積を乗じて決定するものとする……(2)参照。

支払期間 1) 定期金の場合

受益者が買取申請時点で60歳未満の場合は〔10年〕、60歳以上の場合は受益者の生存期間中³³⁾。ただし、〔10年〕を下回る場合には〔10年〕とし、遺族が受領するものとする。

2) 一時金の場合

受益者が買取申請時点で60歳未満の場合は年金現価の計算にあたり期間を〔10年〕として計算。60歳以上の場合は平均余命に基づいて計算³⁴⁾。割引率は市場における一般的な住宅ローンの借入金

32) 住宅金融支援機構のフラット35では、借地権取得費（権利金、保証金、敷金、前払賃料）の10割が融資対象となる〔HP7〕

33) 買取代金を定期金で支払う場合については、60歳以上については受益者の生活再建保障の視点から終身とする。

34) 本来は信託財産の価値を表章する受益権の対価だが、被災者の生活保障という制度趣旨からあくまで定期金の年金現価と考える。なお、この結果、シニア層のかかりの者が10年を超える期間で計算することになるので、一時金計算の場合の期間は10年を上限とするといった制約を設けることも考えられる。

利を用いる³⁵⁾。

$$\text{年金現価} = \sum_{i=1}^{120} \frac{R_i}{\left(1 + \frac{d}{12}\right)^i}$$

R_i : 定期金, d : 割引率

ただし、一時金については信託財産 に関し、震災がなかったと仮定した場合の土地ならびに住宅に対する権利の相続税評価額もしくは固定資産評価額に、損壊状況にしたがって決まる減価率を乗じた金額を加えたもの（以下「想定換価価値」）を下回る場合には、定期金もしくはその年金現価に $\frac{\text{想定換価価値}}{\text{年金現価}}$ で計算される調整率を乗じた金額とする³⁶⁾。ただし、受益者が自らの費用負担で不動産鑑定書を取得してこれを上回る想定換価価値を証明する場合は想定換価価値は当該鑑定評価額によることができる³⁷⁾。
[ただし、その場合も調整率は1を超えないものとする。]

買取対価 : 被災住宅について対抗力のある借家権を有していた場合
罹災都市借地借家臨時処理法に基づいて所有者から支払われるべき退去一時金の額として別途定める金額。

買取代金の支払い方法 以下の4通りの方法で支払うことにより、事務の簡素化を図る。

1. 受益者が住宅等の購入費の全部または一部を住宅機構から借入れる場合

定期金を取扱金融機関にまとめて支払い、取扱金融機関において

35) 一時金を受け取ることは、受益者が借入をして、その返済を定期金で行うことと同じだから、受益者の借入利率とすべきなので、住宅ローン金利とするもの。具体的には住宅金融機構のフラット35の買取金利+0.5%程度が相当ではないか。

36) いわゆる「焼け太り」を回避するための調整である。

37) 土地の想定換価価値については制度趣旨からして土地収用法の補償基準によることも考えられるが、現行基準は過去の事例を踏まえつつ個別妥当性へ配慮が多く画一的な処理には適さないように思われる。一時金支払いの補完的位置づけ（注37）にも鑑み、むしろ、路線価・固定資産評価額により一律に評価した上で、自ら不動産鑑定書を取得してこれを上回る評価額を示す場合はそれによることとして査定にかかる時間とコストを回避する。

ローンの返済に充当。ローン完済後も支払期間が残存する場合は取扱金融機関から振り込み。

2. 受益者が住宅等の購入費もしくは入居一時金³⁸⁾の全部または一部を民間金融機関から借り入れる場合

個別に貸付民間金融機関と事務取扱契約を取り交わしたうえで、定期金を当該金融機関にまとめて支払い、当該金融機関においてローンの返済に充当。余りがある場合やローン完済後も支払期間が残存する場合は当該金融機関から振り込み。

3. 受益者が住宅等の購入費の大部分を自己資金で賄う場合

受益者が求めた場合に限り一時金で支払。

4. 受益者が住宅等を賃借・利用する場合

資金事務の簡素化のため、可能なかぎり国の住みかえ支援事業を担う一般社団法人移住・住みかえ支援機構（JTI）が借り上げたうえで転貸することとし、住宅金融支援機構は JTI に定期金をまとめて支払い、JTI はこれを家賃に充当。

(2) 定期金の金額決定

(a) 考え方

本制度の目的は被災者の生活支援にあるので、定期金の額は移住・住みかえ先の地域における想定家賃額に基づいて決定すべきである。また、基準面積は、たとえば住生活基本計画に基づく最低居住面積に従うものとする³⁹⁾。

