木造住宅密集地域対策について[1)]

山　崎　福　壽

1．はじめに

東日本大震災以降，首都圏では直下型地震のリスク，東海・東南海地域では地震・津波による災害リスクが顕在化している．こうした災害が生じたときに，迅速に被災者を救済し，都市を復興させるために，どのような手段があるのだろうか．東日本大震災では，深刻な人的物的被害を出した．津波によって多くの人々の生命と住宅が失われた．ひとたび大都市で直下型の地震が起これば，数多くの住宅が焼失・倒壊し，津波が生じれば多くの人々が住宅を失うことになる．

震災に強い都市をつくることはきわめて重要な政策課題である．例えば，都市に数多く存在する木造住宅密集地域は，地震時にひとたび火災が生じると，木造住宅が密集しているので，延焼が早く，数多くの被害が出ることが予想される．これらを防災上安全な地域に改良することは喫緊の課題である．木造住宅密集地域の住民もその危険性を十分に認識しているにもかかわらず，地権者は安全な住宅に建て替えたり，住民はより安全な地域に移り住むことをなかなか選択しようとしない．危険性を評価した地価の形成が住民の移住を阻害している可能性もある．すなわち地価の低下が危険性による効用の低下を減殺しているのかも知れない．

現在は居住権の保護が大前提にあるので，こうした危険な住宅を強制的に収用することはできない．望ましいことであるにもかかわらず，現在そこに居住している人々を危険な住宅から強制的に退去させて，建て替えることには政治的にきわめて強い抵抗が生じる．

こうした観点から，本稿では，木造住宅密集地域の再開発がなぜ進展しないのかについて考えてみよう．第 2 節では，災害対策として，木造住宅密集地域（以下では，木密地域と略す）を不燃化，耐震化することを通じて，安全な都市環境を実現するための手段を批判的に検討し，どのような政策手段が望ましいかについて考えてみよう．そのうえで，望ましい木密地域対策は，私権を制限しなければならないことを明らかにする．

第 3 節では，従来の都市再開発事業では，政府を含めた事業主体が土地の収用権をうまく行使できないために，公共的なインフラ整備のための用地を確保できないという問題が生じている．収用によって直接所有権を奪われたり，開発規制が課されたりすれば，地価や建物価格は大きく減価する．これが収用や開発規制に対する障害になっている．

そこで，危険な地域として開発規制された地域の土地所有者に，「譲渡可能開発権（Transferable Development Right：TDR）」を与え，その権利を開発業者に売却できるようにするという方法がある．TDR というのは，他の地域を開発する際に必要となるもので，TDR がなければ開発できないとすると，

TDR を取得するときに料金が発生する．その料金が，開発規制地域の土地所有者に支払われるという仕組みである．

すると，建築制限や開発規制によって発生する不利益は，TDR を通じて，開発地域の地権者が負担することになる．TDR の導入は望ましい災害対策を実施するうえで，有効な手段となりうる．

最後に第 4 節の結論では，事後的対策として，仮設住宅よりもバウチャー制度を提案する．

2．木密地域が発生する社会的費用とその原因

それでは，木密地域はどの程度危険なのであろうか．危険の指標を知らされても，多くの人々はその指標を実感できないことが多い．そこで，経済学的に分析できて，かつ人々の実感に合うのは，金銭的な評価である．危険性を金額で評価する方法である．危険度を評価する手法は，古くから経済学で考えられてきた．そのひとつの方法はヘドニック分析と呼ばれるもので，地域の環境やリスクを分析するために用いられており，数多くの研究の蓄積がある．

専門的分析にはここでは立ち入らないが，基本的な考え方は周辺の環境要因を数量化して，説明変数を作り，それで，当該地域の地価を数量的に説明するという手法である．地震時に甚大な被害を発生させると言われている木密地域は，周辺地域の地価に対して負の影響を及ぼしている．現在，危険な地域に住んでいる人々は，この地域が危険であることを認めたくないという傾向がある．しかし，これからどこに住もうかと考えている人々は，できるだけ安全な地域に住みたいと考えるはずである．したがって，危険な地域の土地需要は安全な地域に比べて減少するため，地価もその分だけ低下する．地価データ等を用いて，この影響を推定することによって，どの程度の社会的費用が発生しているかについて計測することができる．

