

No. 966 (2017. 6. 8)

## 応急仮設住宅制度の現状と課題

はじめに

### I 応急仮設住宅制度の概要

- 1 法的位置付け
- 2 被災者の住まいを確保するための制度における位置付け

### II 過去の災害における応急仮設住宅

- 1 阪神・淡路大震災
- 2 東日本大震災
- 3 熊本地震

III 今後の課題

- 1 応急仮設住宅制度の見直し
- 2 大規模災害への備え

おわりに

- 応急仮設住宅については、これまでの災害を通じて、プレハブ建築による「応急建設住宅」に加えて民間賃貸住宅を仮設住宅とみなす「応急借上住宅」が供与される等、制度の見直しが行われてきた。
- 一方、東日本大震災では、応急借上住宅の供与に係る地方自治体の事務負担が大きかったことや、供与期間の長期化に伴い応急建設住宅に深刻な居住性能の劣化が見られること等の問題が指摘されている。
- 今後の課題として、現金の給付による応急借上住宅の供与等、制度の更なる見直しを検討する必要があることが指摘されている。また、今後発生が懸念される大規模災害に向けた備えも必要とされている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 ふくだ たけし 福田 健志

## はじめに

応急仮設住宅は、災害によって住宅に被害を受けた被災者にとって、恒久的な住宅を確保するまでの生活の基盤となるものであり、重要な支援制度の一つである。本稿では、応急仮設住宅について、制度の概要や過去の災害における運用、今後の課題を整理した。

## I 応急仮設住宅制度の概要

### 1 法的位置付け

「災害救助法」（昭和 22 年法律第 118 号）は、災害に際して、国が地方自治体等と協力して救助活動を実施し、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的としている（第 1 条）。応急仮設住宅の供与は、この救助活動のうちの一つと規定されている（第 4 条）<sup>1</sup>。同法に基づく救助とは、「応急的・一時的な救助」であり、被災したことによる経済的損失への支援や、その後に行う災害復旧対策とは性格を異にするとされる。また同法に基づく救助の原則の一つとして、救助の方法は金銭ではなく現物（応急仮設住宅の場合は住宅）を被災者に直接給付することによるとする「現物給付の原則」がある<sup>2</sup>。

災害救助法は、救助活動を都道府県知事の法定受託事務とし<sup>3</sup>、市町村長は都道府県知事による事務の実施を補助すること、都道府県知事は必要な場合は事務の一部を市町村長に委任することができるとしている（第 13 条）<sup>4</sup>。救助活動に要した費用は、原則的に活動が実施された都道府県が負担するが（第 18 条）、費用が 100 万円以上となる場合は、国が一定割合を負担するとしている（第 21 条、「災害救助法施行令」（昭和 22 年政令第 225 号）第 19 条）<sup>5</sup>。

\* 本稿のインターネット最終アクセス日は、2017 年 5 月 31 日である。

<sup>1</sup> 災害救助法に基づく救助は、政令で定める基準（例えば、人口 30 万人以上の市町村において、150 世帯以上の住宅が全壊した場合等）程度の災害が発生した区域内において、現に救助を必要とする者に対して行うこととされている（第 2 条）。

<sup>2</sup> 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）「災害救助事務取扱要領」2016.4, pp.1-2. <<http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/kyujojimutori.pdf>> 災害救助法自体は金銭の給付による救助を否定していない（第 4 条第 2 項）が、同法制定時に発出された通達は、同規定に基づく金銭の給付は、「真にやむを得ない場合において、しかも金銭の支給によって救助の実効を期し得る場合に限り」行うべきであるとしている（内閣官房長官・厚生事務次官「災害救助法の運用に関する件」（昭和 22 年 10 月 20 日厚生省発社第 135 号））。政府は、こうした「現物給付の原則」をとる理由として、災害時には生活必需品が欠乏しその調達が困難になるため金銭は用をなさない場合が多いこと、金銭を給付すれば足りるような場合には、法による救助を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱（又はそのおそれ）があるとは考えにくいこと、単なる経済的困窮は、法による救助が対応するものではなく、その他の法律又は施策で対応すべき性格のものであることを挙げている（内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当） 同, p.1.）。

<sup>3</sup> 「災害救助法の概要」内閣府防災情報のページ HP <<http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/siryoy1-1.pdf>>

<sup>4</sup> 政府は、災害救助法に係る政令指定都市の市長の権限を都道府県知事と同等にする法改正を検討しており、内閣府に「災害救助に関する実務検討会」を設置し、平成 28 年 12 月から議論を行っている。政府は、平成 30 年度中の改正法の施行を目指していると報じられている（「災害時 政令市の役割拡大 「仮設」設置 迅速に 政府、法改正検討」『読売新聞』2016.11.28; 「災害救助に関する実務検討会」内閣府防災情報のページ HP <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/saigaikyuujo/index.html>>）。

<sup>5</sup> 国庫負担割合は、救助活動に要した費用のうち、都道府県の当該年度の普通税収入見込額の 2/100 以下の部分については 50/100、同 2/100 を超え 4/100 以下の部分については 80/100、同 4/100 を超える部分については 90/100 とされている（災害救助法第 21 条第 1 項）。

救助の程度、方法及び期間は、内閣総理大臣が定める基準（以下「一般基準」）<sup>6</sup>に従い、都道府県知事がこれを定めることとされている（災害救助法施行令第3条第1項）。表1は、応急仮設住宅に係る一般基準をまとめたものである。一般基準は、応急仮設住宅の供与対象を、住宅を失った被災者のうち自らの資力では住宅を得ることができない者としている。また応急仮設住宅の供与方法は、公有地（困難な場合は私有地も可）に建設し供与する方法や、民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅とする方法等とされる。本稿では、前者を「応急建設住宅」、後者を「応急借上住宅」と呼ぶ。さらに一般基準は、応急建設住宅の1戸当たりの規模は都道府県知事が地域の実情や世帯構成等に応じて設定し、1戸当たりの費用は551万6千円以内とすることとしている。平成29年3月31日付けの改正前の一般基準は、1戸当たりの規模の標準を29.7㎡（9坪）、費用を266万円以内とすることとしていた<sup>7</sup>。これに対しては、極めて低い水準に設定されているとする指摘もあった<sup>8</sup>が、同改正により規模に係る数値的な基準は削除され、費用に係る基準は2倍以上に引き上げられた。

表1 応急仮設住宅に係る一般基準（平成29年3月31日付け改正後）

項目	主な基準
供与対象	住宅が全壊、全焼又は流失し、居住する住宅がない者であって、自らの資力では住宅を得ることができない者
供与方法	応急建設住宅、応急借上住宅、その他適切な方法
仕様及び費用の限度額	1戸当たりの規模は、地域の実情や世帯構成等に応じて救助の実施主体（都道府県知事）が決定。応急建設住宅の設置のために支出することができる費用は、551万6千円以内。応急借上住宅の借上げのために支出できる費用は、地域の実情に応じた額。
供与期間等	応急建設住宅は災害発生の日から20日以内に着工すること。応急借上住宅は災害発生の日以後速やかに提供すること。供与期間は、最長2年3か月以内。
その他	集会所や、高齢者等の要配慮者を対象とする応急建設住宅の設置等も可能

