

自然災害後の被災地における不動産調査等について

-災害後における不動産鑑定士の重要な役割-

Real Estate Valuation, etc. in Disaster Areas

- The Vital Post-Disaster Role of Real Estate Appraisers -

蒲生 恵介

GAMO Keisuke

I. はじめに

近年は世界中で自然災害や地球環境の変化等に起因すると考えられる災害が頻発しています。日本においても地震の他、風水害等の大規模な災害が毎年のように全国で発生しています。こうした中、災害対策支援活動等の災害復興をサポートする不動産鑑定士の役割は、公益性の高いものとしてますます重要になってきています。

災害復興支援に際しては、同じ尺度、同じ目線で調査することが非常に重要です。それにより、被災者から信頼を得ることが出来、また、役所職員、不動産鑑定士側も安心してこうした支援活動を行えます。

本稿の目的は、激甚災害に指定された「2018年北海道胆振東部地震」において、私が不動産鑑定士として携わった復興災害支援活動について紹介し、情報や説明を提供することにあります。

本稿が、皆さんの国や地域での今後の活動の一助となれば幸いです。

II. 災害後に求められる不動産鑑定士の役割

1. 北海道胆振東部地震の発生

平成30年9月6日午前3時頃北海道の胆振中東部（道庁所在地である札幌市から車で1時間程度）を震源とする深さ37km、マグニチュード6.7の地震が発生し、最大震度7の揺れを記録しました。この地震の影響により土砂崩れ、活動崩落、液状化による地盤被害等が発生しました。この地震による死者は44人、被害を受けた住宅は50,000棟（このうち全壊が491棟）でした。また火力発電所が被災したことにより北海道全域がブラックアウトに陥り、地域により復旧までに数日を要しました。

2. 不動産鑑定士が行った災害復興支援活動

本地震の発災後に不動産鑑定士は主として下記の2つの支援活動を行いました。

- (1) 住家被害認定調査
- (2) 被災者の債務整理に係る不動産価格調査

Ⅲ. 被災者の住家被害認定調査について

災害時の家屋に関する調査は、罹災証明書交付のための被害認定調査以外にも複数種類存在しています。応急危険判定は混同されやすいですが目的、判定内容、調査員等が異なるものです。

	住家被害認定調査	被災建築物応急危険度判定
実施主体	災害により被災した自治体	地震により被災した自治体
対象建築物	被災者からの申請による	被災自治体が決定する（住民等からの実施申込等は不要）
調査目的	調査に基づいて発行される罹災証明書の判断材料（適格性に重点）	余震等による二次災害の防止が目的（速報性に重点）
判定内容	全壊、大規模半壊、半壊、その他の4段階	危険、要注意、調査済みの3段階
調査員等	自治体職員及び専門家（不動産鑑定士、建築士等）等	応急危険度判定士（都道府県により認定された公的資格）
調査員等の必要要件	特にないが研修会の履修が望ましい	・建築技術者（建築士や建築行政担当職員等） ・養成講習会を終了していること

1. 罹災証明書について

罹災証明書とは、災害対策基本法第90条の2に基づき、災害により被災した住家等について、その被害の程度を証明したものであり、平成25年に災害対策基本法に位置付けられました。

不動産鑑定士が支援する業務は、市町村が発行するこの罹災証明書の基礎資料の作成です。

(1) 災害対策基本法（昭和36年制定）

災害対策基本法の制定以前は、震災対応行政は特にその震災発生後初期において十分な効果をあげることができませんでした。災害対策基本法は、このような防災体制の不備を改めること目的として制定されたものです。

