

大規模災害における住宅支援のあり方 —東日本大震災にみる災害対策法制の課題—

不動産再生研究会(2018.3.15)

東北大学法学研究科(兼)災害科学国際研究所

島田 明 夫

写真:南三陸町防災対策庁舎
筆者撮影:2011年8月20日

東日本大震災の特徴

行政機能の喪失

- 津波の被害により、南三陸町・陸前高田市等の行政機能が喪失

通信、輸送手段の喪失

- 沿岸部を中心とした通信手段の喪失による避難・救助活動の混乱
- 輸送手段の喪失による救援物資輸送の遅延

避難所生活の長期化

- 最長9か月にも及ぶ避難所生活、

1 応急住宅対策



調査したこと

1. 住宅の応急修理制度の活用状況と課題
2. 応急仮設住宅の入居と建設の課題
3. 民間賃貸住宅借り上げ制度による仮設住宅の提供の活用状況と課題

住宅の応急修理

18,968/44,152
by 宮城県震災援護室
(2011/11/15)

応急仮設住宅

◎申し込みをしても、修理が完了するまでに時間がかかる。
◎修理業者がいない。

◎用地がない。使えない。
◎建設業者がいない。
◎スピード重視で建てたら、「寒さ対策」が不十分だった。

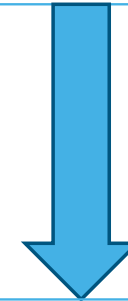
既存の民間住宅ストックを活用すべき、という視点
⇒借り上げ制度の対象拡大、膨大な事務手続き
=救助法の「現物給付の原則」の弊害

仮設住宅建設: 22,095戸
借り上げ民賃: 25,255戸
(宮城県・2011/12/27)

みなし仮設住宅の利用

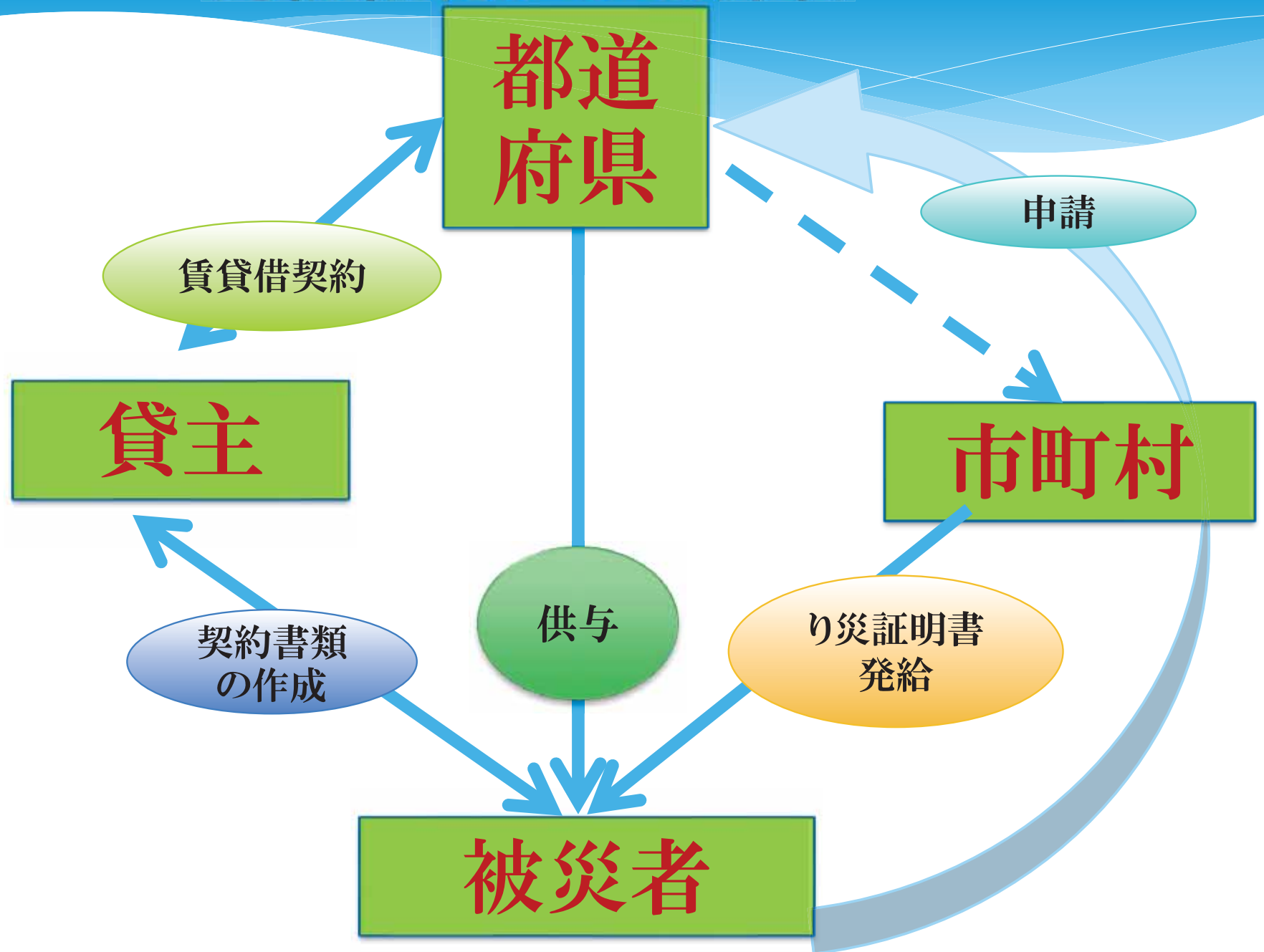


- ・ みなし仮設の利用状況
- | | |
|-----|-------------------|
| 岩手県 | (3,461件 : 18.3%) |
| 宮城県 | (22,432件 : 48.4%) |
| 福島県 | (24,967件 : 56.6%) |
| 全国 | (63,379件 : 46.6%) |