（出典）「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（平成25年内閣府告示第228号）を基に筆者作成。

一般基準によって救助の適切な実施が困難な場合、都道府県知事は内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、特別な基準（以下「特別基準」）を定めることができる（災害救助法施行令第3条第2項）<sup>9</sup>。また供与期間については、災害が「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」（平成8年法律第85号）に基づく特定非常災害に指定され、かつ応急仮設住宅の存続期間の特例に関する措置の適用が政令で指定された場合、

<sup>6</sup> 「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（平成25年内閣府告示第228号）<<http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/siryu7.pdf>>

<sup>7</sup> 「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（平成28年3月31日付け改正時点）国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）HP <[http://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL\\_WA\\_po\\_print/info:ndljp/pid/10302656/www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/NDL\\_WA\\_po\\_siryu7.pdf](http://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/10302656/www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/NDL_WA_po_siryu7.pdf)>

<sup>8</sup> 生田長人『防災法』信山社、2013、p.158。

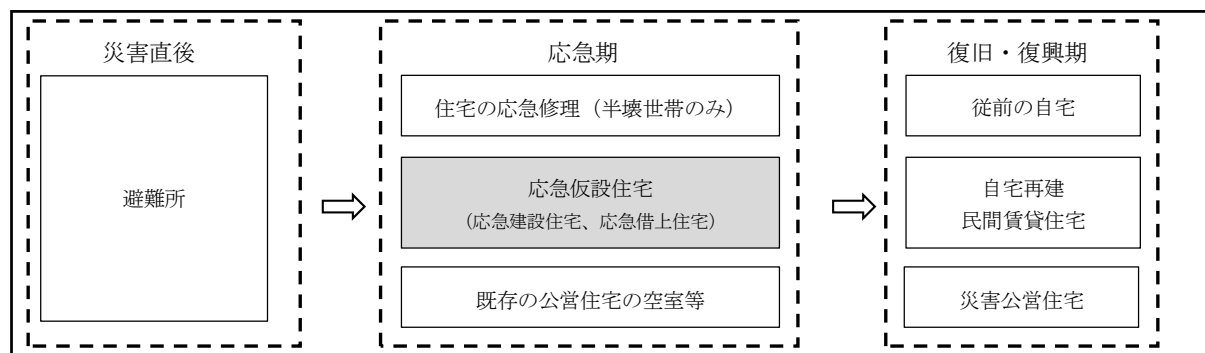
<sup>9</sup> 例えば、阪神・淡路大震災や東日本大震災では、供与対象の拡大や仕様の向上（トイレ・浴室の手すりや風呂の追い炊き機能の設置等）等が実施された（内閣府（防災担当）「被災者の住まいの確保に関する取組事例集」2015.3、p.70。<[http://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/sumai/sumai\\_jirei.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/sumai/sumai_jirei.pdf)>）。

一般基準の2年3か月<sup>10</sup>を超える供与が認められる<sup>11</sup>。

## 2 被災者の住まいを確保するための制度における位置付け

図1は、災害によって住宅に被害を受けた被災者が、恒久的な住宅を確保するまでの流れを図示したものである。災害発生後、都道府県は災害救助法に基づき避難所を設置する。応急仮設住宅は、避難所の次の段階の住まいである。応急仮設住宅の供与対象は、住宅が全壊<sup>12</sup>した世帯が中心であるが、詳細は災害によって異なり、条件付きで半壊世帯等もこれに含まれる場合がある。応急仮設住宅には家賃は発生しない。また応急仮設住宅に代わり、公営住宅の空室等が提供される場合もある。応急仮設住宅の供与対象とならない半壊世帯は、災害救助法に基づく住宅の応急修理制度<sup>13</sup>の対象となる。被災者はこれらの措置を経て、従前の自宅の再建や修理、地方自治体が建設する災害公営住宅<sup>14</sup>への入居等により、恒久住宅を確保する。

図1 被災者の住まい確保の流れ



(出典) 内閣府防災(被災者行政担当)「災害救助法について」(平成29年度災害救助法等担当者全国会議 資料1-1) p.32. <<http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujou/pdf/h29kaigi/siryoi-1.pdf>> を基に筆者作成。

<sup>10</sup> 一般基準は、応急仮設住宅を供与できる期間を、完成の日から「建築基準法」(昭和25年法律第201号)第85条第3項又は第4項に規定する期限までとしている。同法第85条は、国や地方自治体等が、災害救助のために災害から1か月以内に建設した応急仮設建築物に対しては、建築基準法令の規定は適用しないこととしている(防火地域内に建築する場合を除く。)。第85条第3項及び第4項は、これらの仮設建築物が完成後3か月を超えて存続する場合は、特定行政庁(市町村長又は都道府県知事)の許可(期間は最長2年間)が必要であると規定している。このため、資料によっては、応急仮設住宅の供与期間を2年以内とするものもある。

<sup>11</sup> これまでに、特定非常災害に指定されたのは、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震の4例である。これらのうち、本稿執筆時点では、熊本地震以外の災害について応急仮設住宅の存続期間の特例に関する措置の適用が政令で指定され、応急仮設住宅の供与期間が延長された(同上, pp.65-66)。

<sup>12</sup> 住宅の被害程度は、政府が定める方法に基づき実施される調査により、住宅全体に占める屋根・壁等の経済的被害の割合(=損害割合)に応じて、「全壊」、「半壊」等と認定される。応急仮設住宅等の支援制度の適用を受けるためには、地方自治体からこれらの認定結果を記載した「罹災証明書」の発行を受ける必要がある(「罹災(りさい)証明書の交付について」『ぼうさい』78号, 2015.春. <[http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h26/78/news\\_04.html](http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h26/78/news_04.html)>)。

<sup>13</sup> 住宅のうち居室や炊事場等日常生活に必要な部分について、1世帯当たり57万4千円を限度として応急修理を実施する制度。実施方法は、応急仮設住宅同様、現物給付による(「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」前掲注(6))。

<sup>14</sup> 「公営住宅法」(昭和26年法律第193号)に基づき、地方自治体が、災害により住宅を失った者に賃貸するために建設する公営住宅(第8条)。

## II 過去の災害における応急仮設住宅

### 1 阪神・淡路大震災

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災においては、兵庫県と大阪府で合計49,681戸の応急建設住宅が建設された<sup>15</sup>。これらの多くは軽量鉄骨を骨組みとするプレハブ建築<sup>16</sup>であり、建設は建設大臣（当時）を通じて兵庫県から要請を受けたプレハブ建築協会<sup>17</sup>の会員企業を中心に進められた<sup>18</sup>。一方、応急借上住宅は、兵庫県が民間賃貸住宅を一括して借り上げ、被災者に転貸する方法で供与された。ただし、対象者は高齢者や障害者に限定され、供与戸数は139戸だった<sup>19</sup>（次頁表2参照）。応急仮設住宅の供与対象は、資力にかかわらず、住宅を失い入居を希望する全ての世帯とされた<sup>20</sup>。