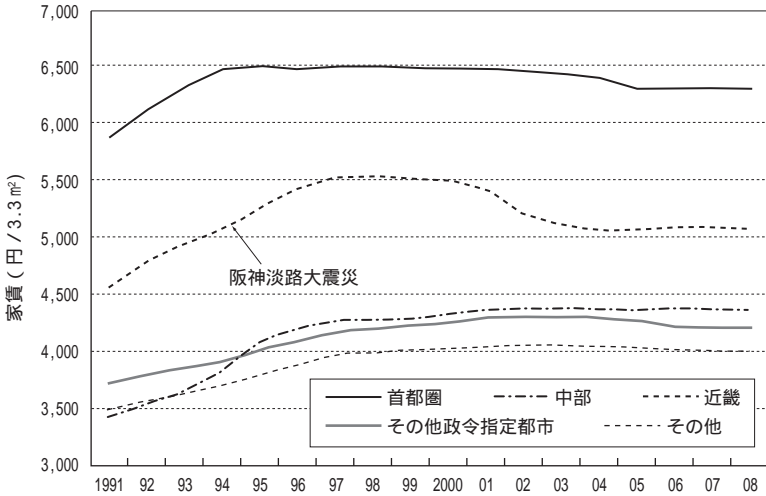
(b) 想定家賃の水準例

図6は人口10万以上都市のうち統合等で連続性を欠くものを除く67都市に関する、民間家賃の1991年から2008年までの時系列推移をもとに、大都市圏、その他の政令指定都市、その他の都市の5群にわけて平均値の推移

38) 住宅金融支援機構のフラット35は高齢者向け施設の入居一時金を対象としない。民間金融機関も融資に慎重なため、2011年度より住宅機構の住宅融資保険の付保対象とするべく予算措置がなされている（執筆現在関連法案は未成立）

39) 最低居住面積水準：単身者 25m²，2人以上の世帯 10m²×世帯人数 + 10m²。

図6 人口10万以上都市の民間家賃水準の推移



をみたものである⁴⁰⁾。これをみると、地価と比べると家賃には地域差が少ないこと（首都圏とその他の都市とを比べても1.5倍程度にしかない）、同様に変動が非常に少なく安定していることが分かる。

そこでたとえば、想定家賃は、首都圏：坪単価6500円程度、近畿：5000円、中部と政令指定都市：4500円、その他：4000円として定期金の金額、一時金の現在価値額を試算してみると表3の通りである（誘導居住面積は都市型と想定、若年層の家族人数は4人、シニア層の家族人数は2人と想定、1000円未満は切り捨て、一時金計算のための割引率は3%とし、平均余命は厚生省発表の平成21年度簡易生命表〔女性〕による）。

これによると、年金現価がかなり大きな金額になるが、一時金で支払う場合は信託財産の被災前想定価額が上限となる。定期金の水準については、生活再建のための支援金として相当な金額ではないかと思料される。

40) 出所：総務省統計局小売物価統計調査，国土交通省都道府県地価調査。

5. 復興住宅金融債

- 発行体 独立行政法人住宅金融支援機構（仮）
- 形態 住宅機構法19条に基づく住宅金融支援機構債券⁴¹⁾
- 担保 一般担保（住宅機構19条5項）⁴²⁾
- 発行額 毎年必要な資金（定期金と一時金の合計額）に見合う金額を必要に応じて発行。
- 種類 1. 義援募集債
2. 市場募集債
- 義援募集債 一種の義援金としてゼロもしくは低利で一般市民から資金を募集するもの。
- 募集形態 公募。銀行、証券会社等の窓口で幅広く販売を行う。
- 発行方式 募集額に満たない場合は実際の応募額を総額として債券が成立する打切り発行方式とする。
- 募集単位 1万円単位とする。
- 期間 1年～10年
- 金利 ゼロないし普通預金程度とする。
- 償還方法 期限一括
- 期限前弁済 抽選償還の方法で随時可能とする。
- 投資家名の開示 購入した投資家の名称を住宅機構もしくは復興住宅財団のホームページで購入額面金額に応じて掲載する。
- 市場募集債 必要資金を義援募集債で賄うことができない場合に限り、不足額を市場で募集するもの。発行形態や発行条件は既存の機構債券に準ずる。