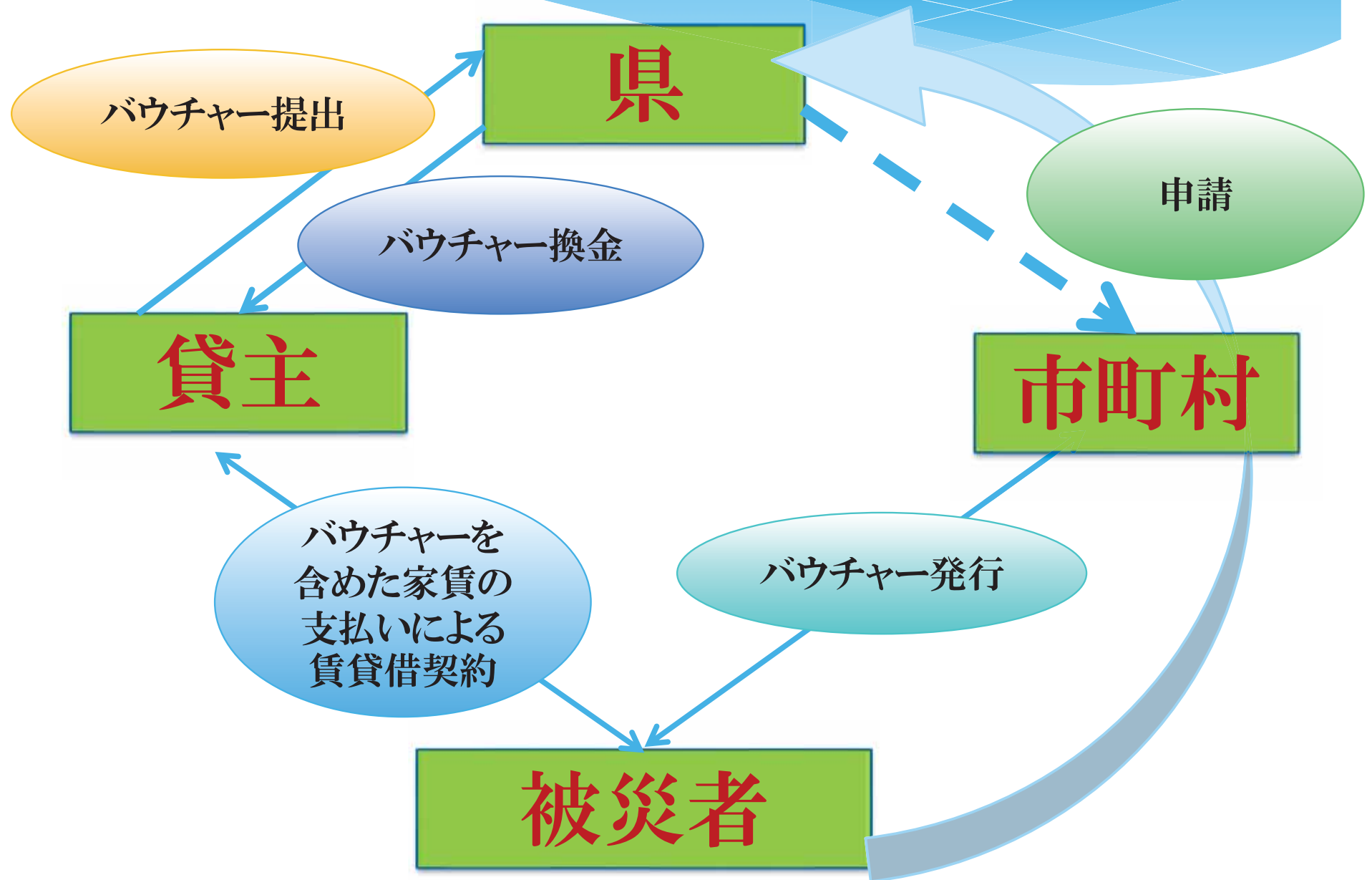


次の広域大規模災害においても、みなし仮設の利用は増えることが予測され、制度として構築する必要性がある

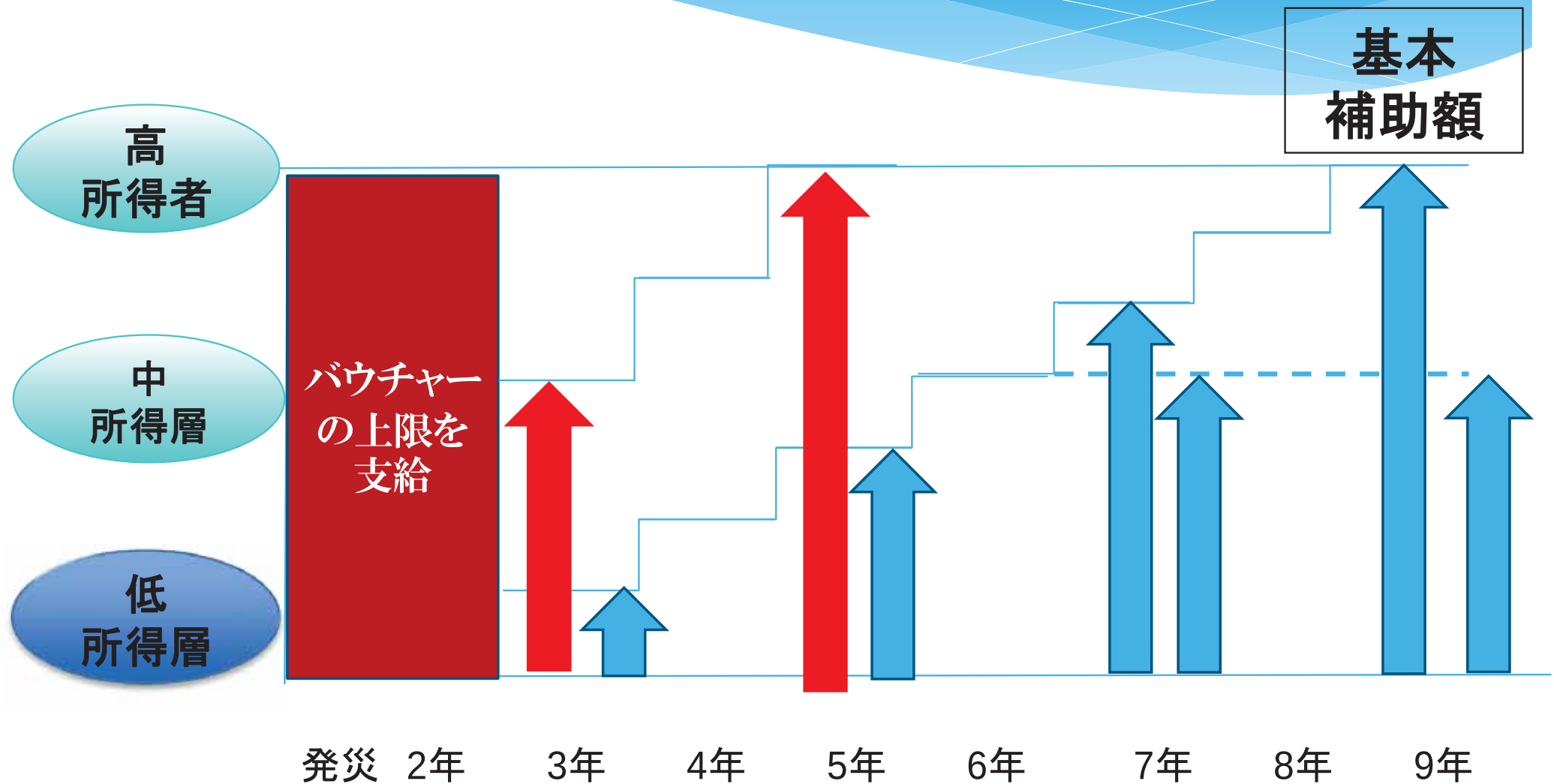
現物給付による弊害



バウチャーによる二者契約



激変緩和スキーム



出典:2012WSAにより作成

バウチャーによる効果

- ①現行制度において発生している事務量の軽減をする
- ②家賃補助制度により激変緩和措置をすることで、市場家賃にソフトランディングする
- ③低所得者には家賃補助を継続して、民間賃貸住宅に住み続けることができるようにする

2. 仮設公営住宅(仮称)



釜石市平田仮設住宅



ケア付き高齢者棟

定義

「仮設公営住宅」とは、二年後から公営住宅に移管することを前提に、建設当初から基礎部等を強化し、耐久性を向上させることで、一時的な居住の安定を図るだけでなく、準恒久住宅として用いることを可能とする仮設住宅をいう



熊本県西原村に建設中の木造仮設住宅の基礎



熊本県西原村に建設中の木造仮設住宅

出典：IRIDeS「熊本地震被害調査報告書」



くまもと型木造仮設モデル住宅

出典：著者撮影

くまもと型木造仮設モデル住宅

こんな点を
改良!