応急建設住宅の課題として、被災地の大部分が市街地だったこともあり用地の確保に時間を要したこと、用地不足もあいまって一部は被災地から離れた郊外に建設され、入居者に不便が生じたこと、エアコンや手すり等は順次設置されたものの、居住環境に対する入居者の不満が高かったこと等が挙げられる。また、入居先の決定方法を抽選方式とした上に、高齢者や障害者等の早期入居を促すための優先枠を設けたために、従来のコミュニティが分断され特定の住宅団地に高齢者が集中する事態を生んだ。これにより、周囲に知人のいない高齢者の孤立や孤独死、自治会の担い手の不足によるコミュニティ活動の停滞が生じることとなった<sup>21</sup>。

これらの課題について、当時災害救助法を所管していた厚生省<sup>22</sup>は省内に有識者による「災害救助研究会」を設置し、同研究会は報告書「大規模災害における応急救助のあり方」をまとめた。同報告書は、今後の対策として、建設用地の事前選定や応急借上住宅の活用、従来のコミュニティや入居者の年齢等のバランスに配慮した入居先の決定方法の採用等を示した<sup>23</sup>。また厚生省は、これらの対策の実施を求める通知を都道府県宛てに発出した<sup>24</sup>。

<sup>15</sup> 震災復興調査研究委員会編『阪神・淡路大震災復興誌 第1巻』21世紀ひょうご創造協会、1997、p.234。

<sup>16</sup> プレハブ建築とは、あらかじめ工場で部材を生産・加工しておき、現場では加工を行わず組立てのみを行う手法によって作られた建築物である。このうち、仮設建築物として利用されるのは、軽量鉄骨を骨組みとする「規格建築」である（「プレハブ建築とは」プレハブ建築協会 HP <<http://www.purekyo.or.jp/prefabricated-building.html>>）。プレハブ建築の利点の一つとして、工場生産にウェイトを置いているため、現場作業が軽減され、工期の短縮やコストの削減が実現できることが挙げられる（「システム建築の特徴」同 <<http://www.purekyo.or.jp/bukai/kikaku/index.html>>）。

<sup>17</sup> プレハブ建築の建設や販売事業等を営む法人を会員とする一般社団法人（「協会について 協会の目的・特徴」同上 <<http://www.purekyo.or.jp/feature.html>>）。全都道府県と災害時における応急建設住宅の建設に関する協定を締結している（「災害対策のための体制」同 <<http://www.purekyo.or.jp/measures/saigaitaisaku.html>>）。

<sup>18</sup> 震災復興調査研究委員会編 前掲注(15)、p.226；牧紀男ほか「応急仮設住宅の供給システムに関する研究—阪神・淡路大震災を事例として—」『都市計画論文集』31号、1996、pp.787-792。

<sup>19</sup> 震災復興調査研究委員会編 同上、p.103。

<sup>20</sup> 同上、p.227。

<sup>21</sup> 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会監修、兵庫県編『伝える—阪神・淡路大震災の教訓—』ぎょうせい、2009、pp.52-55；日本住宅会議編『住宅白書—阪神・淡路大震災とすまい— 1996年版』ドメス出版、1996、pp.138-149。

<sup>22</sup> 「災害対策基本法等の一部を改正する法律」（平成25年法律第54号）による「内閣府設置法」（平成11年法律第89号）の改正により、災害救助法等に基づく被災者の応急救助に係る事務は、内閣府の所掌となった。

<sup>23</sup> 災害救助研究会『大規模災害における応急救助のあり方』1996、pp.33-38。

<sup>24</sup> 厚生省社会・援護局保護課長「大規模災害における応急救助の指針について」（平成9年6月30日社援保第122号）

表2 阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震における応急仮設住宅の供与戸数等

	住宅被害（棟）			応急仮設住宅（戸）			応急建設住宅の進捗		解消
	全壊	半壊	合計	建設	借上げ	合計	着工	全戸完成	
阪神・淡路大震災	104,906	144,274	249,180	49,681	139	49,820	3日後	7月後	5年後
東日本大震災	127,291	272,810	400,101	53,194	68,645	121,839	8日後	8月後	-
熊本地震	8,697	34,037	42,734	4,303	15,306	19,609	2週間後	7月後	-

(出典) 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会「中間取りまとめ【参考資料】」2014.8, p.7. 内閣府防災情報のページ HP <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/chuukan/pdf/sankou01.pdf>>; 震災復興調査研究委員会編『阪神・淡路大震災復興誌 第1巻』21世紀ひょうご創造協会, 1997, pp.103, 234; 国土交通省住宅局住宅生産課「東日本大震災における応急仮設住宅の建設に係る対応について」(東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会 資料2) 2011.10.18, p.10. <<http://www.mlit.go.jp/common/000170090.pdf>>; 非常災害対策本部「平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について」2017.4.13, pp.3, 29-30. 内閣府防災情報のページ HP <[http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/pdf/h280414jishin\\_39.pdf](http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/pdf/h280414jishin_39.pdf)>; 「応急仮設住宅の建設着手について」2016.4.29. 熊本県 HP <[http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c\\_id=3&id=15918&sub\\_id=1&flid=69864](http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=15918&sub_id=1&flid=69864)> を基に筆者作成。

## 2 東日本大震災

### (1) 概要

平成23年3月に発生した東日本大震災においては、岩手・宮城・福島・茨城・栃木・千葉・長野の計7県で応急建設住宅が建設された。また、応急仮設住宅を迅速に確保し、被災者の避難所生活の長期化を防ぐこと等のため<sup>25</sup>、応急借上住宅がこれまでにない規模で供与された(表2参照)。これらの応急借上住宅の供与は、都道府県域を超えた広域避難を実施する避難者に対応するため、公営住宅等の空室の提供とともに、全国で実施された<sup>26</sup>。応急仮設住宅の供与対象は、住宅に直接の被害がなくても市町村長の避難指示等によって長期間自宅に居住することができない世帯や、資力にかかわらず応急仮設住宅が必要と考えられる希望世帯に拡大された<sup>27</sup>。

応急仮設住宅の供与期間は、復興事業の進捗状況等に応じて地方自治体ごとに延長されており、平成29年3月時点においても、公営住宅等の空室の提供も含めて、全国で39,728戸(うち応急建設住宅が16,833戸、応急借上住宅及び公営住宅等が22,895戸)に86,380人(うち応急建設住宅に33,854人、応急借上住宅及び公営住宅等に52,526人)が入居している<sup>28</sup>。

<sup>25</sup> 厚生労働省社会・援護局長「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱いについて」(平成23年4月30日社援発0430第1号) <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001b0qj-img/2r9852000001b0u9.pdf>>

