

災害時の住宅確保と今後に関する課題

～東日本大震災での避難生活を踏まえた検討～

パブリックコンサルティング第一事業部 研究員 赤松 宏和

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分に、東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）が発生した。地震により大津波が発生し、東北地方の太平洋沿岸部に壊滅的な被害をもたらした。また、地震の揺れや液状化現象、地盤沈下などにより、各種ライフラインも寸断された。

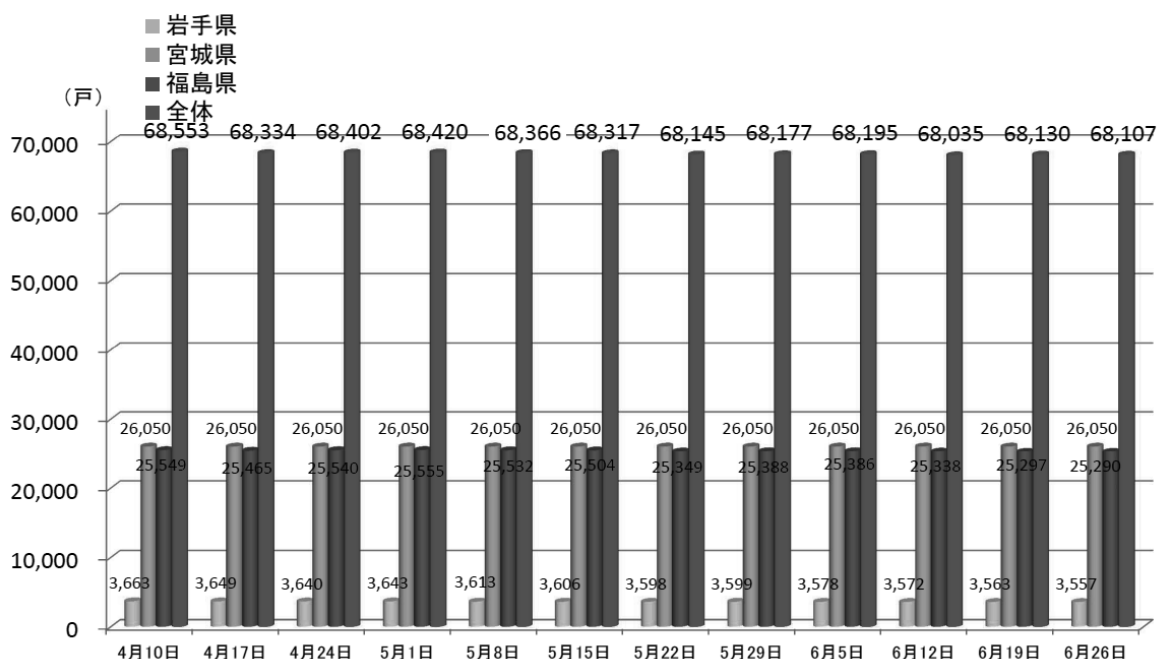
東日本大震災被災地の復旧・復興に向けて、東日本大震災復興構想会議等の複数の団体は、震災復興計画において都市の集約化・コンパクト化を進めることを提言した。これを受けて、2011 年 12 月現在で、多くの自治体で提言を反映させた震災復興計画を策定している。特に、大津波により家屋が流されるなどの直接的に被災した 3 県（岩手県、宮城県、福島県）の沿岸自治体では、地域内での高台移転等の検討が行われている。

そのような中で、東日本大震災に引き続く福島第一原子力発電所の事故により、特に福島県内には「全町避難」や役場機能の移転を余儀なくされた自治体があり、また、多くの住民も県内外の他自治体において避難生活を送っている。

これまでの大震災、例えば平成 7 年度阪神・淡路大震災や平成 16 年度新潟県中越地震でも、民間の賃貸住宅が「みなし仮設住宅」として活用されてきたが、他の都道府県が被災県からの被災者に対して「みなし仮設住宅」を供給した事例は平成 23 年度東日本大震災が初めてといっても過言ではない。平成 24 年 6 月 27 日現在、被災 3 県以外の民間賃貸住宅の借上げによる応急仮設住宅への入居戸数は 13,210 戸である。

本稿では東日本大震災発生後の避難生活についての課題をふまえ、長期避難者に対する仮設住宅のあり方について考察を行う。

図表1. 民間賃貸住宅の借上げによる応急仮設住宅への入居戸数の推移[6 月 27 日]