41) 財投機関債は、IMFの公表基準に従った「国債及び借入金並びに政府保証債務現在高」ならびに利払・償還財源が主として税財源により賄われる公的債務として財務省が独自に集計している「国及び地方の長期債務残高」のいずれにも含まれない。

42) 復興住宅証書について担保権を設定することも考えられるが、復興住宅証書の表章する資産の価値は復興住宅金融債の元本額を大幅に下回っている可能性があるので手間がかかる割に資金調達上の効果が薄い。

表 3 定期金シミュレーション

(単位：円)

		首都圏	近畿	中部+政令指定都市	その他	
想定家賃(坪単価)		6,500	5,000	4,500	4,000	
月払定期金	若年	98,000	75,000	68,000	60,000	
	シニア層	59,000	45,000	40,000	36,000	
年金現価		10年	10,149,000	7,767,000	7,042,000	6,213,000
平均余命(女性)	60歳	28.46年	13,540,000	10,327,000	9,180,000	8,262,000
	65歳	23.97年	12,091,000	9,222,000	8,197,000	7,378,000
	70歳	19.61年	10,485,000	7,997,000	7,109,000	6,398,000
	75歳	15.46年	8,749,000	6,673,000	5,931,000	5,338,000
	80歳	11.68年	6,968,000	5,315,000	4,724,000	4,252,000
	85歳	8.41年	5,256,000	4,009,000	3,563,000	3,207,000
	90歳	5.86年	3,800,000	2,898,000	2,576,000	2,318,000

政府の補助金・出資 政府は毎年、復興住宅金融債の残高を [30年後] にほぼゼロとするのに必要な減債基金積立額相当額を住宅機構に補助金として交付するか追加出資する。

財政コスト分析

1. 前 提

以下の前提に基づいて、30年後に復興住宅金融債の残高をゼロとするのに必要な政府の補助金・出資金の金額(年均等額)をシミュレーションする。

本制度の利用者は全体で3万人とし、若年層(60歳未満)が70%、シニア層(60歳以上)が30%とする。シニア層は全員が60歳と仮定する。制度利用は100%が当初1年で利用するものとする。

定期金は表4のシミュレーション結果による。年金現価の調整は行

わない。

首都圏，近畿，中部・政令指定都市，その他への移住・住みかえ者の比率はそれぞれ，若年層が40%，20%，30%，10%，シニア層が30%，10%，30%，30%とする。

定期金受領者と一時金受領者の比率は，若年層，シニア層共に6：4とする（ケース1）。定期金を活用することの財政繰延効果を検証するために，全額一時金の場合も計算する（ケース2）。

信託財産の存する地域は，再興可能地域が20%，再興不能・困難地域が80%とし，前者については10年後にその他地域の年金現価（10年）相当額の50%が回収され，後者については10年後に5%回収されるものとする。

復興住宅金融債の調達コストは，義援募集債がゼロ%，市場募集債が2%とする。義援募集債の経済効果を検証するために，ケース1について，義援募集債が80%，市場募集債が20%の場合（ケース1A・2A）と，比率を逆転させた場合（ケース1B・2B）の2例を計算する。

信託配当ならびに政府の補助金・出資金は全額復興住宅金融債の償還に充てる。

信託報酬等の運営コストは無視する。

2. シミュレーション結果

まず，基本ケースであるケース1Aの場合，政府は毎年約100億円を30年間買取機関に補助ないし出資すれば30年後に住宅復興金融債の残高をゼロとすることができる（表4）。30年間の負担総額は約3012億円で相応の規模となるが，対象被災者1人当たりの平均支援額は約1055万円程度と，従前の被災者支援に比べてかなり大きな金額の支援が可能となる。買取機関である住宅金融支援機構の債券発行は初年度に1124億円必要だが，その後は年間55億円程度，発行残高もピーク時で約1570億円程度に留まる。同

表 4 財政コストシミュレーション ケース 1 A (単位 : 100 万円)