<sup>26</sup> 「東日本大震災に係る応急仮設住宅の供与期間の延長について(制度周知)」2013.4.2. 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002yvh8.html>>

<sup>27</sup> 厚生労働省社会・援護局総務課長「東日本大震災による災害救助法の弾力運用について(その5)」(平成23年4月4日社援総発0404第1号) <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000017txn-img/2r98520000017ufd.pdf>>

<sup>28</sup> 復興庁「復興の現状」2017.5.11, p.5. <[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/170511\\_genjou.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/170511_genjou.pdf)>  
 なお、一部の地方自治体では、既に応急仮設住宅の供与期間が終了している。例えば、仙台市の場合、入居予定の災害公営住宅が未供与であること等の事情がある場合を除き、応急仮設住宅の供与期間は5年間とされている(「応急仮設住宅について」仙台市 HP <<http://www.city.sendai.jp/kasetsujutaku/shise/daishinsai/fukko/sekatsu/shitsumo-nshu/kasetsu.html>>)。

## (2) 応急建設住宅

### (i) 供与に係る課題と対策

阪神・淡路大震災同様、応急建設住宅の用地の確保は難航した。その背景には、広範囲の土地が津波による被害を受けたことに加え、地域や漁業等の生業への愛着から地元を離れたくないという被災者の要望があったとされる<sup>29</sup>。応急建設住宅の用地は公有地が原則だが、こうした用地不足を背景に、政府は借地料を負担することにより、民有地の積極的活用を図った<sup>30</sup>。

応急建設住宅の居住性能については、阪神・淡路大震災同様、入居者から不満の声が挙がった。これに対して、被災者の入居後、断熱材の追加や窓の二重サッシ化、風呂の追い炊き機能の追加等、度重なる工事が実施された。これによって、応急建設住宅1戸当たりの費用は、当時の一般基準を大幅に超過することとなった<sup>31</sup>。応急建設住宅の建設は、阪神・淡路大震災同様プレハブ建築協会の会員企業を中心に実施されたが、岩手・宮城・福島の3県では、公募によって選定された地元業者（工務店等）も建設を担った。地元業者の活用は、公募等に係る地方自治体の作業が必要であること、工期が長くなる傾向にあること等の課題が指摘される一方、雇用等を通じて被災地域の経済の復興に貢献したことが評価されている<sup>32</sup>。また従来どおりのプレハブ建築に加えて、公募によって選定された地元業者を中心に、木造の応急建設住宅が建設された<sup>33</sup>。木造の応急建設住宅は、断熱性や遮音性等の居住性能が高く入居者からの評価も高いとされる<sup>34</sup>。

阪神・淡路大震災の際に課題とされた入居先の決定方法については、厚生労働省から機械的な抽選方式を避けることを求める通知が発出され<sup>35</sup>、従前地区単位での入居等、従来のコミュニティに配慮した取組が見られた<sup>36</sup>。入居後も、住民による自治会の結成や見守り活動等が実施されてきたが、それでも阪神・淡路大震災同様、入居者の孤立や孤独死等が報じられた<sup>37</sup>。

平成24年5月、国土交通省は、地方自治体による今後の取組の参考となるよう、これらの経験を踏まえた「応急仮設住宅建設必携」を作成した。同書は、平常時から取り組んでおくべき事項として、被害想定に基づく応急仮設住宅の必要戸数を推計しておくこと、この推計に基づきあらかじめ用地をリスト化しておくこと、寒冷地等の地域の実情を踏まえた仕様を設定して

<sup>29</sup> 「「地元離れたくない」 宮城の仮設建設遅れ 被災者、入居も進まず」『朝日新聞』2011.6.25.

<sup>30</sup> 「仮設私有地代、国が負担 自治体の用地確保支援」『朝日新聞』2011.4.22, 夕刊; 厚生労働省社会・援護局総務課長「東日本大震災に係る応急仮設住宅について」(平成23年4月15日社援総発0415第1号) <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000019dbz-img/2r98520000019izs.pdf>>

<sup>31</sup> 応急建設住宅の1戸当たりの費用に係る一般基準は、東日本大震災時は238万7千円だった。これに対して、実際の1戸当たりの費用は、岩手県では約617万円、宮城県では約730万円、福島県では約689万円に上った(平成25年1月時点)(被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理 参考資料」2014.8, pp.14-15. 内閣府防災情報のページHP <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/wg/pdf/ikenseirisan kou.pdf>> )。

<sup>32</sup> 国土交通省住宅局住宅生産課「応急仮設住宅建設必携 中間取りまとめ」2012.5, pp.35-37. <<http://www.mlit.go.jp/common/000211741.pdf>>

<sup>33</sup> 岩手・宮城・福島の3県に建設された応急建設住宅約52,600戸のうち、約43,600戸(約83%)はプレハブ建築協会、約9,000戸(約17%)は公募によって選定された地元業者等によって建設された(平成24年2月27日時点)。プレハブ建築協会建設分のうち木質系の住宅は約15%だったが、地元業者等建設分に占める木質系の住宅の割合は約76%に上った(木を活かす建築推進協議会『木を活かした応急仮設住宅等事例集』(平成23年国土交通省補助事業)2012, p.131. <[http://www.kiwoikasu.or.jp/upImages/uploader\\_examiner/pdf/20120528132546.pdf](http://www.kiwoikasu.or.jp/upImages/uploader_examiner/pdf/20120528132546.pdf)> )。

<sup>34</sup> 塩崎賢明『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災—』岩波書店, 2014, pp.87-89.

<sup>35</sup> 厚生労働省社会・援護局総務課長 前掲注(30)

<sup>36</sup> 内閣府(防災担当) 前掲注(9), p.75.

<sup>37</sup> 「ここで生きる 東日本大震災1年(1) 仮設、声かけ合って、独りにはさせない」『日本経済新聞』2012.3.1.

おくこと、コミュニティ・要配慮者等への配慮方針を整理しておくこと等を挙げた<sup>38</sup>。

## (ii) 入居後から現在までの課題

前述のとおり、震災から6年を経過した現在においても、多くの応急建設住宅が供与されている。供与期間の長期化に伴い問題となっているのが、カビの発生や建材の腐食等により、居住性能が悪化し、入居者の健康に悪影響を及ぼす事例が見られることである。そのような問題が生じる原因として、応急建設住宅が長期間の使用を想定した仕様ではないことが挙げられる<sup>39</sup>。また、供与の長期化によるその他の問題として、入居者の退去に伴う空室の増加により応急建設住宅団地内の防犯面での不安の高まりや自治会活動の停滞が見られること、地方自治体によっては用地の返還等のために団地の集約が進められており、引っ越しに伴う被災者の負担に対する支援が必要とされていることが挙げられる<sup>40</sup>。また、被災者への供与が終了した応急建設住宅の有効活用も課題である<sup>41</sup>。

## (3) 応急借上住宅

### (i) 供与に係る課題と対策

東日本大震災においては、震災直後から応急借上住宅の活用が想定された<sup>42</sup>。当初は阪神・淡路大震災と同様に県が民間賃貸住宅を一括して借り上げて被災者に転貸する方法が検討された<sup>43</sup>。しかし、震災直後から、被災者が自ら賃貸借契約を締結し民間賃貸住宅に入居する事例が多く見られたため、政府は平成23年4月末、こうした事例について、県が契約名義を書き換え、被災者に代わって借主となることにより、応急借上住宅として認めることとした<sup>44</sup>。この決定もあいまって、応急借上住宅の9割以上は被災者が不動産業者を訪問する等して自ら物件を探す方式によって供給された<sup>45</sup>。一方、県が一括して借り上げて被災者に転貸する方式は、被害の規模が想定を超えたため空室情報の取りまとめが追い付かず、円滑に進まなかったことが報じられている<sup>46</sup>。

<sup>38</sup> 国土交通省住宅局住宅生産課 前掲注(32), pp.15-55.