改良例

収納スペースが少なくて不便

収納スペースのある
ロフトへ

玄関のドアの横にも壁がほしい。
風が強い時は開け閉めが危険。

玄関ポーチに壁を設置

洗濯機を外に置くため、
冬場の洗濯が辛い。蛇口が凍る。

洗濯スペースを室内に

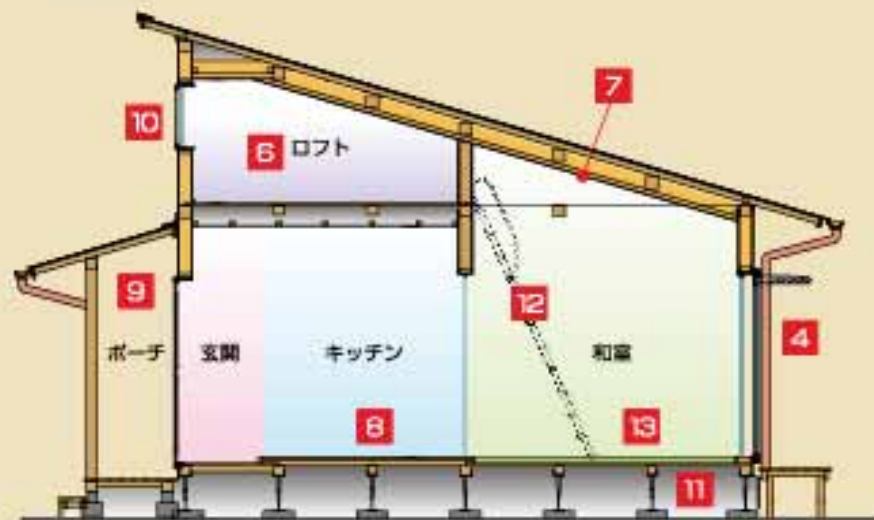
平面図 (2DK+3DK)