宅間［2007］の推計では，木密地域でもとりわけ危険な地域の（7,000ha）の地価は，一般の市街地と比較して，約 2.88％低下している．この推計値は，東京の地価の高さを考えると，かなりの社会的費用が発生していることを示している[2)]．

2.1　木密住宅密集地域が解消しない原因

都市における安全性の確保は最も重要な基本的事項であるが，東京や大阪，京都[3)]といった大都市において，危険な木造住宅密集市街地がかなりの規模で存在しており，地震時に生じる倒壊や延焼のリスクを無視することはできない．

東京都によれば，木密地域（町丁目）とは，次のように定義されている[4)]．木造建築物棟数率（木造建築物棟数／全建築物棟数）が 70％以上か，老朽木造建築物棟数率（1970 年以前の木造建築物棟数／全建築物棟数）が 30％以上，または住宅戸数密度が 55 世帯／ ha 以上（1 世帯あたりの面積が約 180㎡以下）あるいは不燃領域率 60％未満のいずれかに該当する地域を言う．これらの木密地域（16,000ha）を早期に解消することが大きな課題となっているが，現状は遅々として進んでいない．

政府は住生活基本計画において，2010 年時点で木密地域のなかでも，地震時等に著しく危険な密集市街地」約 6,000ha を，2020 年までに解消するとの目標を設定している．また，東京都は木密地域不燃化 10 年プロジェクトにおいて，「整備地域」および「重点整備地域」を指定し，2020 年までに，この地域の延焼による消失ゼロ（不燃領域率 70％）を達成し，延焼を遮断するための都市計画道路を 100％整備するという目標を設定している[5)]．

しかし，何十年も前からこうした危険は地域住民だけでなく，地方自治体や政府に認識されていたに

もかかわらず，木密対策は十分な成果をあげていない．以下では，木密地域に住む地権者が，どうして自身の保有・居住する住宅に対して，不燃化対策や耐震対策に積極的でないかについて分析してみよう．

また，これまでの地方自治体の対策が，有効に機能しない原因について批判的に検討したうえで，木密地域に対する有効な手段について考えてみよう．

2.2　木密地域の建替えが進行しない理由

いま，木密地域に住んでいる隣接する地権者 A と地権者 B の二人がどのような行動をとるかについて考えてみよう．もちろん，木密地域には多数の地権者が存在するが，問題を単純化して，このように代表的な地権者二人だけを考えるのは，隣接する住戸の行動が，互いに影響を及ぼし合うことを理解するためである．これによって，両者の協調行動がいかに重要であるかを明らかにすることができる．こうした単純化を通じて，どのような理由から木密地域の不燃化や建て替えが進展しないかが明らかになるとともに，望ましい木密対策を考えるための基礎を提供することができる．

表 1 は，地権者 A と地権者 B がそれぞれ不燃化住宅への建替えを選択するか，現状維持を選択する場合の利得行列である．地権者 A と地権者 B は相互に依存しあっているので，お互いにどのような行動を取るかによって，それぞれの利得は異なってくる．ここで，利得とは，地権者の得る利益や満足度を数字で表したものである．各戸の建替え費用は 6 であり，仮に 2 戸の住戸がともに不燃化されると，各住宅の価値は 2 倍になると仮定しよう．両者には現状維持か建て替えかという二つの選択肢があり，両者の選択の結果は，4 つのセルの数値（A の利得，B の利得）で示されている．

最初に地権者 A も地権者 B も現状維持を選択したとしよう．そのとき，各地権者には，10 の利得が与えられるとしよう．（A の利得，B の利得）＝（10,10）である．

ここで，もし地権者 A だけが建替えを選択した場合にはどうだろうか．地権者 B はなんの行動も起こさないとすると，地権者 A だけが不燃化住宅に建替えると，2 戸とも建て替える場合よりも効果は小さいが，その効果は両者に及ぶ．

両者は隣接しているので，一戸だけが不燃化してもその効果は無視できない．そのときの A,B の資産価値は，20％上昇して 12 になると仮定しよう．したがって，地権者 A が建替えの費用 6 を負担しても，地権者 B は何のコストも負担せずに，12 の利益を得る．