<sup>39</sup> 「「4年」を問う (1) プレハブ仮設 カビや孤立 心身限界に」『読売新聞』（宮城版）2015.3.1.

<sup>40</sup> 「東日本大震災4年 仮設住宅集約に課題 15市町村、実施へ 重なる転居「また一から」」『毎日新聞』2015.3.10.

<sup>41</sup> 政府は、応急建設住宅の有効活用や一部地域における民間賃貸住宅の不足への対応を目的として、被災地で新たに就業する者やUターンで地元に戻る者等を対象に、応急建設住宅の貸与を認めた（「仮設住宅、被災者以外にも、新規就業者・Uターン対象、政府方針」『日本経済新聞』2014.1.24, 夕刊。）。平成27年9月末時点では、岩手県で393戸、宮城県で25戸、福島県で110戸が被災者以外に貸与されている（「空室仮設 貸し出し進まず 気仙沼25戸のみ 民間賃貸住宅増える」『読売新聞』（宮城版）2015.10.29.）。

<sup>42</sup> 厚生労働省社会・援護局総務課長「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」（平成23年3月19日社援総発0319第1号）<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014tr1-img/2r98520000015jqc.pdf>>

<sup>43</sup> 大水敏弘『実証・仮設住宅—東日本大震災の現場から—』学芸出版社, 2013, pp.94-95.

<sup>44</sup> 厚生労働省社会・援護局長 前掲注(25)

<sup>45</sup> 会計検査院「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書 東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況について」2012.10, pp.11-12. <[http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/241004\\_zenbun\\_2.pdf](http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/241004_zenbun_2.pdf)>

<sup>46</sup> 例えば宮城県は、事前に締結していた災害協定に基づき、業界団体から民間賃貸住宅の空室情報の提供を受けることを想定していた。しかし、震災から3週間以上経過後も業界団体は県に対して十分に情報を提供できていないことが報じられた（「東日本大震災 住宅あっせん機能せず 被災者向けに宮城県と不動産団体協定」『河北新報』2011.4.5.）。



平成 24 年 11 月、厚生労働省と国土交通省は、地方自治体による今後の取組の参考となるよう、これらの経験を踏まえた手引書を作成した。同書は、平常時から取り組んでおくべき事項として、宅地建物取引業者等の業界団体と協定を締結した上で具体的な役割分担を定めておくこと、災害時に協力する意向のある業界団体の会員事業者や民間賃貸住宅の家主をリスト化しておくことを地方自治体に求めた。また、災害発生時の住宅供与方法について、業界団体が作成した住宅のリストを基に都道府県が一括して住宅を借り上げ入居者に転貸する「マッチング方式」と、業界団体が作成した協力事業者のリストを基に被災者自らが物件を探し都道府県に借上げを申請する「被災者自らが探す方式」とに整理した<sup>47</sup>。

## (ii) 入居後から現在までの課題

応急借上住宅については、応急建設住宅に比べて居住性能が高く、自らの好みによって間取りや立地を選択することができるため、被災者からの評価は高い。一方、入居後から現在までに指摘された課題として、以下の 4 点が挙げられる。1 点目は、応急建設住宅と異なり被災者が広域に散らばって居住するため、各被災者が孤立するおそれや支援が行き渡らないおそれがあることである<sup>48</sup>。2 点目は、民間賃貸住宅が仙台市等の都市部に集中しているため、被災者が都市部に引き寄せられ、避難元の地方自治体にとっては住民の流出を招くことになったことである<sup>49</sup>。3 点目は、応急借上住宅の自己都合による転居が原則的に認められない点である。避難生活中に家族構成が変化した場合や、震災直後に当座の住宅を確保するためにやむを得ず狭い住宅を借りた場合等、応急借上住宅に住む被災者が転居を要望する場合がある。しかし、応急借上住宅に一度入居すると「救助完了」とみなされ、これらの要望は原則的に認められない<sup>50</sup>。4 点目は、家賃を負担することができる経済力がある被災者も、供与期間が延長される限り応急借上住宅に居住し続けることができるという「フリーライド問題」である。特に震災前から賃貸住宅に居住していた被災者の中には、自宅という資産に被害を受けたわけではないため、実際には家賃を負担することができる被災者が相当数いると報じられている<sup>51</sup>。

## 3 熊本地震

### (1) 概要

平成 28 年 4 月に発生した熊本地震においては、同年 11 月までに熊本県内の 16 市町村で 4,303 戸の応急建設住宅が建設された。また、平成 29 年 3 月末時点で 15,306 戸の応急借上住宅の供与が決定している<sup>52</sup> (p.5 表 2 参照)。内閣府から熊本県宛てに発出された事務連絡により、応急仮設住宅の供与対象は、住宅が全壊等と認定された被災者に加え、住宅が半壊と認定され

<sup>47</sup> 『災害時における民間賃貸住宅の活用について一被災者に円滑に応急借上げ住宅を提供するための手引き(本編)一』国土交通省住宅局住宅総合整備課ほか, 2012. <<http://www.mlit.go.jp/common/000232197.pdf>>

<sup>48</sup> 「みなし仮設 孤立 個人情報保護の壁 届かぬ支援」『読売新聞』2011.12.28.

<sup>49</sup> 塩崎 前掲注(34), p.92.

<sup>50</sup> 島田明夫「復旧・復興に係る法制度、費用負担、住宅政策のあり方」『都市住宅学』81号, 2013.春, pp.41-42; 「東日本大震災 福島第1原発事故 みなし仮設住宅、住み替え対応バラバラ 新潟130件、東京6件」『毎日新聞』2015.3.13.

<sup>51</sup> 塩崎 前掲注(34), pp.94-95; 「仮設入居、原則5年に 岩手・宮城、13市町村で方針 東日本大震災」『朝日新聞』2015.4.19.