- 1 玄関ポーチに目隠し壁を設置
- 2 洗濯機スペースを室内に設置
- 3 将来2戸を繋げて利用可能に
- 4 木製縁側・物干しスペース

- 5 上部ロフト
- 6 ロフト:大容量の収納スペース
- 7 天井仕上げに県産合板を使用
- 8 床仕上げに県産木材を使用

断面図



- 9 玄関ポーチに屋根を設置
- 10 上部にも通風を確保
- 11 耐久性のある基礎を採用
- 12 脱着式はしご
- 13 八代産畳表

応急仮設住宅

仮設公営住宅

借り上げ民間仮設住宅

発災

1

全額無料

上限額が設定された
バウチャー支給

2年経過

2

公営住宅に
移管

3

収入に応じた
家賃発生

4

家賃発生

5

仮設住宅
終了宣言

6

共益費発生

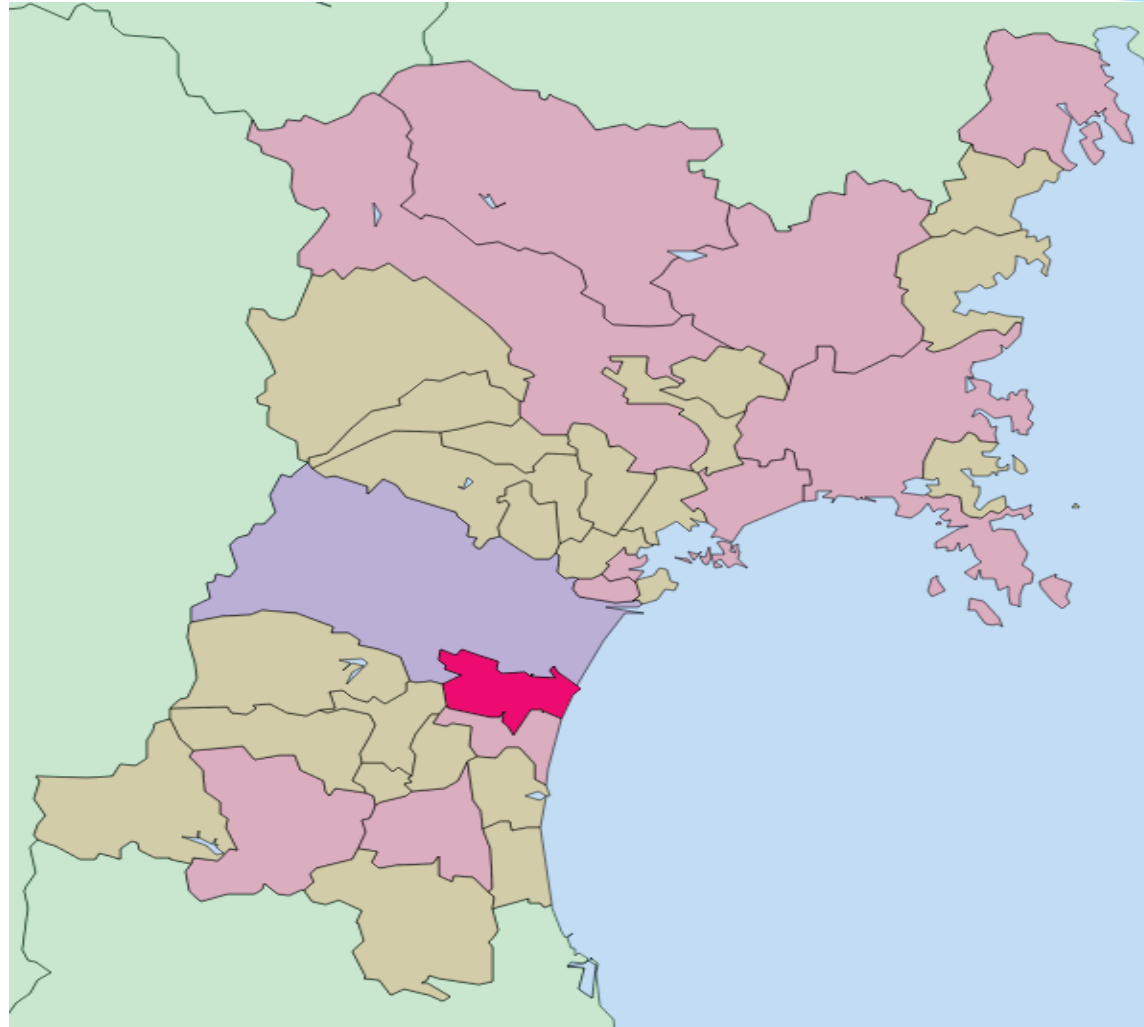
家賃全額自己負担

7

出典:2012WSA

4. 復興まちづくりの課題

名取市の事例研究



50km

出典: ¹⁰ウィキペディア

名取市関上の住民調整



出典：東北からの声



出典：東北からの声



出典：筆者撮影



出典：筆者撮影

閑上地区の被害と住宅復興の方向

○ 地区の特徴

- * 漁港を中心とした歴史ある町
- * 漁業・水産加工業従事者よりもサラリーマンが多い

○ 被害の状況

- * 被災前：2,551世帯、7,103人 → 931世帯、2,263人

○ 住宅復興の方向

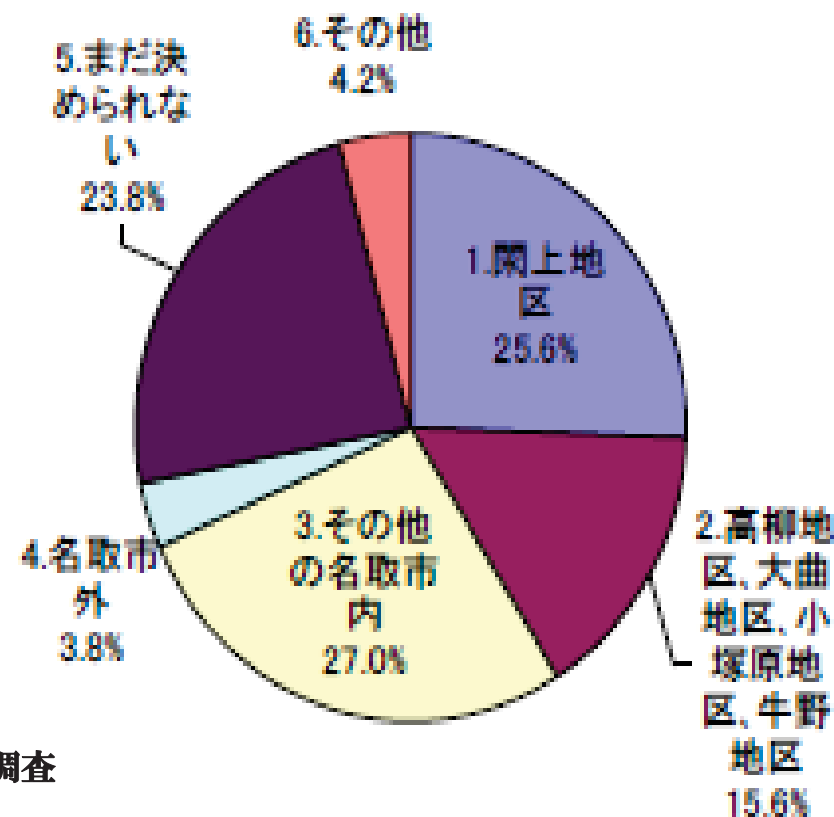
- * 当初は全面的に区画整理でかさ上げする方向
- * 市民意向調査：閑上再建とその他地域での再建とが拮抗
→ 線引きによる「防災集団移転」と「区画整理による
現地かさ上げ」を併用

名取市復興まちづくり意向調査結果 (H23.9～11 関上地区)

問11. 復興後に、あなたはどこに住みたいと思いますか。震災時にお住まいだった地区のところで、あてはまるもの1つに○印を記入してください。また、選んだ理由をご記入ください。

(1) 関上地区にお住まいだった方の希望をお聞かせください(関上地区は、堤防や嵩上げ道路による多重防御を整備したうえで、盛土による宅地の嵩上げを考えています)。

	回答数	割合
1.関上地区	327	25.6%
2.高柳地区、大曲地区、小塚原地区、牛野地区	199	15.6%
3.その他の名取市内	345	27.0%
4.名取市外	48	3.8%
5.まだ決められない	304	23.8%
6.その他	54	4.2%
無回答	785	—
回答者数	2,062	100.0%





再生目標のイメージ（関上地区）

■移転促進区域：関上3～7丁目、関上2丁目の一部（約31ha）

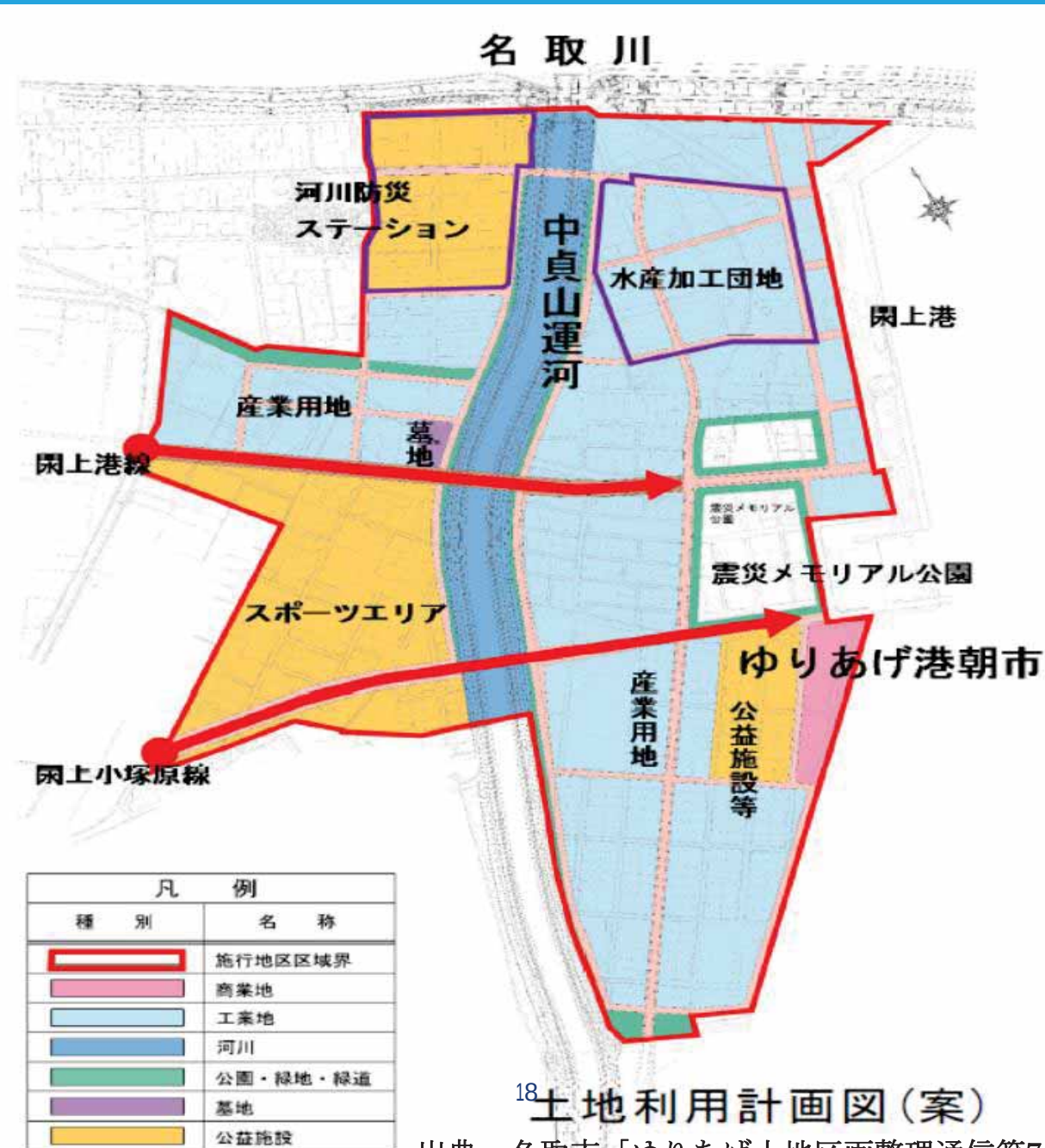
■対象戸数： 約1,400戸



※ 移転促進区域とは、原則として、住宅として使われていた宅地のうち、住民の生命、身体及び財産を津波等の自然災害から保護するために、住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域です。