すると，地権者 A だけが建替え費用 6 を負担する結果，A の利得は 6（= 12-6）に減少し，地権者 B の利得は 12 に増加する．（6,12）である．これに対して，地権者 B が建替えを選択した場合は逆になる．A の利得は 12 で，建て替えをする B は 6 になる．

それでは，2 戸が建替えに合意して建替えをした場合には，どのようなことが起こるだろうか．2 戸がともに建て替えると，地震のリスク等や延焼のリスクは著しく減少する．その場合には，周辺の環境は

表 1　不燃化建て替えが進まないメカニズム
利得表（Aの純資産価値，Bの純資産価値）

		地権者B 現状維持	地権者B 建て替え
地権者A	現状維持	10，10	12，6
	建て替え	6，12	14，14

一変する．そのときの資産価値の上昇はさきほど述べたように，2倍になる．

すると，資産価値は10から20になるが，そのときに建替え費用6を負担するので，AもBも建替えを選んだときには，建替えの利得はともに14という値になる．このとき両者の利得の合計は最大になる．つまり，不燃化建て替えによる利益は両方の地権者に及び，A，B二人の利得の合計は，このとき最大になる．このような選択が社会的に最適であることは言うまでもない．

このとき，各地権者A，Bはどのような行動を選択するだろうか．ここで，まず地権者Aのことを考えてみよう．地権者Aの利得は，地権者Bが建替えをするか現状維持かに依存している．まず地権者Bが現状維持を選択した場合を考えてみよう．そうすると，地権者Aが建替えをすると，自分だけが費用を負担することになるので，6の利益しか得られない．他方，現状維持では10の利得が得られる．したがって，現状維持を選択する方が合理的である．

それでは，次に地権者Bの行動について考えてみよう．地権者Aが現状維持を選択する場合には，地権者Bは建替えをした場合の6と現状維持の10を比較すると，地権者Bも現状維持を選択した方が良いことになる．したがって，このときの均衡は，表1で〇で囲まれたところになる．そのとき，地権者AもBも現状維持を選択する結果，木密地域の建替えはいっさい進まないことになる．均衡では，地権者AもBも自分だけが建て替えをすると，必ず損をする．（利得が10から6へ低下する．）

たしかに，両者ともが建て替えを選択すると，両者とも利得は14となり，この結果は望ましい．しかし，こうした結果が得られないのは，両者が協調的な行動をとるという保証がないからである[6)]．

A（ないしB）が必ず建て替えをするという保証があれば，B（ないしA）も建て替えによって利得を増やすことができる．しかし，相手が現状維持のままで，自分だけ建て替えをすると，必ず不利益になるので，建て替えを選択する保証は存在しない．

こうした分析は，地権者AもBも現状維持を選択する結果，不燃化はいっこうに進展しないことを示している．この根本的な原因は，地権者Aが他の地権者の行動にただ乗り（Free Ride）することにある．自分が積極的に建て替えをしなくても，周辺の地権者が不燃化・耐震化をすれば，一定の利益を受けられるのである．これが，地震時のリスクがきわめて高いと認識されているにもかかわらず，木密地域が解消しない基本的なメカニズムである．

もちろん，このとき，隣接する2戸が話し合いで問題を解決するという方法がないわけではない．「お互いの利益のために，協調して建て替えをしよう」という話がまとまれば，両者にとって最適な結果が得られる．

それでも，話し合いがうまくいくという保証はない．片方の地権者が高齢化のために建設費の調達がうまくできない場合や，十分な所得がない場合はどうだろうか．たったの二戸でも話し合いでうまく問題が解決するという保証はないのである．実際の木密地域には，多数の地権者が存在する．そのとき，こうした話し合いによって，協調的な建て替えに全員が合意するのはまったく不可能と言ってよいだろう．その結果，木密地域は現状維持のまま，何十年も経過してきてしまったのである．これが木密地域が解消しない基本的な原因である．

2.3　木造住宅密集地域の解決手段

それでは，次にこうした現状を打開するために，どのような手段が考えられるかについて考えてみよう．ここでは二つの方法が考えられる．第一は，建替えに対する補助がある．不燃化住宅への建替えは外部経済を及ぼすので，それに対する建設補助が正当化される．第二は，現状維持を選択する地権者に

