

【ポイント】

- ・大災害の際に供給される応急仮設住宅と災害公営住宅については、従来から、もっと連続的に利用できる、簡易住宅の提案や、継続的に移行できないのか、という指摘がある。
- ・これについて、応急仮設住宅と災害公営住宅の双方から課題を分析すると、災害公営住宅側には制度的な課題がある。
- ・この点についての制度改善の提案を行う。

1. はじめに

大規模な自然災害が発生した場合のすまいの再建にあたっては、現在、主に、応急仮設住宅から、自力再建、自力再建ができない場合は災害公営住宅という流れになっている。

その一方で、建設型応急仮設住宅については、熊本地震におけるRC基礎など恒久的に使える機能が持ったものがでてきていること、借上げ型応急仮設住宅は、そもそも民間賃貸住宅を借り上げているので、ハード自体は恒久性があることなどを背景にして、応急仮設住宅と災害公営住宅をもっと連携させる、あるいは、応急仮設住宅と災害公営住宅を一体的に考え、耐用年数を20年程度とする簡易住宅といった提案もなされている。

これらの議論を踏まえて、本稿では、現行法上の課題を整理する。

2. 応急仮設住宅と災害公営住宅の連携に関するこれまでの議論

(1) 内閣府の研究会での議論

内閣府の「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」(2014.8)では、委員の意見として公有地でのプレハブ仮設の公営住宅転用などが提案されている¹。また、その後の内閣府の「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論点整理」(2017.8)では、応急仮設住宅の継続居住の必要性とその際の建築基準法上の課題整理まで踏み込んで分析している²。

しかし、その後の具体的な検討は確認できない。

(2) 国会での議論

平成28年の第190国会では、表1のとおり、与党議員から20年程度持つ簡易住宅の提案がなされ、内閣府防災担当大臣が前向きに検討すると回答している。

しかし、それ以降の議論は確認できていない。

(表1)

第190回国会 参議院 決算委員会 第11号 平成28年5月23日
<p>036 末松信介 災害救助法の下で被災者に対して、仮設住宅ですね、二年間区切って無償で貸与するという制度がございますが、多くの被災者の方々は二年で出ていくというのはこれ難しいわけです。阪神・淡路大震災でも、最後の仮設住宅入居者から鍵を引き取ったのは五年二か月後です。阪神・淡路大震災のときの仮設住宅は、撤去費用も含めて一戸約三百万円、東日本大震災は、これは各県差異がありますけれども、平均して七百万円なんです。</p> <p>私は、この仮設住宅を三年たったら潰す、四年たったら潰すというぐらいだったら、二十年の仮設住宅とか二十年の簡易住宅ということも提供してはどうかということをおもうんです。七十歳で家を失ってしまって、今更ローンを組むこともできません。貯金を取り崩すこともできません。自分の介護のことや病気のこともあります。立派な家を建てることは不可能なんです。その意味もまたないかもしれません。だからといって鉄筋の公営住宅に入りたいかといったら、やはり近所付き合いいもあって顔なじみがいる、近所の顔が見えるという、そのことがやはりお年寄りにとっては大事であります。</p> <p>具体的にこの二十年の簡易住宅、変えていくには災害救助法と建築基準法の法改正が必要だと思いますけれども、担当大臣のお考えをお伺いしたいと思います。</p>
<p>○国務大臣(河野太郎君) 応急仮設住宅は、おっしゃるように、災害救助法に基づき、災害により住家が全壊等し居住する住家なくなった被災者の方に対し、自宅の再建や災害公営住宅の整備がなされるまでの間、一時的な住まいを確保されるために提供されるものでございます。</p> <p>この応急仮設住宅を二十年というのは、そもそも災害救助法の目的そのものとの整合性の問題があるので難しいのではないかと考えておりますが、我々内閣府防災も、おっしゃるように、御高齢で住宅を災害で失った方が住宅の再取得や再建をするというのはかなり難しいということも事実でございますので、ただ単に二年間だけの応急仮設を造ってということではなくて、そうした例えば御高齢の方の住宅の再取得、再建をどういうふうにしたらいいたほうがいいんだろかということは一つの大きな課題だということに思っております。</p> <p>応急仮設住宅のようなものでないものを提供するというやり方も当然考えられると思いますので、ここは前向きにしっかり検討してまいりたいというふうに思っております。</p>
<p>○国務大臣(石井啓一君) 応急仮設住宅につきましては、恒久的な住宅と異なり、存在期間が短いことを前提に構造、防火、避難規定などの建築基準法に基づく規制を緩和しております。一方、二十年にわたって居住する住宅を提供するに当たっては、その存続期間の長さを考慮いたしますと、居住者の安全性等を確保する観点から、構造、防火、避難等の基準に適合した形で整備していただく必要があると考えております。</p> <p>御指摘がありました簡易な住宅につきましては、建築基準法に基づく基準に適合しつつ、早期に建築可能で簡素な工法の住宅を開発することにより実現可能なものと考えております。実際に、東日本大震災の被災地である釜石市においては、工法を工夫をしまして工期等を大幅に短縮したスチールハウスによる災害公営住宅を初めて整備するなど、簡素でスピーディーに整備可能な復興住宅が実現をされております。</p> <p>御提案を踏まえまして、簡素かつスピーディーに整備可能な工法の実現に向けた技術開発やその成果の普及を進めるとともに、できるだけ早期に着工できるよう支援を行うことによりまして、被災地における多様な住まいのニーズの実現を支援してまいりたいと考えております。</p>