<sup>52</sup> 非常災害対策本部「平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について」2017.4.13, pp.29-30. 内閣府防災情報のページ HP <[http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/pdf/h280414jishin\\_39.pdf](http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/pdf/h280414jishin_39.pdf)>

たものの、住宅の損傷が激しく居住が困難な被災者や住宅を撤去せざるを得ない被災者とされた。一方、同事務連絡は、資力に関する要件については言及していない<sup>53</sup>。蒲島郁夫熊本県知事は、被災者の住宅再建等は時間を要する見込みであることから、応急仮設住宅の供与期間の延長を検討している<sup>54</sup>。

## (2) 応急建設住宅

熊本地震においては、東日本大震災と同様に、従来どおりのプレハブ建築に加えて木造の応急建設住宅が 683 戸建設された。これらは、プレハブ建築よりも建設に時間がかかる一方、地元産材を使用し、基礎部分を鉄筋コンクリート造としたことにより、居住性と耐久性に優れているとされる<sup>55</sup>。蒲島知事は、今後これらを災害公営住宅として活用することを検討している<sup>56</sup>。

一方、課題として、多くの市町村が事前に用地を確保しておらず、また確保していた場合も当該土地が被災して使えなくなったために、これまでの震災同様、用地の確保に時間を要したことが挙げられる。また用地が不足したこともあり、一部の応急建設住宅は洪水や土砂災害の危険がある区域に建設され、被災者から不安の声が挙がっている<sup>57</sup>。

## (3) 応急借上住宅

応急借上住宅の供与は、「被災者自らが探す方式」によって実施された。応急借上住宅に対する被災者からの需要は高く、応急建設住宅の 4 倍近くの住宅が供与されることとなった。課題として、東日本大震災同様、原則的に転居が認められないことが指摘されている<sup>58</sup>。また、熊本地震において初めて実施された制度として、被害を受けた民間賃貸住宅を家主が補修し応急借上住宅として被災者に供与する場合に、補修費用を補助（1 戸当たり 57 万 6 千円を上限）する制度が挙げられる。工事業者の不足等により、利用は熊本県の見込みより少ないとされるが、平成 28 年 10 月時点で 441 件の申請があり、応急借上住宅の確保に貢献している<sup>59</sup>。

## (4) その他の応急仮設住宅

熊本地震において初めて実施されたもう一つの制度として、生業（農畜産業等）上の理由により自宅を離れることができない被災者が、簡易住宅（ユニットハウス<sup>60</sup>等）を借りて自宅敷地

<sup>53</sup> 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）「平成 28 年熊本地震に係る応急仮設住宅について」2016.5.24. <<http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/pdf/h280524kanren.pdf>>

<sup>54</sup> 「仮設入居期間を延長 熊本知事検討へ 自宅再建など考慮」『読売新聞』（西部版）2017.4.5, 夕刊。

<sup>55</sup> 通常の応急建設住宅に使用される基礎部分は木造であり、時間の経過によって腐朽するおそれがある。一方、鉄筋コンクリート造の基礎部分を有する応急建設住宅は、建設に係る工期は長くなるが、より長期間の使用が可能となる（「くまもと型仮設住宅 常識を打破した県の「初期設定」」『日経アーキテクチャ』1087号, 2017.1.12, pp. 68-71; 「熊本地震 8 か月 木造仮設 期限後も活用 県検討 復興住宅へ「つなぎ」」『読売新聞』（西部版）2016.12.15.）。

<sup>56</sup> 「熊本地震 災害公営住宅、1000 戸整備計画 熊本の 11 市町村」『毎日新聞』（西部版）2017.2.16.

<sup>57</sup> 「熊本地震 浸水想定区域に仮設 嘉島町など 229 戸 用地確保困難」『毎日新聞』（西部版）2016.6.26; 「仮設住民、不安の声も 熊本、土砂災害恐れの場合に 60 戸」『朝日新聞』（西部版）2016.7.18.

<sup>58</sup> 「熊本地震 仮設住み替え拒む県 「応急的なものなので」 個別の事情 考慮せず」『東京新聞』2017.3.30.

<sup>59</sup> 「みなし仮設住宅 補修費支援の期限延長 県、業者不足に対応」『熊本日日新聞』2016.10.22.

<sup>60</sup> 主に軽量鉄骨で組まれた箱型構造の建物。工場ではほぼ完成した状態に組み立て、車両で運搬して設置する（「熊本地震 簡易住宅を「仮設」認定 大規模災害で初 農畜産業者ら対象」『読売新聞』（西部版）2016.7.10.）。

等に設置した場合に、当該住宅を応急仮設住宅と認め地方自治体が費用を負担する制度が挙げられる。この制度は、自宅が全壊したにもかかわらず、家畜の世話や農作業のために応急仮設住宅への入居を断念し自宅敷地内でテント泊等をしていた被災者の要望に応じたものである<sup>61</sup>。熊本地震後、中央防災会議防災対策実行会議に設置された「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」（主査：河田恵昭京都大学名誉教授）は、報告書の中で、同措置は住まいの確保のみならず、被災者の生活再建を円滑に進めることができる措置であると評価し、今後も実施を検討するべきであるとした。またその際、移動や設置が容易なトレーラーハウス<sup>62</sup>の活用についても検討することとした<sup>63</sup>。

### III 今後の課題

前章で述べたように、応急仮設住宅については、これまでの各災害における運用を通じて、様々な教訓が蓄積され、応急借上住宅や木造の応急建設住宅等の新たな取組も実施されるようになった。また、第I章で述べたように、平成29年3月31日付けの一般基準の改正により、応急仮設住宅に係る費用は大幅に引き上げられており、今後、応急仮設住宅の居住性能が改善されること等が期待される。その一方で、制度の更なる見直しを求める意見がある。また、首都直下地震や南海トラフ地震等、今後発生が懸念される大規模災害を見据えた備えも必要とされる。本章では、これらの今後の課題について述べる。

#### 1 応急仮設住宅制度の見直し

##### (1) 応急借上住宅の提供方法に係る会計検査院の指摘

平成24年10月、会計検査院は、東日本大震災における応急仮設住宅の供与について実施した検査の結果を報告した。同報告は、応急借上住宅について、応急建設住宅よりも早期にかつ少ない費用で被災者に供与されたとして、今後も積極的に活用するべきであるとした。一方、前述のように、被災者が震災後に自ら賃貸借契約を締結した住宅を事後的に応急借上住宅と認める場合、県が契約名義を書き換える必要があったこと等のために、地方自治体に多大な事務作業が生じたと指摘した。そして、この課題に対応するために、「現物給付の原則」を一部見直し、地方自治体が被災者に金銭を給付して、被災者自身が家主と賃貸借契約を結ぶことにより、応急借上住宅を供与する方式を検討するよう、当時災害救助法を所管していた厚生労働省に求めた。<sup>64</sup>

<sup>61</sup> 同上

<sup>62</sup> トレーラー（被牽引車）を定置し、土地側の給排水・配管・電気等の設備に接続することによって使用可能な住宅。利点として、トレーラーに車輪が付いているため、牽引車と連結することによって公道を走り様々な場所に移転することができる点が挙げられる（「トレーラーハウスの定義」日本トレーラーハウス協会 HP <[http://www.trailerhouse.or.jp/about\\_jtha/](http://www.trailerhouse.or.jp/about_jtha/)>）。

<sup>63</sup> 中央防災会議防災対策実行会議熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について（報告書）」2016.12, pp.63-64. 内閣府防災情報のページ HP <<http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/pdf/h281220hombun.pdf>>

<sup>64</sup> 会計検査院 前掲注(45), pp.13-16.