出典：名取市沿岸地域活性化振興ビジョン

名取市関上の土地利用計画



18 土地利用計画図(案)

出典：名取市「ゆりあげ土地区画整理通信第7号」

女川町の事例研究

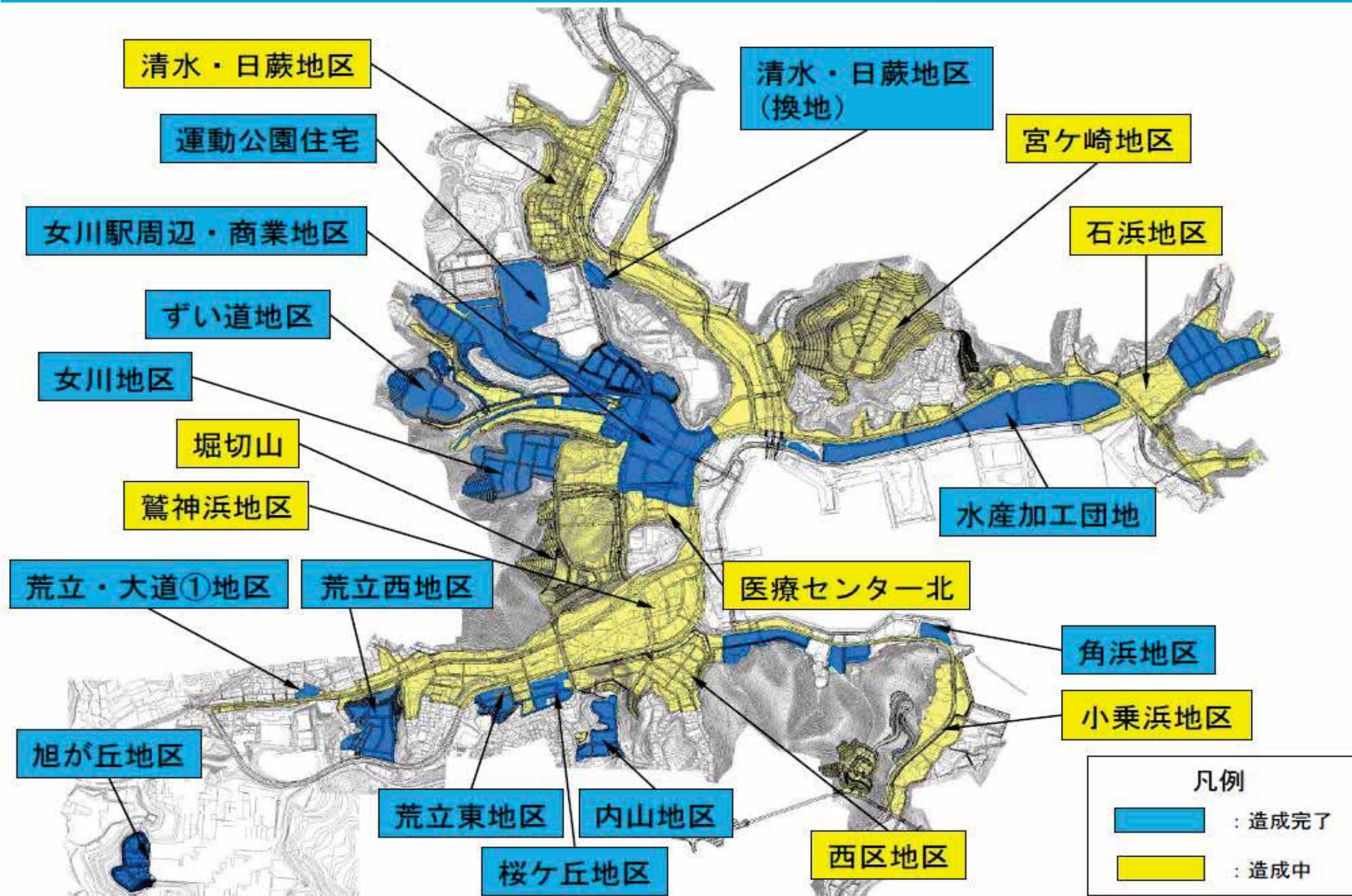


女川町における防災集団移転と土地区画整理事業

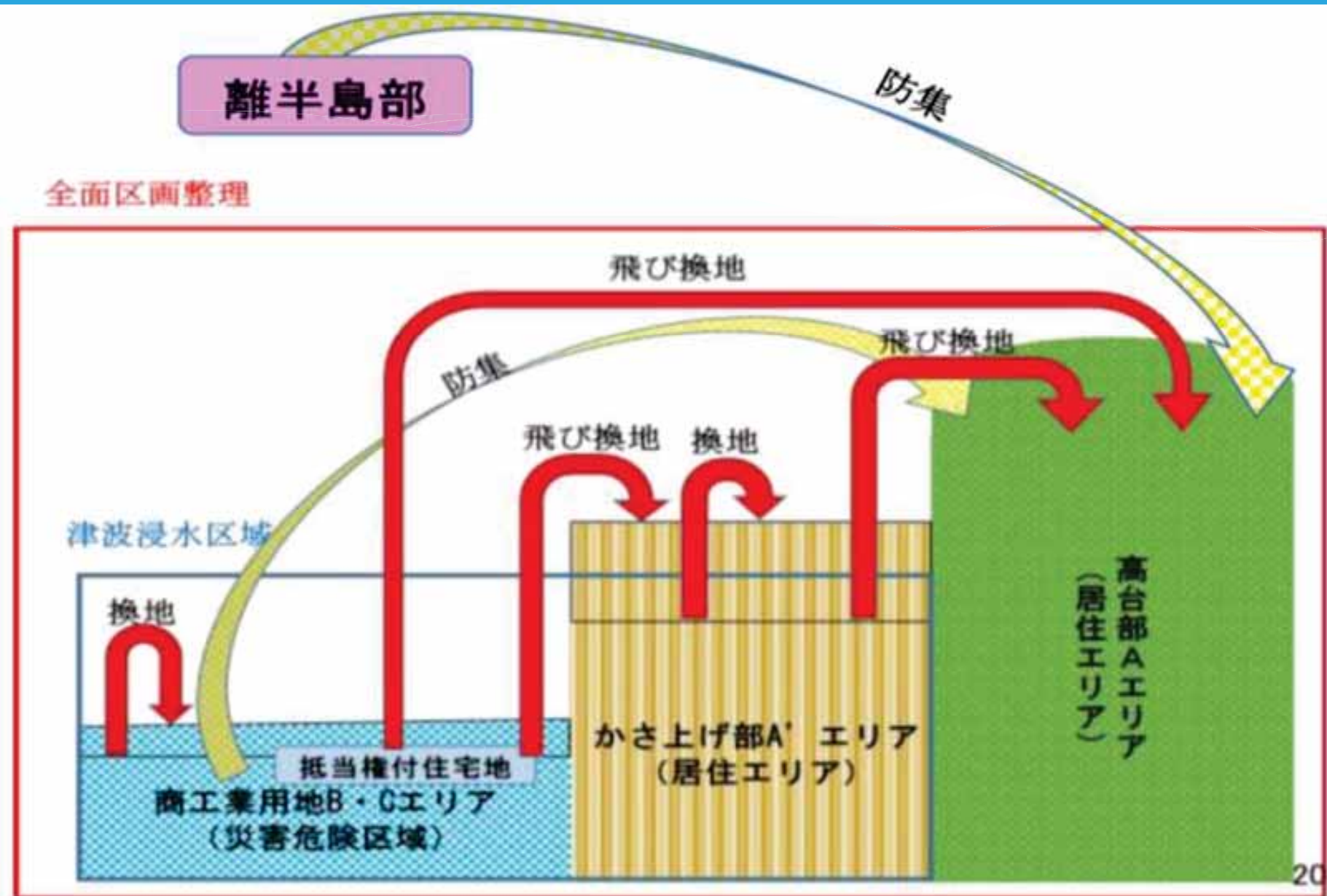


出典: 女川町

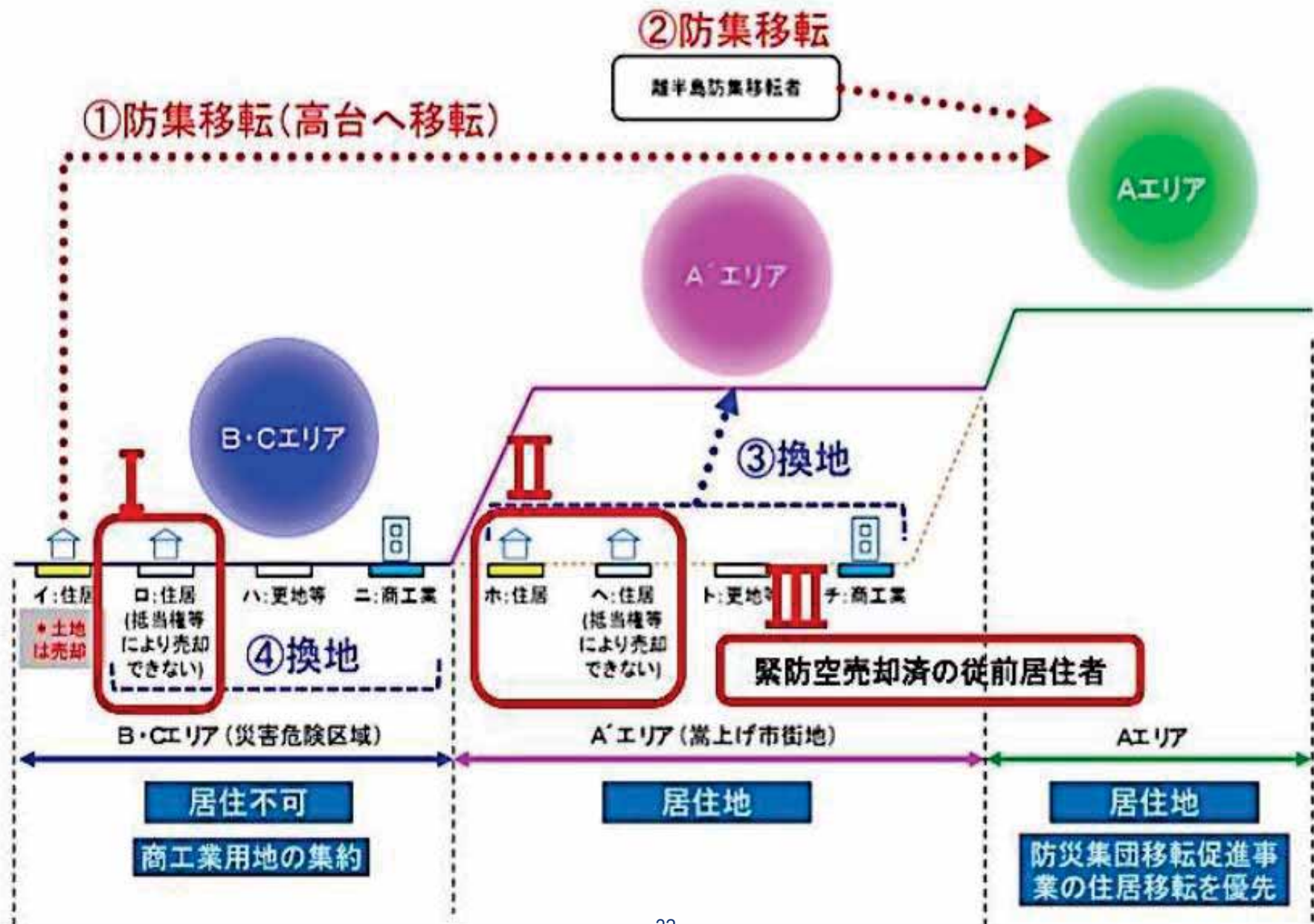
工事現況（中心市街地）



女川モデルのイメージ



女川町新たな高台移転基本ルール



JR女川駅



出典：女川町HP

○駅前商店街「シーパルピア女川」 :リース方式による商店街の復興



5. 災害救助法の課題

東日本大震災を踏まえた現行制度の課題

現物給付の原則の弊害

- 災害救助法では、原則として現物給付による支援



- 被災者のニーズとのミスマッチが発生している

被災者支援の長期化

- 災害救助法では避難所における避難生活は7日間を想定



- 東日本大震災においては最長9か月の避難所生活を余儀なくされたケースもあり、避難所生活は長期化の傾向にある

出典:2011WSA

災害救助法に関する提言

災害救助法の運用の改善

- 市場機能の活用によるミスマッチの解消
- 被災者の長期的な自立支援を盛り込んだ支援の実現

災害救助法の改正と災害復旧法体系としての新法

- 避難生活の長期化に対応
- 災害救助法第23条(現行第4条)の救助の種類から「仮設住宅」「応急修理」の文言を削除させることで、被災者支援の改善を図る→災害復旧法体系としての新法制定

災害救助法の改正

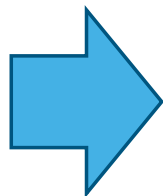
時系列的区分のない災害救助法

初動期・応急期・復旧期など



災害救助法
4条における
救助の種類

- 応急仮設住宅の削除
- 応急修理の削除



復旧期に位置づけを明確化

6. 今後の復旧・復興への課題

被災地の復興のためには、早期の被災者の自立を促す被災者支援を行うことが必要



復旧・復興期を含めた被災者支援改革の方向性の示唆

被災者支援と被災者の自立の両立

- バウチャー制度の導入による、自助を促す支援制度の創出
- 災害救助法の改正と災害復旧期に焦点を当てた災害住宅支援関係法の制定による中長期的な被災者支援制度の改善