(2) 罹災証明書

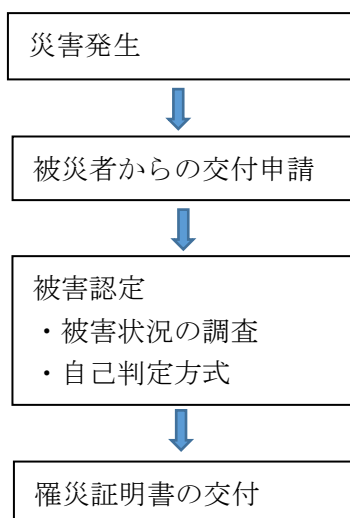
① 罹災証明書の証明事項

罹災証明書は家屋の被害程度について被害状況に応じて、一般的につきの4段階で証明します。どの段階かによって補助金の支給の有無等の支援内容に関わってきます。

- a. 半壊に至らない（一部損壊等）
- b. 半壊
- c. 大規模半壊
- d. 全壊

②罹災証明書の交付の流れ

【罹災証明書の交付までの流れ】



市町村内で災害が発生した場合、市町村長は速やかに罹災証明書を交付できる体制を整え、被災者からの申請に基づいて、被害調査を実施し、被害の程度などを記載した罹災証明書を被災者に交付する必要があります。

ただし、軽度の被害であれば申請者は写真を用いて半壊に至らない（一部損壊等）と判定する自己判定方式に基づく申請を行い、市町村はそれに基づき罹災証明書を発行することも認められています。

(3) 罹災証明書の具体的活用方法

		過去の事例（主なもの）
公 的 機 関	給付	被災者生活再建支援金、被災者自立支援金、義援金、見舞金の配布等
	融資	住宅金融支援機構融資、災害援助支援金の貸付等
	減免・猶予	税、各種手数料・使用料の減免、国民健康保険料・介護保険料の減免等
	現物支給	災害救助法に基づく応急仮設住宅及び住宅の応急修理、建物の公費解体、災害復興公営住宅の確保等
民間 機 関	生命保険や損害保険の申告、銀行融資の条件、学費免除等	

2. 災害に係る住家の被害認定基準運用指針について

住家被害認定調査を実施する際には「災害に係る住家の被害認定基準運用指針（以下「運用指針」とする。）」を用いて判定します。運用指針とは、市町村が、災害により被害を受けた住家の被害認定を迅速かつ的確に実施できるよう、「災害の被害認定基準」に規定されている住家の損害割合の具体的な調査方法や判定方法につ

いて定められたものです。運用指針は専門家ではない人でも一定の学習等により被害の程度を判断できることを目的として作成されています。

(1) 運用指針の被害認定基準

住家の被害認定とは地震や風水害等の災害により被災した住家の被害の程度を認定することをいいます。

①損壊基準判定または②損害基準判定のいずれかでを行います。

被害の程度は一般的に「半壊に至らない」、「半壊」、「大規模半壊」、「全壊」の4区分で認定します。

項目		全壊	半壊		半壊に至らない
			大規模半壊	その他半壊	
① 損壊基準判定	住家の損壊、焼失、流失した部分の床面積の延床面積に占める損壊割合	70%以上	50%以上 70%未満	20%以上 50%未満	
② 損害基準判定	住家の主要な構成要素の経済的被害の住家全体に占める損害割合	50%以上	40%以上 50%未満	20%以上 40%未満	20%未満

内閣府「災害の被害認定基準」に基づく

以下、一般的に被害調査の際に用いられることの多い②損害基準判定に沿って説明します。

調査の流れとしては、運用指針に基づいて調査体制を構築し、申請のあった家屋を訪ね、外部、場合によっては内部の調査・記録写真撮影を実施し、調査票等に記入し、その結果に基づいて住家の被害の程度を判定します。

(2) 運用指針の適用範囲

運用指針は、以下のとおり、地震、水害及び風害による住家の被害を想定して作成されています。したがって、これら以外の災害で住家に被害が発生した場合、運用指針の考え方等を参考に、適切に被害認定を行う必要があります。

災害	想定している住家被害
地震	<ul style="list-style-type: none"> 地震力が作用することによる住家の損傷 地震に伴う液状化等の地盤被害による住家の損傷
水害	<ul style="list-style-type: none"> 浸水することによる住家の機能損失等の損傷 水流等の外力が作用することによる住家の損傷 水害に伴う宅地の流出等の地盤被害による住家の損傷
風害	<ul style="list-style-type: none"> 風圧力が作用することによる住家の損傷 暴風に伴う飛来物の衝突による住家の損傷 損傷した箇所から雨が降り込むこと等による住家の機能損失等の損傷