		初年度	2 年目 ~ 9 年目	10 年目	11 年目 ~ 29 年目	30 年目	合 計
若 年 層	定期金支払	12,187	12,187	12,187	0	0	121,867
	一時金支払い	70,114	0	0	0	0	70,114
シニア層	定期金支払	2,916	2,916	2,916	2,916	2,916	87,480
	一時金支払い	37,178	0	0	0	0	37,178
信託配当	再興可能地域	0	0	18,639	0	0	
	再興不能地域	0	0	7,456	0	0	
債券利息	義援募集債	0	0	0	0	0	0
	市場募集債	0	449 ~ 606	628	547 ~ 57	28	10,659
政府補助金・出資金		10,040	10,040	10,040	10,040	10,040	301,203
資金過不足		112,355	5,512 ~ 5,668	20,404	6,577 ~ 7,067	7,096	
債券発行 ・償還	義援募集債	89,884	4,410 ~ 4,535	16,323	5,262 ~ 5,654	5,677	
	市場募集債	22,471	1,102 ~ 1,134	4,081	1,315 ~ 1,413	1,419	
債券発行残高		112,355	117,867 ~ 157,073	136,670	130,092 ~ 7,096	0	Max157,073

表 5 財政コストシミュレーション ケース 1 B (単位 : 100 万円)

		初年度	2 年目 ~ 9 年目	10 年目	11 年目 ~ 29 年目	30 年目	合 計
若 年 層	定期金支払	12,187	12,187	12,187	0	0	121,867
	一時金支払い	70,114	0	0	0	0	70,114
シニア層	定期金支払	2,916	2,916	2,916	2,916	2,916	87,480
	一時金支払い	37,178	0	0	0	0	37,178
信託配当	再興可能地域	0	0	18,639	0	0	
	再興不能地域	0	0	7,456	0	0	
債券利息	義援募集債	0	0	0	0	0	0
	市場募集債	0	1,780 ~ 2,453	2,555	2,242 ~ 258	130	44,160
政府補助金・出資金		11,157	11,157	11,157	11,157	11,157	334,705
資金過不足		111,238	5,726 ~ 6,399	19,594	5,999 ~ 7,983	8,111	
債券発行 ・償還	義援募集債	22,248	1,145 ~ 1,280	3,919	1,200 ~ 1,597	1,622	
	市場募集債	88,991	4,581 ~ 5,119	15,675	4,799 ~ 6,387	6,489	
債券発行残高		111,238	116,964 ~ 159,693	140,099	134,100 ~ 8,111	0	Max159,693

復興住宅証書試論（大垣）

表 6 財政コストシミュレーション ケース 2 A （単位：100万円）

		初年度	2年目～9年目	10年目	11年目～29年目	30年目	合計
若年層	定期金支払	0	0	0	0	0	0
	一時金支払い	175,285	0	0	0	0	175,285
シニア層	定期金支払	0	0	0	0	0	0
	一時金支払い	92,946	0	0	0	0	92,946
信託配当	再興可能地域	0	0	18,639	0	0	
	再興不能地域	0	0	7,456	0	0	
債券利息	義援募集債	0	0	0	0	0	0
	市場募集債	0	1,039～825	794	658～68	34	15,252
政府補助金・出資金		8,580	8,580	8,580	8,580	8,580	257,388
資金過不足		259,651	7,541～7,755	33,880	7,921～8,511	8,545	
債券発行・償還	義援募集債	207,721	6,033～6,204	27,104	6,337～6,809	6,836	
	市場募集債	51,930	1,508～1,551	6,776	1,584～1,702	1,709	
債券発行残高		259,651	252,110～198,472	164,591	156,670～8,545	0	Max259,651

機構の平成23年度1年間の債券発行計画が、住宅ローン担保債券2兆3641億円、一般担保債券（住宅復興金融債と同種となる）3899億円であることを考えれば、十分に対応可能な調達規模と考えられる。

次に、ケース1Bで、市場募集債の比率を8割に増やすと、利払負担が増加するので政府負担は年間112億円、30年間で3347億円と1割強増加する（表5）。

ケース2Aと2Bは、支払を全額一時金とした場合である。この場合、債券発行額は初年度に約2600億円と1.7倍程度に膨らむが、一時金の計算に用いる割引率を市場募集債の金利より1%高い3%に設定している（4.(2)(b)）ことに加え、義援募集債でかなり金利負担を抑えることができるために、政府負担額はむしろ減少し、年間86億円程度、30年間で2670億円程度となる（表6）。

表7 財政コストシミュレーション ケース2B (単位:100万円)