3. 応急仮設住宅と災害公営住宅との連携にあたっての前提

(1) 制度的検討にあたっての前提条件の整理

応急仮設住宅と災害公営住宅の双方の機能を満たす住宅を検討するにあたっては、表1で国土交通大臣が発言しているように建築基準法上の恒久的な安全性基準を満たす必要がある。

その上で、そのような一定の安全性を満たす住宅について、20年程度もつ簡易住宅を構想するにあたっては、論理的には、応急仮設住宅と災害公営住宅とは全く別の新しい公共施設＝公物の制度を創設する方式、応急仮設住宅と災害公営住宅を併用できるようにする方式、応急仮設住宅から間を置かずに災害公営住宅に移行する方式の三つが論理的に想定できる。

このなかで、表2に示すとおり、現実性が高いものとしては、3番目の応急仮設住宅から間を置かずに災害公営住宅に移行する方式＝接続方式が考えられることから、本稿では、接続方式を前提に検討を進める。

(表2)

	方式の概要	立法にあたっての課題
新公物管理方式	応急仮設の段階から改良を行い連続的に恒久的な公営住宅に移行する、新しい公物管理方式	<ul style="list-style-type: none"> ・救助と恒久的な低所得者向け住宅に共通する新たな政策理念を構築して、独自の補助率等の予算措置を要求することが必要 ・応急・仮設ということで超法規的に適用除外されていた、地方自治法第244条の2による公の施設の条例制定義務、消防設備の整備義務など、他の法律との関係整理が必要 ・災害直後に、法令に基づかずに通知等で柔軟に実施していた応急仮設住宅のメリットを失わせる恐れがある
兼用工作物方式	応急仮設住宅に対して、一定時期以降は災害公営住宅としての法的位置づけを追加的に付与する方式	<ul style="list-style-type: none"> ・同じ住戸について、応急仮設住宅と災害公営住宅という兼用工作物と観念するのは従来の兼用工作物の概念と異なる ・兼用工作物とすると応急仮設住宅自体が恒久化することになり、災害救助法の基本理念に反する
接続方式	応急仮設住宅から間を置かずに災害公営住宅に移管する方式	<ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅に居住している居住者の居住住関係の安定性を維持する工夫が必要 ・応急仮設住宅、災害公営住宅の政策理念を維持することができる ・それぞれの制度所管省庁が責任をもって制度改正に取り組むことができる

4. 検討の対象とする法令

(1) 検討の対象とする法令

応急仮設住宅側は、災害救助法関係の法令及び運用の細部を定めている災害救助法事務処理要領を分析する。

災害公営住宅側は、公営住宅法関係の法令及び運用に関する通知が対象になる。さらに、公営住宅は公営住宅法第48条で管理については法律の定め以外は条例で定めることになっているので、条例もその分析の対象とする。

(2) 公営住宅管理条例の実態

公営住宅管理条例の実態を分析した結果は表3のとおりである³。

(表3)