対して課税するという手段である．現状の住み方は周辺地域に外部不経済を及ぼしており，それが相互に影響しあっていると考えると，一種の負の公共財が発生していることになる．したがって，この負の公共財を解消するためには，現状維持で危険な住み方をしている人たちに対して，課税をする必要がある．

2.4　建て替えに関する補助

まず，政府が建替え費用の一部を補助する場合について考えてみよう．実は，建設費用のかなりの部分を補助しない限りは，均衡が変化しないことを後で示すことができる．いま建て替えの際に 4 の補助金を与える場合を考えてみよう．

このとき，利得は表 2 のように変化する．均衡はどうなるだろうか．地権者 A は，補助金 4 が建て替えの際に得られるので，現状維持と同じ利得 10 が建て替えのときにも保証される．この点は，B も同じである．その結果，補助金 4 以上が得られれば，両者は建て替えを選択する．表 2 の〇で囲まれているところが均衡である．このとき，A は，B が現状維持を選択しても，建て替えを選択した方が合理的である．これは B にとっても同じで，両者は建て替えを実施する．このケースでは，地権者が数多くいる場合でも，すべての地権者は建て替えを選択する結果，木密地域は解消する．

それでは，もし建設補助が 4 未満の場合を次に考えてみよう．表 3 は，建設補助が一部の補助が 3 にとどまる場合を考えている．建設補助が 3 の場合には，A が単独で建て替えても，利得は 9 にしかならず，現状維持の利得 10 を上回ることができない．この点は B にとっても同様である．したがって，補助が 4 未満のときは，木密地域は解消しない．

表 2 と表 3 の結果は何を示しているのだろうか．補助金政策が木密地域の解消に貢献するためには，各地権者に現状維持と同額ないしそれ以上の利得が得られるようにしなければならない．この表のケースでは，建て替えによって資産価値が 2 だけ上昇することを仮定したので，4 の建設補助で，木密地域の解消が進むことになるが，もし，単独での建て替えでは資産価値がまったく上昇しないときには，建設費 6 を全額補助しなければならなくなる．

表２　成功する補助金政策

		地権者B 現状維持	地権者B 建て替え
地権者A	現状維持	10，10	12，10
	建て替え	10，12	18，18

表３　失敗する補助金政策

		地権者B 現状維持	地権者B 建て替え
地権者A	現状維持	10，10	12，9
	建て替え	9，12	17，17

現状の建て替え補助では，東京都は，建て替え後の住宅に対する固定資産税を 5 年間にわたって免除している．また区は建設費を一部補助している．この分析は，こうした少額の補助では，建て替えはほとんど進展しないことを示している．

ここの利得表が明らかにしているように，ここでの特徴は 1 戸でも地権者が建替えを進めないと，他の人たちが建替えてもその効果は大きく減少してしまう点にある．こうした側面は無視できない．木密地域の場合には，ほんのひとにぎりの地権者が建替えをしないために，その効果はかなり減殺されてしまう．敷地等の条件で共同建て替えが可能でない場合は，もっと深刻である．一戸が建て替えに同意しない結果, 共同建て替えは実施されなくなってしまう．いま説明した分析はこの点を明らかにしている．

2.5　建設補助の問題点

建設補助を実効的にする場合にはかなりの額の補助金が必要になる．すべての建設費を政府が補助しなければならないという点で，これは財政上の大きな負担になってしまう．他方，表 2 の結果が示しているように，木密地域が解消すると，各地権者の利得（18,18）は現状に比べて大幅に上昇する．多額の補助を通じて，実現した木密地域の解消は，各地権者に多額の利益をもたらす．

この結果を，分配上の公平性という観点から考えると，こうした建設補助を正当化することはできるだろうか．不燃化対策の結果，いま述べたように，土地や住宅の資産価値の上昇が生じる．しかし，その価値の上昇はほとんどその地域にとどまり，外部の周辺地域にスピル・オーバーする可能性は必ずしも高くない．

つまり，その利益の多くは木密地域の地権者に分配されてしまう点を考えると，建て替え補助政策は木密地域の居住者以外の人たちの税負担で，木密地域の人たちの資産価値を高めることになり，公平性の観点から考えても，きわめて問題であると言える．