		初年度	2年目～9年目	10年目	11年目～29年目	30年目	合計
若年層	定期金支払	0	0	0	0	0	0
	一時金支払い	175,285	0	0	0	0	175,285
シニア層	定期金支払	0	0	0	0	0	0
	一時金支払い	92,946	0	0	0	0	92,946
信託配当	再興可能地域	0	0	18,639	0	0	
	再興不能地域	0	0	7,456	0	0	
債券利息	義援募集債	0	0	0	0	0	0
	市場募集債	0	4,128～3,414	3,305	2,777～319	161	64,140
政府補助金・出資金		10,209	10,209	10,209	10,209	10,209	306,276
資金過不足		258,021	6,081～6,795	32,999	7,432～9,890	10,048	
債券発行・償還	義援募集債	51,604	1,216～1,359	6,600	1,486～1,978	2,010	
	市場募集債	206,417	4,865～5,436	26,399	5,946～7,912	8,039	
債券発行残高		258,021	251,941～206,561	173,562	166,130～10,048	0	Max258,021

ただし、ケース2Aのように義援募集債を2077億円も発行できるか(100万人が応募したと仮定しても1人当たり200万円程度となる)は疑問無しとしない。仮に市場募集に8割を依存するケース2Bの場合には、政府負担額は年間102億円、30年間で3063億円と、ケース1Aとほぼ同水準となる(表7)。

以上の結果の可否は、他に可能な制度とも十分に比較検討しないと軽率には判断できないが、冒頭に指摘したように、今次震災において住宅再建を支援するだけではそもそも生活再建がままならない被災者に何らかの追加的支援が必要なのだとなれば、それをできるだけ手厚くかつ自由度の高いかたちで提供しつつ、財政負担や債務負担を最小限に抑える工夫のひとつとして、相応の意義が認められるのではないかと考えるものである。

文 献 一 覧

- [青森市 2010] 青森市「青森市新総合計画 元気都市あおもり 市民ビジョン 基本構想」(2010)
- [阿部 1995-1] 阿部泰隆『大震災被災者への個人補償 政策法学からの吟味』ジュリスト1070号(1995), 135-142頁
- [阿部 1995-2] 阿部泰隆『大震災の法と政策 阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』(日本評論社, 1995)
- [池田 2000] 池田恒男『震災対策・復興法制の展開軸と震災法学の課題』[甲斐ほか 2000], 3-143頁
- [大垣 2010] 大垣尚司『金融と法 企業ファイナンス入門』(有斐閣, 2010)
- [大垣 2011] 大垣尚司『定期借家制度を活用した住宅循環型リバースモーゲージの設計』立命館法学333・334号(2011) 233-289頁
- [大浜ほか 1997] 大浜啓吉編著『都市復興の法と財政』(勤草書房, 1997)
- [大浜 1997] 大浜啓吉『震災復興とまちづくり』[大浜ほか 1997], 1-44頁
- [岡田ほか 2007] 岡田知弘・にいがた自治体研究所編『山村集落再生の可能性 山古志・小国法末・上越市の取り組みに学ぶ』(自治体研究社, 2007)
- [甲斐ほか 2000] 甲斐道太郎編著『大震災と法』(同文館, 2000)
- [甲斐 2000] 甲斐道太郎「付録」[甲斐ほか 2000], 253-259頁
- [鎌田ほか 2006-1] 鎌田薫 = 寺田逸郎 = 松岡久和 = 始関正光 = 道垣内弘人 = 安永正昭 = 山野目章夫 = 戎正晴 = 小柳春一郎「不動産法セミナー（第15回）震災復興と民事法制(上)」ジュリスト1314号(2006), 116-128頁
- [鎌田ほか 2006-2] 鎌田薫 = 寺田逸郎 = 松岡久和 = 始関正光 = 道垣内弘人 = 安永正昭 = 山野目章夫 = 戎正晴 = 小柳春一郎「不動産法セミナー（第16回）震災復興と民事法制(中)」ジュリスト1315号(2006), 114-135頁
- [鎌田ほか 2006-3] 鎌田薫 = 寺田逸郎 = 松岡久和 = 始関正光 = 道垣内弘人 = 安永正昭 = 山野目章夫 = 戎正晴 = 小柳春一郎「不動産法セミナー（第17回）震災復興と民事法制(下).」ジュリスト1316号(2006), 148-165頁
- [亀井 1997] 亀井尚也「居住権保障の法政策と罹災都市借地借家臨時処理法の果たすべき役割」[日本土地法学会 1997], 25-48頁
- [国交省 2011] 国土交通省河川局「仙台平野における地震に伴う地盤沈下について」(2011・4・28)
- [小柳 2003] 小柳春一郎『震災と借地借家 都市災害における賃借人の地位』