(2) 内閣府検討会の中間取りまとめと有識者による見直し案

平成 26 年 8 月、住宅支援を含む被災者支援全般の在り方について検討するために内閣府に設置された「被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会」（座長：室崎益輝神戸大学名誉教授）は、「中間取りまとめ」<sup>65</sup>を公表した。同検討会はこの中で、被災者の住まいに係る課題として、応急仮設住宅の目的が、災害救助法が規定する「被災者の保護」と「社会秩序の保全」から「日常生活の確保」に変化しており、様々な点で制度本来の仕組みからかい離していることを挙げた<sup>66</sup>。例えば一般基準は、入居資格に資力要件を課しているが、阪神・淡路大震災や東日本大震災では、災害後一定期間経過後も入居者の資力調査等は実施されていない。また応急仮設住宅に必要とされる機能やこれに係る費用は、「応急的・一時的な救助」を行うという制度の趣旨から、必要最低限の機能・費用とされてきたが、近年の災害では、入居期間の長期化もあいまって、居住性能の向上やコミュニティの確保等が求められ、それに伴い費用も高くなる傾向にある<sup>67</sup>（表 3 参照）。同検討会は、こうしたかい離に起因する問題として、入居の長期化に伴い応急建設住宅の劣化が見られる等、住宅間の質の違い等が被災者間に与える不公平感が大きくなっていること<sup>68</sup>、長期間無償の応急仮設住宅を日常生活の場として供与していることにかえって被災者の自立を阻害しているおそれがあることを挙げている<sup>69</sup>。

表 3 応急仮設住宅の制度本来の仕組みと現状とのかい離

	制度本来の仕組み	現状
目的	被災者の保護と社会秩序の保全	日常生活の確保
入居資格	住宅に被害を受けたことに加え、自らの資力では住宅を得ることができない者	住宅の被害の程度のみで判断（阪神・淡路大震災や東日本大震災の場合）
機能・費用	雨露をしのぐための場 →必要最低限の機能・費用	日常生活の場 →居住性能の向上、コミュニティ確保の必要性、これらへの対策による費用の上昇
供与方法	応急建設住宅が一般的	応急建設住宅に加え、応急借上住宅を活用
入居期間	原則として 2 年 3 か月	長期化

（出典）被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」2014.8, pp.5-7. 内閣府防災情報のページ HP <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/wg/pdf/ikenseiri.pdf>> を基に筆者作成。

また、同検討会は、被災者の住まいに係るもう一つの課題として、応急仮設住宅への入居後は救助が必要な状況は解消されたと考えられ、応急仮設住宅から恒久住宅への円滑な移行（自

<sup>65</sup> 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会「中間取りまとめ」2014.8. 内閣府防災情報のページ HP <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/chuukan/pdf/torimatome01.pdf>> なお、報告書のタイトルは「中間取りまとめ」ではあるが、同検討会はこれ以降開催されていない。

<sup>66</sup> 同上, p.2.

<sup>67</sup> 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」2014.8, pp.5-7. 内閣府防災情報のページ HP <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/wg/pdf/ikenseiri.pdf>>

<sup>68</sup> 検討会では、応急建設住宅と応急借上住宅との「質の違い」による不公平感のほか、被災前に借家に住んでいた世帯が周辺の賃貸住宅が復旧し始めてもなお応急借上住宅に無償で住み続けていることを問題視する「持家世帯と借家世帯の違い」による不公平感や、十分な資力がある被災世帯が長期間にわたり応急仮設住宅に入居していることを問題視する「資力の違い」による不公平感が指摘されている（同上, p.24.）。

<sup>69</sup> 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会 前掲注(65), pp.4-5.

宅再建や災害公営住宅への入居等)に向けた支援が不十分であることを挙げた<sup>70</sup>。同検討会はこれらの課題に対する今後の基本的な方向性を、「現行の『応急的・一時的な仮住まいの提供』という応急仮設住宅等の在り方を見直し、恒久住宅・住宅再建への円滑な移行に向けた『住まい』に関する『総合的な支援』の実施」<sup>71</sup>とした。同検討会は、具体的な制度の見直しは、今後の各界各層における幅広い議論を待つとしている<sup>72</sup>が、同検討会に設置された「被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ」は、「委員の意見整理」という形で、幅広い意見を列挙している<sup>73</sup>。

上記ワーキンググループの委員である東北大学大学院教授の島田明夫氏は、自らの論文の中で、応急仮設住宅制度の具体的な見直し案として、①応急仮設住宅を災害救助法の枠組みから切り離し、災害復旧期における被災者の恒久住宅への移行を支援する制度とすること、②前述の会計検査院の指摘同様に、「現物給付の原則」を一部見直し、被災者へ現金（又は住宅バウチャー<sup>74</sup>）を給付することにより応急借上住宅を供与することを提案している。①が必要な理由として、現状は応急仮設住宅が「応急的・一時的な救助」を原則とする災害救助法に基づく制度であるために、例えば前述のように応急借上住宅間の転居が原則的に認められない等、被災者のライフサイクルに合わせて支援することができないことを挙げる。また②が必要な理由として、今後大規模災害が発生した場合に大量の応急借上住宅を早急に提供するために、地方自治体の事務作業量を軽減する必要があることを挙げる。そして、これらの原則の見直しを踏まえた具体的な取組の1点目として、従来の応急建設住宅に加えて、耐久性や居住性により優れた、例えば15年程度の使用に耐えられる性能を有する「仮設公営住宅」を建設することを提案する。2点目として、応急建設住宅や仮設公営住宅の無料供与と家賃全額相当の現金（住宅バウチャー）給付を例えば2年間の時限措置とし、それ以降は被災者の資力に応じた家賃負担を求めることを提案する。その利点として、フリーライド問題の発生を防ぐことができること、被災者が仮設公営住宅や応急借上住宅の家賃を負担することにより、これらの住宅の性質は災害公営住宅や民間賃貸住宅と同様のものとなり、円滑な恒久住宅への移行が可能となることを挙げる。<sup>75</sup>（次頁図2参照）

<sup>70</sup> 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ 前掲注(67), p.2.

<sup>71</sup> 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会 前掲注(65), p.9.