※1 各県からの報告に基づき作成

※2 全体には、岩手、宮城、福島以外の県において借り上げているもの(13,210件)を含む。

出典：復興庁ホームページ

避難場所と住宅の確保

災害救助法の弾力運用による「宿泊施設・民間賃貸住宅」の活用と応急仮設住宅の建設

(1) 災害救助法の弾力運用

～宿泊施設・民間賃貸住宅の活用～

応急仮設住宅は、災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）第 23 条第 1 項第 1 号に基づく救助のひとつとされており、「救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、厚生労働大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事が、これを定める。」と災害救助法施行令 9 条 1 項で定められている。

しかし応急仮設住宅の提供には時間を要するため、今回の震災では、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震等の経験をふまえ、公的な宿泊施設や民間の旅館・ホテル等を借り上げるにより避難所として活用された（避難所の設置のための相当な経費は 1 人 1 日 5 千円と設定、国庫負担）。

また、民間賃貸住宅や空き家を借り上げて応急仮設住宅とする（寒冷地であることを配慮して 1 戸あたり月額 6 万円以下、5 人以上の世帯は月額 9 万円以下）など、災害救助法の弾力運用が行われた（「平成 23 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、厚生労働省）。

その後も災害救助法の弾力運用は行われ、都道府県が借上げ住宅を供給する以前に、自ら民間賃貸住宅に入居した避難住民の当該民間賃貸住宅を都道府県との賃貸借契約に切り替え、借り上げ住宅とする特例措置も講じられた。また、入居期間は入居した日から原則 1 年間（最長 2 年間）とされている。

(2) 応急仮設住宅の建設

災害救助法施行令 9 条 1 項を受けて、『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 12 年 3 月 31 日厚生省告示第 144 号）第 2 条第 2 号で以下の通り定めている。

図表2. 応急仮設住宅の基準

2 応急仮設住宅

イ 家が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないものを収容するものであること。

ロ 一戸当たりの規模は、29.7 m²を標準とし、その設置のため支出できる費用は、2,342 千円以内とすること。

ハ 応急仮設住宅を同一敷地内又は近接する地域内におおむね 50 戸以上設置した場合は、居

住者の集会等に利用するための施設を設置できることとし、一施設当たりの規模及びその設置のために支出できる費用は、ロにかかわらず、別に定めるところによること。

ニ 老人居宅介護等事業等を利用しやすい構造及び設備を有し、高齢者等であって日常生活上特別な配慮を要する複数のものを収容する施設（以下「福祉仮設住宅」という。）を応急仮設住宅として設置できること。

ホ 応急仮設住宅の設置に代えて、賃貸住宅の居室の借上げを実施し、これらに収容することができること。

ヘ 災害発生の日から 20 日以内に着工し、速やかに設置しなければならないこと。

ト 応急仮設住宅を供与できる期間は、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すること。

また、期限については建築基準法第 85 条で以下の通り定めている。

図表3. 応急仮設住宅の期限

（仮設建築物に対する制限の緩和）

第 85 条 （省略）

2 （省略）

3 前 2 項の応急仮設建築物を建築した者は、その建築工事を完了した後 3 月を超えて当該建築物を存続しようとする場合においては、その超えることとなる日前に、特定行政庁の許可を受けなければならない。ただし、当該許可の申請をした場合において、その超えることとなる日前に当該申請に対する処分がされないときは、当該処分がされるまでの間は、なお当該建築物を存続することができる。

4 特定行政庁は、前項の許可の申請があつた場合において、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるときは、2 年以内の期間を限って、その許可をすることができる。

応急仮設住宅の仕様は「居室、台所、便所、風呂（浴槽、給湯設備有）、照明器具付、エアコン付、カーテン付、ガスコンロ付」となっている。なお、応急仮設住宅の家賃は無料だが、水道光熱費等は自己負担となっている。

なお、本稿ではこれ以降、建設型の応急仮設住宅を「応急建設住宅」、民間賃貸住宅の借上げによる応急仮設住宅を「応急借上げ住宅」と表現することとする。

災害救助法の適用期限後における住宅確保の課題

（１）災害救助法の適用期限後における課題

災害救助法は、避難所での生活をできるだけ速やかに解消するために「仮の住まい」を提供する事を念頭に置いた時限措置である。従って、応急仮設住宅に入居できるのは、「災害により住家が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができない者」とされている。