- (成文堂, 2003)
- [財務省 2010] 財務省『国債及び借入金並びに政府保証債務現在高』に関する補足説明(平成22年12月末現在)
- [鈴木 2007] 鈴木浩『日本版コンパクトシティー 地域循環型都市の構築』(学陽書房, 2007)
- [高橋 2005] 高橋康文『詳解新しい信託業法』(第一法規, 2005)
- [滝川 2000] 滝川あおい「優先借地権の申出拒絶の際の正当事由の存在時期」
[甲斐ほか 2000], 233-251頁
- [日本土地法学会 1997] 日本土地法学会『震災と法』(有斐閣, 1997)
- [早川 1995] 早川和男「阪神大震災 復興は人権の回復とともに」ジュリスト1070号(1995), 21-30頁
- [藤津ほか] 藤津克彦 = 吉土聡 = 佐土原 = 聡「住居者からみた快適性・利便性評価を踏まえた土地利用のあり方に関する研究: 福島県原町市における GIS を活用した環境調和まちづくりに対する実践的研究・その16」社団法人日本建築学会学術講演梗概集(2003), 897-898頁
- [不動産行政法規研究会 2010] 不動産行政法規研究会『要説不動産に関する行政法規 [第27版]』(学陽書房, 2010)
- [安本 2008] 安本典夫『都市法概説』(法律文化社, 2008)
- [安永 1995] 安永正昭「大震災に伴う借地・借家の法律関係」ジュリスト1070号(1995), 152-158頁
- [山内 1997] 山内康雄「神戸地裁を中心とした罹災都市借地借家臨時処理法の運用状況とその問題点」[日本土地法学会 1997] 2-24頁
- 新聞記事
- [四国新聞 2011] 「海岸線から5キロ超水没 広島工大, 衛星画像解析」
2011.3.15 付四国新聞朝刊
- [日経新聞 2011.3.31] 「復旧復興対策基本法案の要旨」2011.3.31 付日本経済新聞夕刊
- ホームページ
- [HP 1] 日本地震再保険株式会社「地震保険のしくみ」<http://www.nihonjishin.co.jp/structure/index.html> (2011.3 現在)
- [HP 2] 独立行政法人住宅金融支援機構「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震により被災された機構融資(フラット35を含む。)返済中の方への返済方法変更について」http://www.jhf.go.jp/customer/hensai/hisai_h23_

tohoku.html (2011.3 現在)

- [HP 3] 独立行政法人住宅金融支援機構「災害復興住宅融資」<http://www.jhf.go.jp/customer/yushi/info/saigai.html> (2011.3 現在)
- [HP 4] 公益財団法人阪神・淡路大震災復興基金「事業案内」<http://www.sinsaikikin.jp/jigyo/> (2011.3 現在)
- [HP 5] 東北地方太平洋沖地震 緊急地図作成チーム (Emergency Mapping Team)「65歳以上人口」<http://www.drs.dpri.kyoto-u.ac.jp/emt/maps/> (2011.3 現在)
- [HP 6] 中越メモリアル回廊ホームページ, <http://c-marugoto.jp/index.html>
- [HP 7] 独立行政法人住宅金融支援機構「敷地が借地の場合のお申込みについて」<http://www.flat35.com/kaitei/syakuchi.html> (2011.3 現在)
- [HP 8] 一般社団法人移住・住みかえ支援機構「マイホーム借上げ制度とは？」
<http://www.jt-i.jp/system/index.html> (2011.3 現在)

Abstract

Emergency Proposal: The Housing Certificate for Recovery & Reconstruction

Higashi-Nippon Earthquake is unprecedented not only in its scale but also in the uniqueness of its aftermath. Wide range of the land is still under water after Tsunami because of the crustal movement caused by the earthquake. It is very likely as well that the area around the Fukushima atomic power plant will be widely suffered from the radioactive contamination. In both cases, the land has become dead asset. In the Hanshin-Awaji Earthquake (1995), Kobe, one of the large industrialized cities, was the center of the disaster and major recovery task was to rebuild the town on the same land. The land itself was not lost and people could find their jobs once the town was back. This time, however, we need to support the recovery of the day-to-day life of the refugees who have lost not only residences but also their land. In addition the refugees may have to decide to move to the other place to secure jobs, education for their children, etc. Once moving from the municipals directly stricken by the disaster, however, the current laws find it difficult to provide the same level of support as those who stay there.

In light of the above, this is to propose the recovery structure using the private trust with certain public purchase program of its beneficiary certificate funded by the governmental agency. With this scheme, the refugees who decide

to move their venue of life will obtain the maximum support and the government will be able to disperse the fiscal burden over years.