2.6　現状維持に対する課税とその問題点

次に，建て替え補助ではなく，課税政策について考えてみよう．現状維持は他の地権者に対して負の外部性を及ぼしていることを考えると, 課税によって他の地権者に及ぼす効果を内部化する必要がある．それでは，この状況で現状維持を選択している地権者に対して，どれだけの課税をすべきなのか，どうすれば均衡を全員一致の建替えへと変化させることができるだろうか．この点を考えてみよう．

いま現状維持に対して，4 だけの課税をするとしよう．後でわかるように，この課税額以下では木密地域は解消しない．こうした課税をすると，利得はどのように変わるだろうか．それが表 4 に示されている．

課税されないときには, 現状維持を選択した場合の利得はともに 10 であった．それが 4 の課税によっ

表４　現状維持に課税

地権者B

		現状維持	建て替え
地権者A	現状維持	６，６	８，６
	建て替え	６，８	14，14

表５　失敗する課税政策

		地権者B 現状維持	地権者B 建て替え
地権者A	現状維持	７，７	９，６
	建て替え	６，９	14，14

て 6 に変更される．また，地権者 A だけが現状維持を選択した場合の利得も 12 から 8 に変更される．逆に，B だけが現状維持を選択し，地権者 A が建替えを選択した場合の B の利得も 8 に減少している．こうすると，表 4 のような利得行列が得られることになる．

ここでの均衡（○で囲まれているところ）を比較すればわかるように，このとき初めて，A も B も建替えを選択することになる．地権者 B が現状維持を選択した場合に，地権者 A の利得は現状維持でも建替えでも 6 で変わらない．他方，地権者 B が建替えを選択した場合には，地権者 A は建替えを選択することによって，現状維持の 8 から 14 に利得を増やすことができる．したがって，4 の課税があると，地権者 A は不燃化住宅への建替えを選択する．

地権者 A が建替えを選択するときに，B は現状維持を選択すると，その利益は 8 であるが，建替えると 14 に増加する．その結果，地権者 B も建替えを選択し，このときに全員が建替えを選択する結果，木密地域の環境は大きく改善される．地権者 A も B も建替えを選択する結果，地権者 A と B の利得がともに増大し，木密地域は解消されることになる．

しかし，課税額を 4 未満にすると，この効果は発揮されない．いま，ここで課税額を 3 にしてみよう．この結果は表 5 に示されている．表 4 に比較すると，現状維持を選択した場合の利得が 1 だけ上昇している．これは課税額が 1 だけ低下したからである．いま両地権者が現状維持を選択しているときに，A が単独で建て替えを選択すると，その利得は 7 から 6 に減少する．B についても，その点は同様である．

したがって，単独で建て替えを選択するインセンティブは生じない．すると B の地権者が現状維持を選択する場合には，A も同じく，現状維持を選択し，建替えはストップしてしまう．このように，課税額は 4 未満では進行しないことになる．つまり，建て替えを成功させた建設補助額 4 と同額だけの課税を現状の地権者に負担させない限り，木密地域の解消は不可能である．

しかし，そもそもこうした課税は実現可能だろうか．現状の住まい方に対して課税することは，政治的に強い抵抗が生じると予想される．現状維持に対して多額の課税をすることは，財産権に対する侵害のおそれもある．次節では，建て替え補助や課税に代わる手段を用いて，木密地域の開発可能性について考えてみよう．

３．開発権の付与と強制収用

木密地域のような危険な地域では，こうした協調の失敗のために，個々の地権者に任せておくと，いっこうに再開発が進まない．それでは，民間の開発業者が主体となって，土地を買収，集約的に再開発をすることによって，危険な地域を安全な街区に変えることが可能であろうか．再開発がかなりのまとまった規模の土地を必要とし，また零細な地権者がたくさんいるようなところで，民間企業による再開発は可能であろうか．強制収用権を持たない民間の開発業者が，一般に零細な地権者に対して買収交渉をすることは，きわめて多額のコストを伴うことになる．