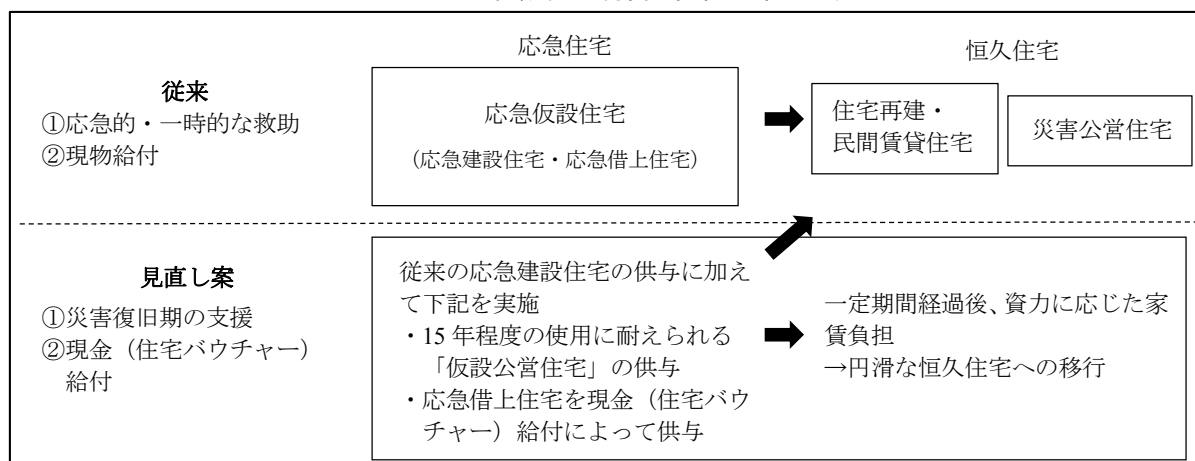
<sup>72</sup> 同上, p.1.

<sup>73</sup> 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ 前掲注(67), pp.15-25.

<sup>74</sup> 住宅バウチャー制度とは、国等が家賃の支払いに目的を限定して、個人を対象に引換券（バウチャー）を給付する制度である（生田 前掲注(8), p.161.）。

<sup>75</sup> 島田 前掲注(50), pp.41-44. 同様に応急仮設住宅が災害救助法に位置付けられていることに疑問を呈し、現物給付から現金（住宅バウチャー）の給付への転換を提案する論考として、以下がある。宇南山卓「災害救助法と応急仮設住宅—阪神・淡路大震災の経験から—」『国民経済雑誌』208巻3号, 2013.9, pp.105-118; 生田 同上, pp.159-161.

図2 応急仮設住宅制度の見直し案の一例



(出典) 島田明夫「復旧・復興に係る法制度、費用負担、住宅政策のあり方」『都市住宅学』81号, 2013.春, pp.41-44 を基に筆者作成。

## 2 大規模災害への備え

今後も全国で災害の発生が懸念されており、応急仮設住宅についてもこれに対する備えが必要とされるが、地方自治体の準備は万全とは言えない。全国の都道府県を対象とした読売新聞社の調査によれば、17道府県は、それぞれが見積もった応急仮設住宅の必要戸数を確保できる見通しが立っていない<sup>76</sup>。また、南海トラフ地震の津波被害が予想される14都県の139市町村を対象とした毎日新聞社の調査によれば、応急建設住宅の建設に備えて事前に用地確保を進めている地方自治体は64市町にとどまる<sup>77</sup>。この背景として、特に広範囲に浸水被害を受ける可能性がある地方自治体は、適切な公有地が限られるために用地の確保に時間を要していることが報じられている<sup>78</sup>。

一方、平成28年11月に内閣府に設置された「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会」において、今後発生が懸念される首都直下地震では約94万戸、南海トラフ地震では約205万戸の応急仮設住宅が必要になるとする推計が示された。また同推計は、応急借上住宅を最大限に活用する場合、首都直下地震では約8万戸、南海トラフ地震では約84万戸の応急建設住宅が必要であるとした<sup>79</sup>。同検討会は、これに備えるために、用地の確保や業界団体との連携等、従来指摘されてきた取組を着実に進めるとともに、今後新たに検討すべき事項として、民間賃貸住宅以外の個人所有の空き家を活用すること、都道府県域を超えた広域避難を円滑に進めるための仕組みを構築することを挙げている<sup>80</sup>。

<sup>76</sup> 「仮設必要数 進まぬ確保 17道府県 見通し立たず 本社調査」『読売新聞』（西部版）2017.4.17.

<sup>77</sup> 「南海トラフ 64市町 仮設用地を確保 津波対策 藤沢、四日市など」『毎日新聞』2017.1.13, 夕刊.

<sup>78</sup> 『読売新聞』前掲注(76); 「仮設住宅確保 21都道府県 災害時 空き家活用進まず 本紙調査」『読売新聞』2015.9.7.

<sup>79</sup> 応急仮設住宅の必要戸数は、内閣府に設置された有識者会議が平成25年に報告した首都直下地震及び南海トラフ地震の被害想定を基に算出された。また、応急建設住宅の必要戸数は、応急仮設住宅の必要戸数から、民間賃貸住宅の空き家戸数を引いて算出された。そのため推計は、被災やミスマッチ等により民間賃貸住宅の空き家が応急借上住宅として使用できない事態は考慮していない。また推計は、被災者は被災都県（首都直下地震の場合）又は被災地域（南海トラフ地震の場合）内で応急仮設住宅を確保することを想定しており、都道府県域や地域圏を超える広域避難は考慮していない（「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会について」（内閣府第1回大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会 資料1）2016.11.22, pp.6, 7, 11. 内閣府防災情報のページ HP <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hisaishasumai/dai1kai/pdf/shiryo01.pdf>>）。

<sup>80</sup> 「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に係る課題と今後の方向性 【応急段階における論点整理(案)】」

## おわりに

本稿では、応急仮設住宅制度の現状と課題を整理した。実際の災害では、様々な支援施策が実施されており、応急仮設住宅制度もこれらの施策との関係に留意しながら運用される必要がある<sup>81</sup>。こうした支援施策の最大の目的は、それらの施策によって、災害発生後に被災者が一刻も早く恒久的な住まいを確保し生活を復興することである。この目的を果たすために、公平性等に留意しつつ、過去の災害の教訓を生かし、適切な応急仮設住宅制度を構築していくことが求められている。

---

(内閣府第3回大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会 資料2) 2017.3.15. 同上 <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hisaishasumai/dai3kai/pdf/shiry02.pdf>> 同検討会は、今後議論を続け、平成29年7月以降に報告書をまとめる予定である(「今後の検討予定」(内閣府第1回大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会 資料4) 2016.11.22. 同 <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hisaishasumai/dai1kai/pdf/shiry04.pdf>>)。

<sup>81</sup> この点について、国土交通省の担当者は、本稿で取り上げた「応急仮設住宅建設必携」の中で、東日本大震災においては応急仮設住宅を建設することが優先され、例えば災害公営住宅の建設を同時並行で進める等の、被災者の恒久的な住まいをいち早く確保するための取組が乏しかったと指摘している(国土交通省住宅局住宅生産課 前掲注(32), pp.1-2.)。