(災害に係る住家の被害認定基準運用指針より)

3. 調査方法

(1) 調査体制

実際に現地調査に行く体制としては、1班あたりの人数を設定した上で、想定される調査棟数・調査期間から必要な調査人員を算定します。基本的に1班あたり1次調査で2～3人、2次調査で3～4人の体制で調査担当範囲を設定し調査していきます。1次調査は主に行政職員が担当し、1件当たりの調査時間は5～15分程度が目安です。2次調査は行政職員に加え、応援部隊（他自治体職員、建築士、不動産鑑定士、土地家屋調査士等）が担当し、1件当たりの調査時間は1～2時間が目安です。なお、現地ではつぎのような役割分担をすることにより効率的な業務の遂行が可能です。

- ①1班2～3名の場合：1名が調査及び調査票への記入を担当し、他の者が写真撮影等を担当
- ②1班3～4名の場合：2名が調査及び調査票への記入や写真撮影等を担当し、他の者が住民への対応等を担当

なお、調査員が調査時に携行すべき主なものはつぎのとおりです。

種別	品目	留意事項
携行品	地図	住宅建物の配置を確認
	携帯電話	コーディネーターと調査班との連絡手段
	調査員証	調査員であることを示すもの
調査機材	調査票	自治体側または派遣調査員側で準備
	筆記用具	フリクションペンが有用。雨天時等の場合にも備える
	画板	立ったままの状態での調査票記入、図面作成作業を想定
	カメラ	同一機種で揃えておくとデータ、充電電池等の互換性確保
	調査済証	重複調査等を避けるために居住者に配布
	下げ振り	傾斜測定用として使用
装備品	ヘルメット	地割れや倒壊した家屋などもあるため調査員の安全を確保するために必要
	手袋	
	安全靴	
	防護服	

また、マスクや飲用水、懐中電灯や雨具等も被災地での調達が困難な場合が多いため携行することが望ましいと思われます。

(2) 調査方法（地震による被災地での第1次調査・第2次調査）

第1次調査・第2次調査ともに、基本的には「外観による判定」「傾斜による判定」、「部位による判定」の3つの方法で判定することとなります。

ただし、部位の判定を行う場合、第1次調査では、外観のみから主要な構成要素（屋根・外壁・基礎）の損傷程度等を確認しますが、第2次調査では、原則として外観調査に加えて、内部へ立ち入り、主要な構成要素ごとの損傷程度等を目視によってより詳細に確認します。

4. 判定方法

(1) 外観による判定

まず、外観を目視し、判定内容について確認を行います。なお、発災前後の航空写真等が入手でき、一見して「全壊」と判定できる場合には、その結果をもって「全壊」の被害認定を行うことも可能です。

(2) 傾斜による判定

外壁又は柱の傾斜について下げ振り等を用いて、原則として住家の1階部分の外壁の四隅又は四隅の柱の傾斜を計測して単純平均したものを、建物全体の傾斜として判定します。傾斜が大きい場合は傾斜のみで全壊と判定する場合があります。また傾斜の大きさは(3)で行う部位による判定方法で影響を与える可能性があります。

(3) 部位による判定

まず家屋の主要な構成要素の損傷に係る目視調査結果等から、部位ごとに損傷率を算定します。当該損傷率に部位別構成比を乗じて得られる部位別損害割合の和を家屋の損害割合とします。木造・プレハブの家屋にあつては、基礎又は柱（又は耐力壁）の損傷率が75%以上の場合に家屋全体の損害割合を50%以上とし、全壊と判定します。そして非木造の住家にあつては、柱（又は耐力壁）又は梁の損傷率が75%以上の場合に家屋全体の損害割合を50%以上とし、全壊と判定します。

①部位の損傷率

基本的に各部位の損傷率については、判定部位全体に占める被害のあつた部分の割合を算出し、さらにその被害のあつた部位の損傷程度を乗じることにより算出します。なお、損傷程度の判定については、内閣府が作成した「災害に係る住家の被害認定基準運用指針（参考資料：損傷程度の例示）」に文言及び写真により示されており、それらを用いてそれぞれの部位の損傷程度について判断します。