六本木ヒルズの開発の際に，地域の地権者との買収交渉では，17 年の年月が経過した．それほど土地の集約化には長い年月と多くのコストがかかる．零細な地権者が多く，また，その所有者たちも高齢化していると，買収交渉は一層難しくなる．高齢者にとって，長く住み慣れた土地や住宅を手放すことは，たいへんな苦痛を伴うことになる．

また，地権者との買収交渉は「ホールドアウト」問題を生じやすい．ホールドアウト問題とは，各地権者が売却を遅らせることによって，買収価格をつり上げようとする行動をいう．この問題によって，再開発が不可能になってしまう．一種の「ごね得」が発生するような形で，再開発が頓挫してしまうことが予想される．

個々の地権者にとってみれば，居住の自由を奪われることは，きわめて大きな苦痛を伴うのに対して，再開発によって得られる自らの利益はそれほど大きくないとすると，そうした再開発に対して積極的にならないこともよく理解できる．

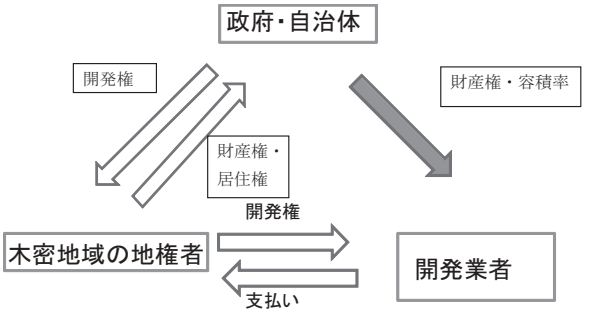
高齢化した地権者にとってみれば，残り少ない人生のために，若い人たちと比較して地震のリスクを過小に評価する傾向がある．特に，相続する予定のない高齢者は危険に対して敏感とは言えない．そうしたリスクを過小に評価する人たちに対して，安全な街区の形成のための再開発といっても，説得力を持たないかもしれない．

民間の開発事業者に任せられないとしたら，どのような政策手段が考えられるだろうか．木密地域の不燃化事業には，政府による強制収用権限を行使する必要がある．ホールドアウト問題を回避するために，居住者や地権者に居住制限や開発制限を課して，その地域での土地や住宅を政府が買い取る必要がある．その土地の一部を道路等の安全性を高めるための公共用地として，地方自治体が整備し，残りの土地を競争入札で再開発業者に売却する．集団的に土地や住宅を買収して，それを再開発業者に売却する．集約化された土地に対して，最も高い購入価格を設定した業者に，その土地を売却することは言うまでもない．

この際に零細な土地所有者に対してどのような対応をするのが公平であろうか．地権者にとってみると，土地や住宅の所有権や借家人の居住権が奪われたことによって，大きな損害を被ることになる．したがって，財産権や居住権に対する補償が必要となる．そのために，譲渡可能開発権（TDR）という仕組みが有効であると思われる．TDR を用いると税金を用いずに，財産権や居住権を補償することができる．次に明らかにするように，TDR を零細な土地所有者に分配すべきである．

TDR の仕組みは図 1 のとおりである．まず政府は，都市計画を決定したうえで，土地を収用する際に地権者に 1 単位の土地に対して 1 枚の開発権（TDR）を与える．そしてその地域の土地を集約化して，

図 1　開発権（TDR）の仕組み



それを開発業者に売却する．土地所有者は，土地の所有権を失う代わりに TDR を得る．この TDR は開発業者に売却することができる．開発業者はその TDR を得ることによって，はじめて土地の開発が可能になる．つまり，従前の土地所有者から開発権を購入することによって，開発が可能になるという条件を課する．開発権が開発業者間で，競争的に売買されることによって，再開発が可能になる．こうすることによって，開発権には価格がつくので，土地所有者の利益を守ることができる．

TDR の利点はホールドアウト問題を回避できることである．TDR は土地に地形や地理的条件とは独立に付与されるので，地権者による独占的な行動をおさえることができる．これまでは，開発地域の核になる中心的なエリアの一部地権者が反対するだけで全体の開発がストップしてしまうことが多かった．

しかし，TDR は，地理的条件とは切り離されるので，一部の地権者が TDR の売却を拒んでも，開発面積が減少するだけで，全体の開発に決定的な影響はしない．

開発によって，多くの利益が開発業者の手に入ることになる．そうした利益の一部を土地の所有者に分配する仕組みがこの TDR という方法である．収用によって地権者たちはその土地の所有権や居住権を奪われることになるが，与えられた TDR を売却することによって，その代金で再開発された土地に建てられた建物の区分所有権や賃借権を得ることができる．