しかしながら、応急建設住宅も応急借上げ住宅もその入居期間は「原則２年」とされている。そのため、東日本大震災において岩手県と宮城県は、住宅への入居募集の際に契約期間を２年間として募集を行っている。福島県では募集時において示された入居期間は平成 24 年 3 月 31 日までであったが、平成 24 年 4 月 1 日に再契約が行われ、平成 26 年 3 月 31 日までに延長されている。

しかし、入居から 2 年が経過した後起こるであろう「応急仮設住宅から次の住家への移転」に際して、大きな問題が生じることが予測されるが、その対策が十分になされているとは言い難い。

例えば福島県の場合、災害ではなく原子力事故による避難指示等が出ている地域内から避難している者が存在する。特に福島第一原子力発電所がある、福島県双葉郡大熊町並びに双葉町は、今後 5 年間「(年間被爆放射線量が 50 ミリシーベルトを超える)帰還困難区域」に指定される可能性が高い。そのため、現在住んでいる応急仮設住宅の入居期間が過ぎた時、大熊町並びに双葉町の自宅に戻ることは事実上できないと想定される。

つまり、災害救助法の適用期間が終わった後、災害により応急仮設住宅に入居していた被災者は、自宅を改修工事したり建て直したりするなど、災害発生前に住んでいた場所に移転し、生活を行うケースが想定される（中には地域内での高台移転等、災害発生前に住んでいた場所以外に移転するケースもある）が、原子力事故により応急仮設住宅に入居していた被災者は、自宅ではない別の場所で生活を行わなければならない。

このように、東日本大震災ではこれまでの大震災ではなかった、新たな「災害救助法の適用期限後における課題」が生じてしまった。

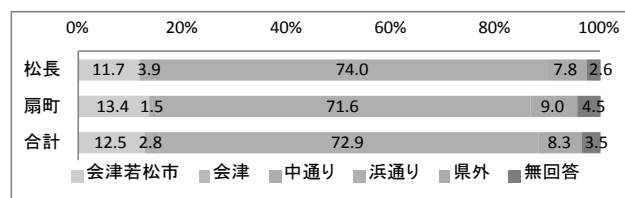
（２）他自治体に避難した被災者の課題

弊社では、福島県双葉郡大熊町から福島県会津若松市の応急建設住宅に入居している居住者に対してアンケート調査を実施した。対象は、「松永近隣公園応急仮

設住宅」と「扇町 1 号公園応急仮設住宅」の居住者であり、平成 24 年 1 月に調査票を配布、仮設住宅内の自治会の協力のもと回収を行った（回答数 144）。

帰郷するまでの間に転居をする場合の転居候補先としては、「浜通り（72.9%）」が圧倒的に多く、次いで「（現在住んでいる）会津若松市（12.5%）」となっている（図表 4.）。

図表 4. 帰郷までの間の転居候補先



出典：仮設住宅入居者への調査より価値総合研究所作成

さらに、アンケート調査を実施した 2 地区でグループインタビューを実施した（合計参加者数 34 名）。応急仮設住宅居住者の「帰郷についての意見」は以下のとおりである。

図表 5. 帰郷についての意見

- ・ 帰郷が前提であり、帰れるものであれば帰りたい。しかし、実際には困難であると思っている。（同種意見多数）
- ・ 除染も必要だが、完全に除染されて帰郷できるようになるかといえば、事実上困難であると思う。（同種意見多数）
- ・ 仮に時間をかけて除染したとしても、家や上下水道等のインフラの再整備が困難と思われる。震災前と同じ家には住めないだろう。
- ・ 帰郷したいが、それまで何年かかるか分からないので、帰郷や生活再建に向けての努力のしようがない。（同種意見多数）
- ・ 避難先で生活基盤を整える際に特に重視するのは子どもの教育等である。すでに子どもの生活・教育環境が整いつつあることから、今後何度も移転することは難しい。

他に、「今後の転居を考えるにあたっては、仮設の延長と考えるのか、恒久的なものとするのか、まだ自分の考えを整理できない。」という意見や「自分達の多くは農家であり、農地や土とのふれあいへのこだわりは強い。」という意見もあった。

このような住民の意見等も踏まえながら、大熊町では「第一次大熊町復興計画（素案）」を取りまとめている（平成 24 年 3 月 16 日）。

第一次素案では「仮の町」構想として、平成 26 年前

後にいわき市もしくはその周辺自治体で拠点作りに着手し、平成 28～32 年頃に役場機能や学校の移転を目指すこととしている。

しかし、小中学生の子供がいる世帯等を中心に、現在の避難先である会津若松市内で住宅を自らの費用で確保したいという声もあるが、転居費用や家賃等が大きな課題となっている。