①で算出した各部位の損傷率に部位別構成比を乗じることにより、各部位別損害割合を算出します。地震の際に用いられる木造家屋の部位別構成比は以下のとおりです。

【木造家屋部位別構成比（地震災害）】（「災害に係る住家の被害認定の概要」より）
地震による被害（第1次調査） 地震・水害による被害（第2次調査）、風害による被害
屋根 15% 屋根 15% 柱（又は耐力壁） 15% 床（階段を含む） 10%
壁（外壁） 75% 外壁 10% 内壁 10% 天井 5%
基礎 10% 建具 15% 基礎 10% 設備 10%

（「災害に係る住家の被害認定の概要」より）

なお、2以上の階を有する住家である場合には、各部位の損害割合は、各部位の階ごとの損害割合に、階別の床面積比を考慮した補正を乗じたものを合計して算定します。

調査員はこれらの方法で家屋の損害割合を算出し、最終的な被害程度の区分を判定します。

5. 北海道鑑定士協会の支援活動

平成30年9月の北海道胆振東部地震の発生に伴い、北海道不動産鑑定士協会（以下北海道会）では1市3町へ延235人（内他士協会会員18人）の調査員を派遣し、調査件数は406件（令和元年12月末日現在）でした。

IV. 自然災害による被災者の債務整理に係る不動産評価

1. 「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」について

「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」（以下「債務整理に関するガイドライン」）は、災害救助法の適用を受けた自然災害の影響を受けたことによって、住宅ローン等の既往債務を弁済できなくなった個人の債務者が、法的倒産手続によらずに、債権者と債務者の合意にもとづき、債務整理を行う際の準則として平成27年に取りまとめられたものです。

債務整理に関するガイドラインに法的拘束力はないものの、特定調停制度を利用することにより、合意内容に法的拘束力を持たせる仕組みをもっています。

公益社団法人日本不動産鑑定士協会連合会（以下、JARE A）により研究報告『「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」に対応する不動産の価格等調査のための運用指針』（以下、評価のための研究報告）を取りまとめており、会員はe一研修にて受講可能となっています。

そして、本研修を受講済みの会員が、登録支援専門家（以下、専門家）の登録申請を行い、各都道府県の不動産鑑定士協会（以下、各士協会）から登録承認通知が届き専門家として評価に携わることが可能となります。

債務整理に関するガイドラインの利用による債務者側の主なメリットは次のとおりです。

(1) 特定調停手続きに関する費用の負担はあるが、専門家（弁護士、公認会計士、不動産鑑定士等）の手続き支援を無料で受けられる

(2) 財産の一部を手元に残せる可能性がある

(3) 債務整理したことは個人情報として登録されないため、新たな借りに影響が及ばない

なお、債務整理に関するガイドラインを補完する特則が策定されたことにより、新型コロナウイルス感染症の影響を受けた債務者も2020年12月から申請することが可能となっています。

注 債務整理に関するガイドラインの運営事務局は「一般社団法人東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関」となっています（2020年12月現在）

2. 自然災害による被災者の債務整理に係る不動産評価

(1) 不動産評価が必要となる局面

対象債務者が調停条項案を作成する際に、財産の評定を行う必要がある。この財産の評定は、主として破産の場合の回収見込みを評定し、調停条項案による弁済との比較を行うために行われるものであり、原則として、債務整理の申出時点の対象債務者の財産（破産手続において自由財産とされるものを除く。）について、当該財産を処分するものとして評価を行うこととされている。この財産に不動産が含まれる場合、当該不動産について、不動産鑑定士に評価が求められます。

(2) 債務者への対応

評価のための研究報告を参考として行う価格調査は、不動産鑑定評価基準に則らない価格調査を行うことを主として想定したものとなっており、手法等の省略による簡略化した評価は精度が劣ることを免れません。一方で債務免除に応じる債権者に対しては本件のような特有の依頼目的により、手法等の省略を行うことがやむを得ないことを十分に説得力をもった説明により行なうことが必要です。