もちろん，TDR を売却して，他の地域に移り住むための資金を捻出することも可能になる．その際に TDR の価格が低くなるリスクに備えて，政府保証をつけることも考えられる．また，一時的な転居のための費用も政府が保証すべきかもしれない．これは地権者の負担を減少させることにつながるだろう[7)]．

日本でもこうした例はいくつかある．東京駅舎を保全するために，駅舎上に存在する容積を，新丸の内ビルが購入して容積率規制以上の床面積を確保したというのも，その応用例のひとつである．これは空中権売買と呼ばれているが，TDR と基本的に同じ仕組みである[8)]．

そうした開発権を使うことによって公平で，かつ効率的な再開発が実行され，木密地域の危険度は低下し，地震に強い安全な街ができる．

4．住宅バウチャーの導入について -結びにかえて-

本稿では，大災害時に都市や地域を守るための事前の対策について検討した．大都市にある木密地域は震災時に甚大な被害をもたらすと考えられているにもかかわらず，いっこうに再開発が進んでいない．この原因がどこにあるかについて理論的に分析した．その結果，地権者の数が多いために，協調的な建て替え行動がとれないことがその原因であることがわかった．

建て替えを進めるためには，各地権者の私権を制限する必要がある．しかし，そのとき財産権補償の問題が生じる．これを解決するための手段として TDR 制度の導入を提案した．これまでは，事前の災害対策について論じてきた．しかし，事後の対策も重要である．最後に，事後的な対策として仮設住宅の建設よりも空き家を活用できるバウチャー制度を提案しよう．

東日本大震災では，数多くの仮設住宅が建設されて，多くの被災者がそこに入居した．しかし，不便な場所にある仮設住宅への入居率はけっして高くない．過去の大地震のときもそうであったように，避難所から仮設住宅へ入居すると，食料や衣服等の物資を自前で調達しなければならないという問題が発生するために，町から離れたところにある不便な仮設住宅への入居を躊躇するケースが多い．

それに対して，民間賃貸住宅の方が，仮設住宅よりも元来便利なところにあるので，かなりの方々が

みなし仮設と呼ばれる民間賃貸住宅へ入居されている．こうした点を考えると，一戸 300～400 万円もかかる仮設住宅の建設は必要最小限にし，むしろ民間賃貸住宅を活用すべきである．

ひとたび大都市で直下型の地震や津波が起これば，数多くの住宅が消失・倒壊し，津波が生じれば多くの人々が住宅を失うことになる．しかし，大都市には，十分な数の仮設住宅を作るスペースは存在しない．そのときでも，耐震性能の高い民間賃貸住宅の多くは倒壊や火災をまぬがれるだろう．

大災害時には，仮設住宅ではなくて，住宅バウチャーを活用すべきである．避難している人が自分の好みに合った民間賃貸住宅や公営住宅に入れるように，転居費用を補助したうえで，避難者に住宅バウチャーを発行すべきである．

バウチャーというのは政府が発行する金券である．この金券で家賃が払えるようにする．住宅バウチャーの金額は家族ごとに定額部分と家族数比例部分から構成され，不公平の発生しないようにする．たとえば．一世帯に対して 8 万円を支給し，家族が一人増えるたびに 2 万円を上積みする．3 人家族ならば 8 万円+ 4 万円= 12 万円分のバウチャーが得られることになる．被災者が好きな場所を選ぶことができるので，全国の民間賃貸住宅が受け入れ先となる．

バウチャーは一種の家賃補助である．与えられたバウチャーの金額よりも低い家賃の住宅に入る場合は，差額を現金で受け取ることができるようにする．これで食費等に当てることができる．与えられたバウチャーの金額以上の高い家賃の住宅に入る場合には，その不足額は自己負担とする．もちろんバウチャーは自治体を通じて，住宅の貸し手から，政府が買い取ることになる．