なお、政府の原子力損害賠償紛争審査会は、政府の避難区域見直しに合わせ、「帰還困難区域」の場合、精神的苦痛などへの賠償として一括で「1 人 600 万円」を支払う考え方を示している（3 月 16 日）。

また、東日本大震災によって、それまで住んでいた地域を離れて別の地域に避難した被災者は、「職には就きたいが、職に就いたら地元に帰ることができなくなる」という不安を抱えていることもグループインタビューで明らかとなった。そのため、大熊町民が避難している会津若松市では「求人情報を出してはいるが、応募すらない（東山温泉街の旅館経営者）」という実態も明らかとなった。

被災者が生活を再建するためには、「職に就く」とことと「(安定した) 居住環境」が必要であるという「理屈」が東日本大震災（特に福島県）では通用しないため、これまでの災害では見られなかった「新たな課題」が生じており、今後の大きな障害になると想定される。

おわりに

応急借上げ住宅制度の課題解決に向けて

東日本大震災では、災害救助法の弾力運用により、旅館で被災者を受け入れた。旅館での避難生活は、荷物を保管するための場所や洗濯機が足りない等の問題もあったが、部屋は暖かくさらに温泉に入ることができるなど、それまでの避難所生活で蓄積された肉体的・精神的苦痛を和らげることができたという意見が多く、概ね被災者には好評であった。特に高齢者や健康に不安を感じる方にとって、旅館の従業員の方との交流の機会があったことによって「孤立」を防ぐことができたという点からも効果があった。

また、応急借上げ住宅として民間賃貸住宅が活用されたことによって、応急建設住宅に比べれば騒音やプライバシー、気象（寒さ・暑さ）に対する課題が緩和された。さらに、応急建設住宅が郊外部の空き地等に建設されるのに対して、応急借上げ住宅は商店街やコンビニ等の近くに立地していることから利便性が高いなど、その有用性も明らかとなった。

しかし前述のとおり、応急借上げ住宅制度にも「災害救助法の適用期限後」についての課題が存在する。

応急借上げ住宅は災害救助法に基づき供給される応急仮設住宅のひとつであり、入居期間が原則 2 年間で

あることを踏まえれば、普通建物賃貸借契約ではなく、契約期間が終了したら契約が切れる「定期建物賃貸借契約」とすることが望ましい。

しかし今回、「定期建物賃貸借契約」は普通賃貸借契約と比較して手続き等が面倒であること、また、事前の準備が万全ではなかったこと、さらに、短期間に多くの民間賃貸住宅を被災者に提供する必要があったため、普通賃貸借契約が結ばれたケースがあった。つまり、住宅所有者を「甲」、都道府県を「乙」とし、被災者は都道府県から使用許可を得ているという関係となっている。そのため、応急借上げ住宅入居者に退去してもらうことが必要となった際に、退去をめぐる新たなトラブルが発生する可能性がある。

また、応急建設住宅と異なり、応急借上げ住宅の場合は被災者がばらばらの場所に居住するため、避難元自治体との交流やコミュニティの維持についても課題となる。

応急建設住宅については、これまでの災害時における経験から「どのように供給するか」がある程度明らかになっているが、応急借上げ住宅についてはまだその「仕組み」が構築されていない。

以上を踏まえて、応急借上げ住宅を活用する際の「入居時（契約時）・入居期間中・退去時」の対応について検討を行うことが重要であり、また応急借上げ住宅制度についても事前周知を行うとともに、「定期建物賃貸借契約」についての理解を深めることも必要となる。

<参考文献>

- 1) 1997 年 3 月、神戸市弁護士会、「阪神・淡路大震災と応急仮設住宅 一調査報告と提言一」
- 2) 2006 年 4 月、木村悟隆、「仮設住宅の居住性」、長岡技術科学大学新潟県中越地震被害報告書、pp.154～163
- 3) 2006 年 9 月、鈴木とも他、「災害事例にみる応急仮設住宅に対する居住者の要求調査と今後への提案 一仮設住宅に関する研究 その 2 一」、日本建築学会学術講演梗概集（関東）、pp.483～484
- 4) 2012 年 3 月、原子力損害賠償紛争審査会、「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）」
- 5) 2011 年 10 月、大熊町、「大熊町復興構想（案）」
- 6) 2012 年 3 月、「第一次大熊町復興計画（素案）」
- 7) 福島民報ホームページ
<<http://www.minpo.jp/>>
- 8) 福島民友ホームページ
<<http://www.minyu-net.com/index.html>>