公営住宅条例制定全都道府県市町村数		1596	100.0%
法律に基づく入居資格要件特例規定状況	被災市街地特別措置法特例	1370	85.8%
	福島復興再生特別措置法特例	497	31.1%
	東日本大震災特別区域法特例	73	4.6%
管理対象となる公営住宅を特定する法形式	条例で定める形式	1062	66.5%
	規則又は告示等で定める形式	375	23.5%
	条例指定を原則とし、借り上げ型のみ規則で規定	2	0.1%
	規定なし	157	9.8%
家賃の決定手続	首長が定める(法律どおりの規定)	1596	100.0%
	審議会手続など法律に上乗せた規定	0	0.0%
入居者の選考基準及び決定手続	首長が定める手続きのみ	1432	89.7%
	入居審査全体に専門家審査会	105	6.6%
	住宅困窮度は専門家審議会で審議	60	3.8%
	住宅困窮度の判定基準を審議会で審議	413	25.9%
特別な整備基準規定状況	災害の際の基準緩和の特例	22	1.4%
	買い取り・借り上げで基準緩和の特例	22	1.4%

表3のうち、緑のセルの部分は、地方公共団体が独自の手続を定めている事項であり、積極的に評価できる。また、このような実態を踏まえて、制度提案を検討する必要がある。

これに対して、黄色のセルは、大災害に伴う特別措置法で公営住宅の入居資格要件から被災者であれば所得要件なしに入居できるように緩和する特例である。これについては、多数の条例が措置をしていない。これ自体は法律との不整合が生じていることになる。

公営住宅法第48条は法律で定めるもの以外を条例で定めることを求めており、法律で定めている入居資格要件を特段の上乗せ又は横出しする趣旨なく、法律と同じ規定を再度条例で定める必要性は乏しい。よって、最終的には入居者資格要件自体を条例から削除することが本来の姿だが、それまでの間は、法律の規定が条例に優先すると解釈することで対応が可能と考える。

これに対して、オレンジのセルの部分は、公営住宅を設置し管理を開始する場合には、法律の特段の定めがなければ（公営住宅法の設置管理に開始に関する規定は存在しない）、地方自治法第244条の2に基づく、条例で定める必要がある。この規定が欠如している条例は1割程度存在する。

この規定については、後述のとおり、応急仮設住宅から災害公営住宅に移行する場合に不可欠な規定である。しかし、公の施設の管理開始について、安易に法律に規定することは望ましくないと考える。このため、この部分の条例の不適合については、各地方公共団体に改善のための条例改正が行われることを期待する以外にない。

以上のとおり検討対象法令を整理したうえで、次に各法令における課題を整理する。

5. 応急仮設住宅と災害公営住宅との連携にあたっての改善方向

(1) 災害救助法関係法令

災害救助法は以下に示すとおり、実際の運用基準を示している災害救助法事務処理要領において、2年経過後は都道府県等の災害救助法の実施主体の判断で譲渡ができるように制している。

よって災害救助法令側には課題は存在しない。

第4 2 応急仮設住宅の供与 (5) 留意点

(イ) 財産処分の制限期間内（2年）は、内閣総理大臣の承認を得て処分することが必要であるが、通常、換価処分できるものは換価処分をし、その収入は解体撤去等の処分のために必要とされる経費に充て、なお残余があるときに負担率に応じた国庫返還金が課される。

(ウ) 解体撤去等に要する費用等は、災害救助費で負担できる。ただし、救助が終了し、内閣総理大臣の定める処分制限期間経過後においては有償譲渡等を含め都道府県の定めるところであり、都道府県の判断により救助以外の目的で使用する場合においては、都道府県が負担する。

(2) 公営住宅法関係法令

公営住宅法関係法令については、熊本地震の際に整備された応急仮設住宅を公営住宅でなく、自主条例に基づく市町村有住宅に移管した背景について、熊本県の担当者へのヒヤリング結果は以下の通りである⁴。

- 公営住宅は家賃補助があり有利なのだが、基準や制度の縛りが厳しすぎる
- 耐用年数の規制、間取りの面積規模、目的外使用の範囲が厳しすぎる
- 家賃水準をもっと自由に決めたい
- このため、公営住宅でなく市町村有住宅を選択した