(3) 北海道鑑定士協会の支援活動

平成30年9月の北海道胆振東部地震の発生に伴い、北海道不動産鑑定士協会所属会員のうち登録承認されている支援専門家が23件の不動産価格調査を行いました。

V. まとめ

1. 住家被害認定について

被災者は居住する家屋の安全性に不安を抱いており、自治体職員に加えて資格者などの専門家が対応することで、判定の如何とは別に住民の不安を取り除く効果があったものと思われます。

2. 債務整理に関するガイドラインに係る不動産評価について

北海道不動産鑑定士協会では地震発生後速やかに災害復興特別委員会を設置し、本研究報告に基づく評価に際しての評価方針をとりまとめました。

この評価方針は専門家への余計な負担をかけないことまた評価人によって減価率に大きなぶれがないこと等に配慮して作成されました。

また、評価にあたっては既に罹災証明書が交付されている家屋ではその判定結果（全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊）を参考にすることもありました。しかし全壊の判定結果が必ずしも評価での取り壊し最有効使用とは判断されない場合も考えられ、また自治体によって補助の内容（例えば公費による解体の不可等）が異なる場合もあるため、統一性の観点から他の評価人の評価との均衡を保つために注意する必要性がありました。

3. 今後の課題等

老朽化した建物の場合、震災による損傷なのかどうかの判断が難しく、震災前からあると思われる損傷が含まれることにより判定が大きくなる場合もあるように感じられました。極端な例では元々取り壊さなければならなかったような建物が、全壊判定になってしまう案件等も見られました。

また実際の調査では、1件当たりでの調査時間が限られていることもあり、作業のどの部分に重点を置くかの判断や、作業の一部を簡略化せざるを得ないケースも有りましたが、現場でのこうした判断を的確に行うためにはある程度の経験を積むことや研修等による自己研鑽によって可能になります。

損傷の程度等の判定は運用指針の写真例を参考に判定しますが、正確性・統一性を持たせるためには、同じ尺度、同じ目線で調査を行うことが大切であり、そのためには日頃から研修会を開催するなどにより、災害発生に備えておくことが重要です。

なお、JARE Aでは発災直後の初動から罹災証明書の発行までに至る行政支援全般を網羅した住家被害認定調査の研修教材を作成しており、全国で順次研修会を開催する計画があります。

最後に本文で使用している用語については国内において現在広く認知された定訳は存在しないと判断されたことから、著者自らが訳出したものです。

参考資料

Reference Materials

内閣府（平成30年3月）『災害に係る住家の被害認定基準運用指針』・参考資料（損傷の程度の例示）
Cabinet Office, March 2020, "The Operational Guidelines for Housing Damage Certificate
Criteria for Disasters" (Reference Material: Example of Damage Level)

公益社団法人北海道不動産鑑定士協会（令和2年5月）『北海道胆振東部地震記録誌
－北海道不動産鑑定士協会の活動の記憶と記録－』
Hokkaido Association of Real Estate Appraisers, May 2020, "Hokkaido Eastern Iburi Earthquake
Record" - Memories and Records of the Activities of the Hokkaido Association of Real Estate
Appraisers

自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン研究会（平成27年12月）『自然災害による被災
者の債務整理に関するガイドライン』
Study Group on Guidelines for Debt Consolidation of Natural Disaster Victims, December 2015,
"Guidelines for Debt Consolidation of Natural Disaster Victims"

自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン研究会（令和2年12月）『「自然災害による被災
者の債務整理に関するガイドライン」を新型コロナウイルス感染症に適用する場合の特則』
Study Group on Guidelines for Debt Consolidation of Natural Disaster Victims, December 2020,
Special Provisions for the Application of the "Guidelines for Debt Consolidation of Natural
Disaster Victims" to New Coronavirus Infections

公益社団法人日本不動産鑑定士協会連合会（平成28年5月）『「自然災害による被災者の債務整理に関す
るガイドライン」に対応する不動産の価格等調査のための運用指針（研究報告）－個人債務者の債務整
理における不動産の評価－』
Japanese Association of Real Estate Appraisers, May 2016, "The Real Estate Valuation
Operational Guidelines Corresponding to Guidelines for Debt Consolidation of Natural
Disasters (Research Report) - Valuation of Real Estate in Debt Consolidation of Individual
Debtors"