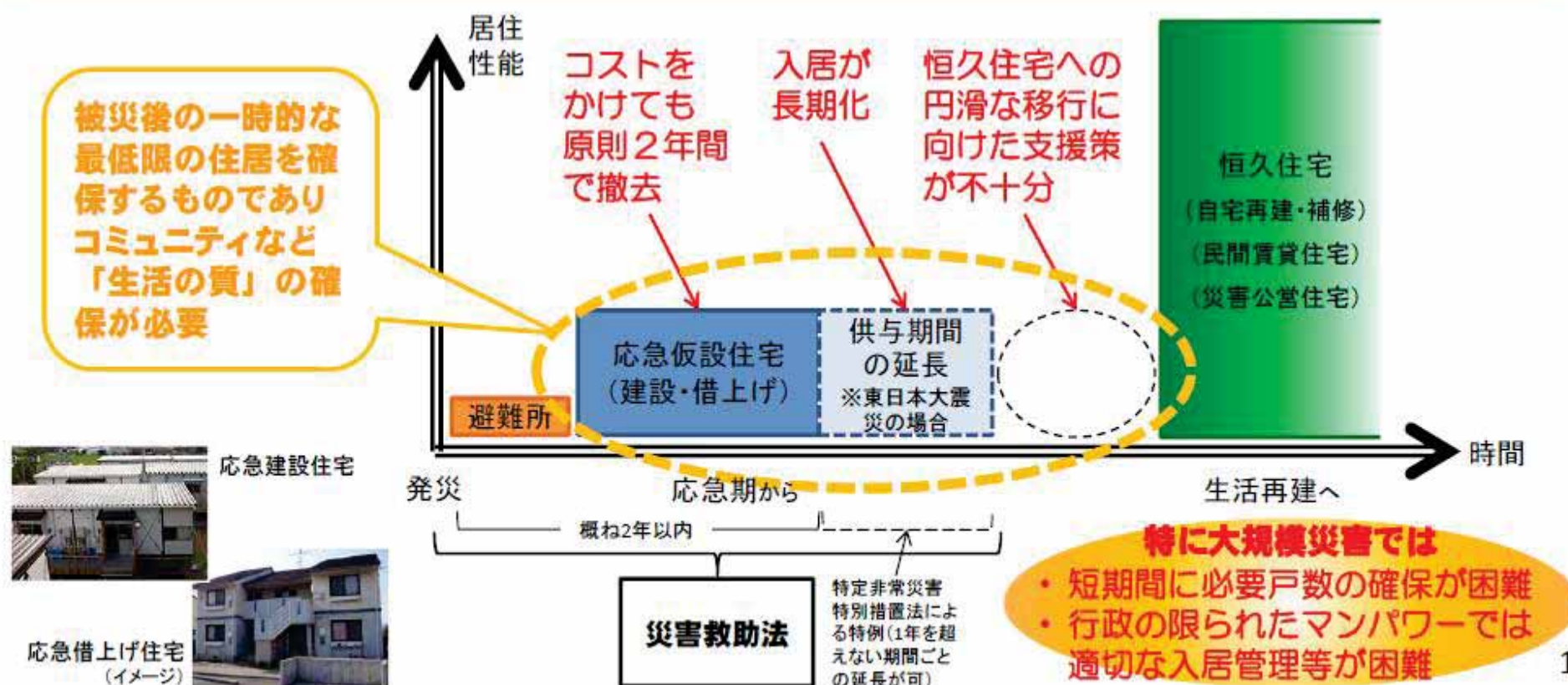
復旧・復興の円滑化のための枠組みの在り方の検討

「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」 概要①

現状と課題

(恒久住宅への移行までの全体的な課題)

- 応急仮設住宅は、住家が滅失した被災者のうち、自らの資力では住宅を確保することができない者に対し、「最低限の広さ・機能の住まい」を「短期間」供与することにより、「被災者の保護」と「社会秩序の保全」を図ろうとするもの
- 通常はコストをかけても原則2年間で解体撤去(改修して利活用したり、恒久住宅の建設を同時並行で進めた例あり)
- 東日本大震災では、入居期間が長期化せざるを得ず、日常生活の場として応急仮設住宅の質が向上
- 大規模災害時の膨大な応急住宅需要(広域避難を含む)に対して、大量の空き家が存在する大都市等における民間賃貸住宅の活用や、行政の限られたマンパワーで適切な入居管理等を行えるよう民間事業者等との連携強化が求められている
- 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、恒久住宅への円滑な移行に向けた支援が不十分

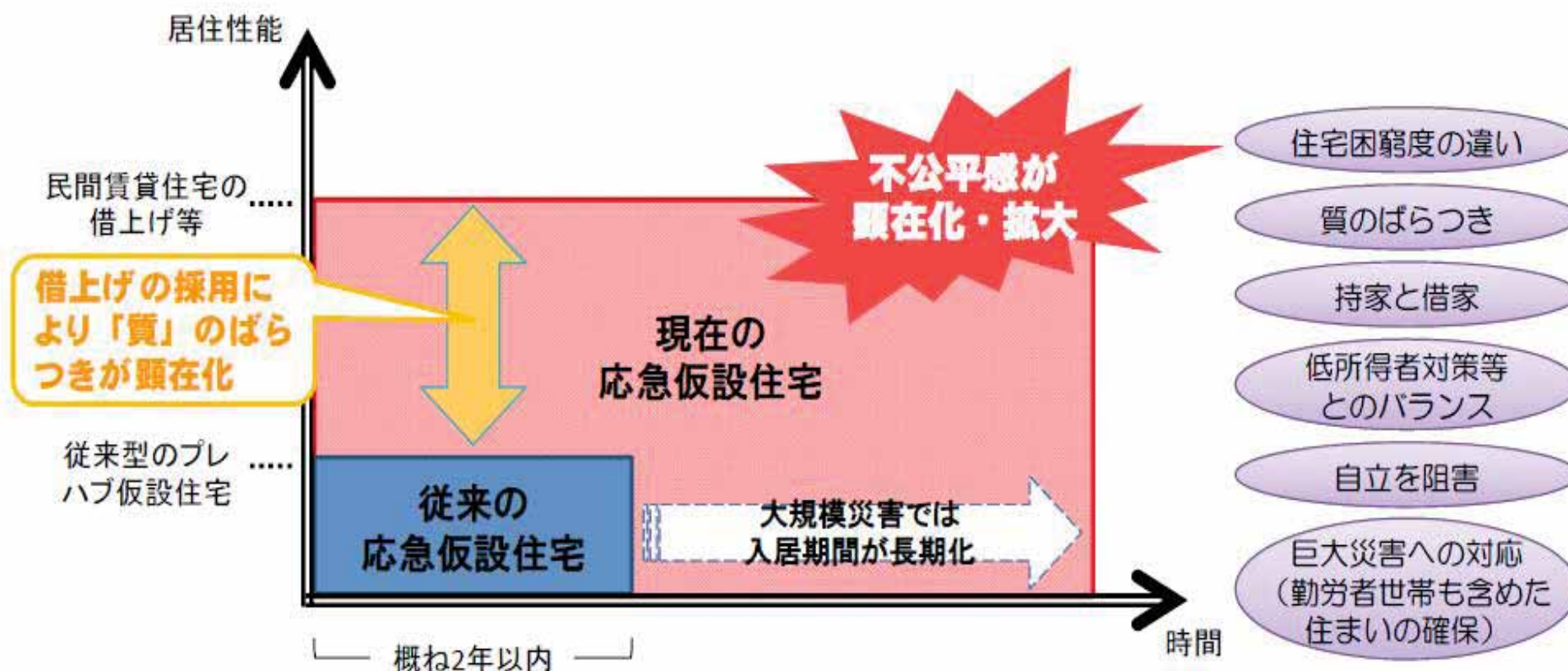


「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」 概要②

現状と課題

(現行の応急仮設住宅の問題点)