バウチャーを用いれば，全国 800 万戸にものぼる空き家を有効利用できる[9)]．仮設住宅の建設費用を 400 万円とすると，月額 12 万円の家賃補助を 2 年間以上支給できる計算になる．したがって，入居率の低い仮設住宅を作るよりも，安上がりで多くの人々の住居を確保することができる．さらに空き家という遊休資源の活用になる．仮設住宅よりもバウチャーの方が安上がりで，便利である．

さらに，バウチャーには望ましい側面がある．バウチャーを得るには，被災者が窓口である自治体に申請登録をする必要がある．仮に全国の民間賃貸住宅に被災者が分散してしまっても，同じコミュニティの人々の所在を容易に捕捉することができる．これによって，連絡先を確認できるので，そうした人々が被災地に戻って復興に努力したり，コミュニティを再生する際にも有効である．

しかし，こうした望ましい点があるにもかかわらず，バウチャーは政治的にはまったく評価されない．そもそも日本の事後対策は，仮設住宅の建設も含めて，被災地を被災前の状態に復元することを原則にして考案されている．このような事後的政策の下では，危険な地域に居住している人々は，被災後には政府や自治体による補償が期待できるため，事前に危険地域から転出するというインセンティブが生じない．さらに，被災者が被災地に止まることが財政移転の条件となるため，事後的にも危険地域からの転出は難しい．

このように，被災前の状態の復元をねらう事後対策は，事前の災害に関する危険回避行動を大きくゆがめている可能性がある．バウチャーを導入するためには，こうした地域の復旧事業自体についての考え方を根本的に改める必要がある．

注

1）　本稿の基礎となった研究に対しては，日本大学経済学部経済科学研究所から補助（共同研究（A））を受けている．本稿を作成するうえで，研究会（川崎茂代表）のメンバーから多くの有益な指摘をいただいたことに感謝したい．

2） しかし，これまでのところ木密地域の土地価格を実証的に分析した研究は十分とはいえない．この点については，宅間ほか［2014］を参照．この推定結果は，いずれも木密地域の危険度がきわめて高く，それによって無視できない社会的費用を発生させていることを示唆している．

3） 京都は歴史的市街地ということもあり細街路が多く，景観保護という観点からも地震対策不燃化対策は複雑な課題となっている．

4） http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2012/01/DATA/70m1k100. pdf

5） 2014 年 7 月時点では最新版が公表されている．国土交通省は 2012 年 10 月 12 日に「地震時等に著しく危険な密集市街地」を公表し，東京都は 2010 年 1 月 28 日に防災づくり推進計画を改定し，「整備地域」及び「重点整備地域」を公表している．

6） 厳密には，両者が建て替えを選択する場合も均衡になる．しかし，それは，A あるいは B が必ず建て替えるという保証（コミット）がある場合だけである．

7） その際に，山崎・瀬下（2007）の提案するプット・オプション履行義務を採用することも考えられる．

8） JR 東日本は東京駅を復元するための資金 500 億円全額を TDR の売却で調達したという．（日本経済新聞 2012 年 10 月 12 日付朝刊）

9） 『平成 20 年住宅・土地統計調査』

参考文献

宅間文夫「密集市街地の外部不経済に関する定量化の基礎研究」，『季刊住宅土地経済』，第 64 号，pp.30-37，2007.

宅間文夫・山崎福寿・浅田義久・安田昌平［2014］「木造住宅密集地域の現状と課題」『住宅土地経済』2014 年秋季号日本住宅総合センター　pp19-28

瀬下博之［2002］「マンション開発と住環境問題：プット・オプション履行義務付き開発許可制度の提案」，『都市住宅学』，38，pp58-64.

瀬下博之・山崎福寿［2007］『権利対立の法と経済学』東京大学出版会.

原野啓・杉野誠・山崎福寿［2008］「国立景観訴訟にみる高さ規制条例の経済学的妥当性」2008 年度　法と経済学会報告論文.

山崎福寿［1999］『土地と住宅市場の経済分析』東京大学出版会.

山崎福寿・浅田義久編［2003］『都市再生の経済分析』東洋経済新報社.

八田達夫［1997］「住宅市場と公共政策」岩田・八田編『住宅の経済学』日本経済新聞社.

東京都，「木密地域不燃化 10 年プロジェクト」実施方針，平成 24 年 1 月.