また、応急仮設住宅に居住している被災者がそのまま災害公営住宅に居住できるようにするためには、入居者資格要件の緩和（住宅困窮条件をそのまま適用すると、応急仮設住宅に入居している被災者よりも避難所にいる被災者の方が住宅困窮度が高い可能性があり、応急仮設住宅入居者が継続して災害公営住宅に入居し続けられない可能性がある）など、一定の緩和が必要と考える。

その他、応急仮設住宅の被災者に対して事前に告知するなどの制度改善提案は、表4のとおりである。

(表4)

対象事項	応急仮設住宅と災害公営住宅を接続するために必要な法律改正内容
管理開始 48 地自244の2	・応急仮設住宅の居住者に対して、6ヶ月以上前に通知を行ったのちに、応急仮設住宅を公営住宅として設置することができることとする
募集方法 22	・なし(現行法の「災害」で対応可能)
入居者資格 23、24	・応急仮設住宅の居住者が現に居住している住宅に設置される公営住宅に申し込んだ場合には、第23条各号の入居資格を具備するとみなすこと
選考手続 25	・応急仮設住宅の居住者は、当該応急仮設住宅に設置された公営住宅に入居できるものとする ・この手続の際に条例で専門家からなる審査などの手続を付け加えるを妨げないようにすること
家賃の減額 16、28、 29	・応急仮設住宅の居住が認められている期間内に当該住宅が公営住宅として設置される場合には、家賃を減額できることとする
整備基準の緩和 5	・応急仮設住宅に対して公営住宅として設置管理する場合には、一定の水準までその基準を緩和できることとする
耐用年限の緩和 44、令12	・応急仮設住宅を公営住宅と設置管理する場合には、耐用年限を短縮すること

(備考)数字は単独では公営住宅法の条文を、地自は地方自治法を、令は公営住宅法施行令を、その次の数字はその条文を示す。
赤のセルは、応急仮設住宅の被災者が継続的に災害公営住宅に入居できるための規定、緑のセルは、災害公営住宅の基準について、応急仮設住宅から移行することを踏まえて、緩和するための規定である。

6. まとめ

本稿では、応急仮設住宅と災害公営住宅との間の中間的な住宅の議論及び被災者が生活の本拠を移動せずに、応急仮設住宅から災害公営住宅に住み続けるという二つの観点を踏まえて、それに対する応急仮設住宅及び災害公営住宅の双方の性江戸的課題を整理した。これによって、近年停滞している、応急仮設住宅と災害公営住宅との連携を強化するという議論が活性化することを期待している。

なお、本稿で議論の前提とした接続方式以外にも、応急仮設住宅と災害公営住宅とは全く別の公共施設＝公物を概念して制度提案することも論理的にはありえる。

この点については今後の課題としたい。

(佐々木 晶二)

-
- ¹ 内閣府「被災者の住まい確保策に関する委員の意見整理」(2014.8)では、16頁に「(応急仮設住宅について)公有地で中長期的に使用できるのであれば、原則2年後から公営住宅としてしようできるように、当初から基礎等を強化して、耐久性を向上させるべきである。」と、17頁には「従来型の応急仮設住宅に加え、将来、災害公営住宅に転用できる応急住宅、応急借上げ住宅といった多様な住まいの選択肢を提供する仕組みが必要である。」との指摘がある。
 - ² 内閣府の「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論点整理」(2017.8)本編9頁「3-2(2)②応急建設住宅の活用」の項目で「建設資材や建設技術者が不足し、住宅再建には長期間を要するという前提で、応急対策と復旧・復興対策を連続して一体的に実施することが必要となる。」及び20頁「6-1(1)被災者に状況に応じた適切な支援」の項目で「地方公共団体は、災害救助法の救助期間の終了に伴い、広域避難している被災者も含めて円滑に住まいの再建にうつることができるよう、被災者の属性や居住形態に応じた支援を講じるべきである。」とその一つの方策として応急仮設住宅の再活用を挙げている。
 - ³ 分析手法については、拙稿「応急仮設住宅と災害公営住宅との連携のため法制度上の提案について」(日本災害復興学会論文集 No.13, 2019.2)参照。
 - ⁴ 2020年10月に熊本地震当時の熊本県公営住宅担当官に対してメールでのやりとりで確認。