- 大規模災害の場合には災害発生直後の混乱が大きいため、住家被害の調査も直ちに行えるわけではなく、また資産の被害や被災後の所得の変化等も勘案すると、入居時点では住家の被害程度や資力の厳格な審査が困難
- 東日本大震災では、膨大な戸数を供給をするため、「従来型の応急仮設住宅の建設」と「民間賃貸住宅等の借上げ」を併用する必要が生じ、サービスの質に大きなばらつきが発生
- 入居の長期化に伴い、「資力」「質」「持家/借家」「低所得者対策等とのバランス」など様々な面で不公平感が顕在化・拡大
- 長期間無償の応急仮設住宅を供与していることで、かえって被災者の自立を阻害しているおそれ
- 首都直下地震等の巨大災害では、圧倒的な住宅不足が予測されるため、勤労者世帯も含めた住まいの確保が大きな課題



「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」 概要③

主な委員意見

1 応急仮設住宅

(1) 応急仮設住宅の位置付け等

- 自分の意志で住宅を選択できる条件が整うまでの間の居場所を確保することが、仮住まい制度の役割ではないか。
- 応急仮設住宅の供与と災害公営住宅などの住宅供給を一体的に捉える必要がある。
- 応急仮設住宅を災害救助法から外し、復旧期の法制度として別途創設すべき。
- 応急建設住宅に加え、将来、公営住宅に転用できるような応急住宅、応急借上住宅等の多様な住まい方の選択肢を提供する仕組みが必要。この際、応急建設住宅と応急借上げ住宅との間でサービス水準を揃え、イコルフットイングを確保する必要がある。

(2) 「現物給付」の在り方

- 現物給付は地方公共団体の事務負担が大きい。現金給付とし、応急仮設住宅や民間賃貸住宅に使えるようにすることが適切ではないか。この際、給付額に上限を設け、それを上回る分は自己負担とすることを考えるべきである。
- 現金給付では他の用途へ使用してしまうなどの懸念もある。パウチャー等により対応するという方法も考えられるのではないか。
- 現金給付とする場合、住宅所有者と被災者の契約となり、家賃と給付額の差額の滞納や退去時の問題への懸念から住宅が提供されなくなるおそれがある。また、地方公共団体等があらかじめ住宅確保要配慮者を把握し、災害時に住まいを確保できるよう支援する仕組みが必要。

(3) 資力要件や他の施策(低所得者対策等)とのバランス

- 大規模災害の場合、発災直後は一律に被災者を応急仮設住宅に入居させ、一定期間経過後に資力調査をすることとしてはどうか。
- 入居者には働いていないが資力がある方も見受けられ、支援を継続する方と自力再建していただく方を分けていくことが必要。

(4) 民間賃貸住宅の活用の在り方

- 供与期間終了後の解体撤去が不要であること等から、基本的には民間賃貸住宅を活用すべき。
- 高齢者は平時でも賃貸住宅に入居することが難しい上、災害時には自ら民間賃貸住宅を探すことが難しい。

(5) 恒久住宅への移行の在り方

- 応急仮設住宅の「終了期限」は、出口(移行先)が見えないと決められない。大規模災害の場合は、一定の期限をあらかじめ定め、「終了期限」を状況に応じて延長するなど全体的な再建の道筋を考慮した取扱いとすることが現実的。
- アメリカでは、借家人は支援の対象外である。借家人であった被災者がアパートが復旧し始めても無償のままということには疑問がある。

2 住宅の応急修理

- 大規模地震の場合には、現物給付では対応できない。パウチャーの活用等もう少し市場を活用する方策に変えていく必要がある。
- 応急修理を現金給付の制度とする場合、被災者生活再建支援制度とどう整理するかが大きな問題となる。
- 被災者が悪徳業者と契約することのないよう、建築関係団体と連携してアドバイスできる仕組みが必要。

3 相談・情報提供等

- メニューが多様化すると被災者によっては理解が難しい方もいるため、相談、情報提供機能を強化することが重要
- 被災者の生活再建の全体像を理解してカウンセリングできる人材が少ないため、研修や相談員の育成が必要。

「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」 概要④

今後の方向性

○ 今回の検討テーマは、

① 応急仮設住宅の位置付けや「現物給付」の在り方

② 資力要件や他の施策(低所得者対策等)とのバランス

③ 恒久住宅への移行の在り方

④ 住宅の応急修理の在り方

など根本的かつ広範な内容を対象としており、被災者に与える影響も少なくないと考えられることから、WG委員意見を踏まえ、今後、各界各層における幅広い議論を喚起し、法制度面を含めてさらなる検討を行うことにより、応急仮設住宅等の在り方を見直し、恒久住宅への円滑な移行に向けた「総合的な支援」を実施するべきである。

○ ただし、南海トラフ地震や首都直下地震の発生が懸念されることから、その際の膨大な応急住宅需要に対応するため、次の事項については、早急に推進すべきものと考える。

(1) 平常時における取組の充実

- ・ 都道府県による応急建設住宅用地の確保、応急借上げ住宅として空き家・空室を提供する意思のある住宅所有者の把握の促進
- ・ 都道府県間の広域連携の推進
- ・ 都道府県間における空き家・空室情報の提供方法、応急仮設住宅の仕様に関するこれまでの事例の周知等

(2) 民間賃貸住宅の積極的な活用と災害の特性等に応じた供与方法の選択

- ・ 応急借上げ住宅の積極的な活用の促進
- ・ 従前の地域コミュニティの維持、入居管理の適正な実施、大規模災害が発生した場合における応急仮設住宅の「終了期限」の考え方の周知等、基金等を活用した恒久住宅への円滑な移行の推進
- ・ 応急建設住宅の有効利用、応急仮設住宅と恒久住宅の同時並行での建設
- ・ これまでの先進的な取組事例のとりまとめ・周知

(3) 民間事業者等との積極的な連携の推進

- ・ 民間事業者等との連携に関する先進的な取組事例のとりまとめ・周知
- ・ 都道府県単位を超えた空き家・空室情報の収集・提供体制の構築、応急仮設住宅管理業務の幅広い外部委託等

(4) 被災者の住まいの確保に関する相談・情報提供体制の構築

- ・ 被災者の住まいの確保の全体像を理解してカウンセリングできる人材の育成
- ・ 被災者の住まいの確保について各方面の専門家が連携してトータルな対応ができる相談・情報提供体制の整備

災害対策法体系の現状と見直すべき方向

○現行法制の体系



○見直すべき体系

災害対策基本法 (一般法)

国は、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命」を有し、「防災に関し万全の措置を講ずる」責務を有する

特別法は一般法に優先する
国の役割が不明確



災害関連諸法 (特別法)

- ・ 災害救助法等
- 都道府県は、国の責任において、法定受託事務として救助を行う

災害対策基本法 (基本法・一般法)

- ・ 憲法理念を具体化する
(憲法第25条の生存権)
(同法第13条の幸福追求権)
- ・ 災害対策に関する理念を定める

災害対策基本法の理念・基本方針
に従って災害関連諸法を見直す



災害関連諸法 (個別法)

- ・ 災害救助法等
 - ・ 災害復旧法の体系
 - ・ 災害復興法の体系

ご清聴ありがとうございました！



現在の南三陸町防災庁舎
出典：筆者撮影