

# 応急仮設住宅

## 1. 応急仮設住宅の概要

応急仮設住宅の概要

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/wg/pdf/dai1kai/siryo4.pdf>

### 1. 趣旨

災害救助法は、非常災害に際して、応急的に必要な救助を行い災害にかかった者の保護の徹底と社会の秩序の保全を図ることを目的としている。災害のため住家が滅失した被災者は、応急的に避難所に避難することとなるが、避難所は、災害直後における混乱時に避難しなければならない者を、一時的に受け入れるためのものであるから、その期間も短期間に限定されるので、これら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、簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図るものである。

### 2. 対象者

住家が全壊又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住宅を得ることができない者

### 3. 費用の限度額（平成 25 年度）

- (1) 規格：1戸当たり平均29.7㎡（9坪）を標準とする
- (2) 限度額：1戸当たり平均2,401,000円以内
- (3) 同一敷地内等に概ね50戸以上設置した場合は、集会等に利用するための施設を設置できる。（規模、費用は別に定めるところによる）

### 4. 着工期間

災害発生の日から20日以内に着工

### 5. 供与期間

建築工事が完了した日から2年以内

### 6. その他

- 高齢者等の要援護者等を数人以上収容する「福祉仮設住宅」を設置できる
- 民間賃貸住宅の借り上げによる設置も対象とする
- この基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、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、救助の程度、方法及び期間を定めることができる。
- 通常は行政を経由しない次のような経費を除き、無償で提供されるのが通例
- 個人が負担すべき応急仮設住宅の維持及び管理に必要な経費
- 入居者の自治会等が徴収する共益費等

## 災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）（抄）

（目的）

第1条 この法律は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

（救助の種類等）

第4条 救助の種類は、次のとおりとする。

## 1 避難所及び応急仮設住宅の供与

### 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) (抄)

(避難所及び応急仮設住宅の供与)

第2条 法第4条第1項第1号の避難所及び応急仮設住宅の供与は、次の各号に掲げる施設ごとに、当該各号に定めるところにより行うこととする。

#### 2 応急仮設住宅

イ 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ものを収容するものであること。

ロ 1戸当たりの規模は、29.7 m<sup>2</sup>を標準とし、その設置のため支出できる費用は、2,401,000 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の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 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。

ヘ 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。

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。

### 応急仮設住宅のコスト

#### ■近年の災害における応急仮設住宅建設に係る戸当たり単価

発災日	災害名	災害救助法に基づく一般基準（円）	実際の単価（特別基準（円））
2004 年 10 月 23 日	新潟県中越地震	2,433,000	4,725,864
2007 年 3 月 25 日	能登半島地震	2,342,000	5,027,948
2007 年 7 月 16 日	新潟県中越沖地震	2,326,000	4,977,998
2008 年 6 月 14 日	宮城・岩手内陸地震（岩手県）	2,366,000	5,418,549
	宮城・岩手内陸地震（宮城県）		4,510,000
2011 年 3 月 11 日	東日本大震災（岩手県）	2,387,000	約 617 万円
	東日本大震災（宮城県）		約 730 万円
	東日本大震災（福島県）		約 689 万円

※ 談話室・集会所の建設費、造成費、追加工事費を含む建設コストの戸当たりの平均コスト（平成 25 年 1 月時点 厚生労働省調べ）。

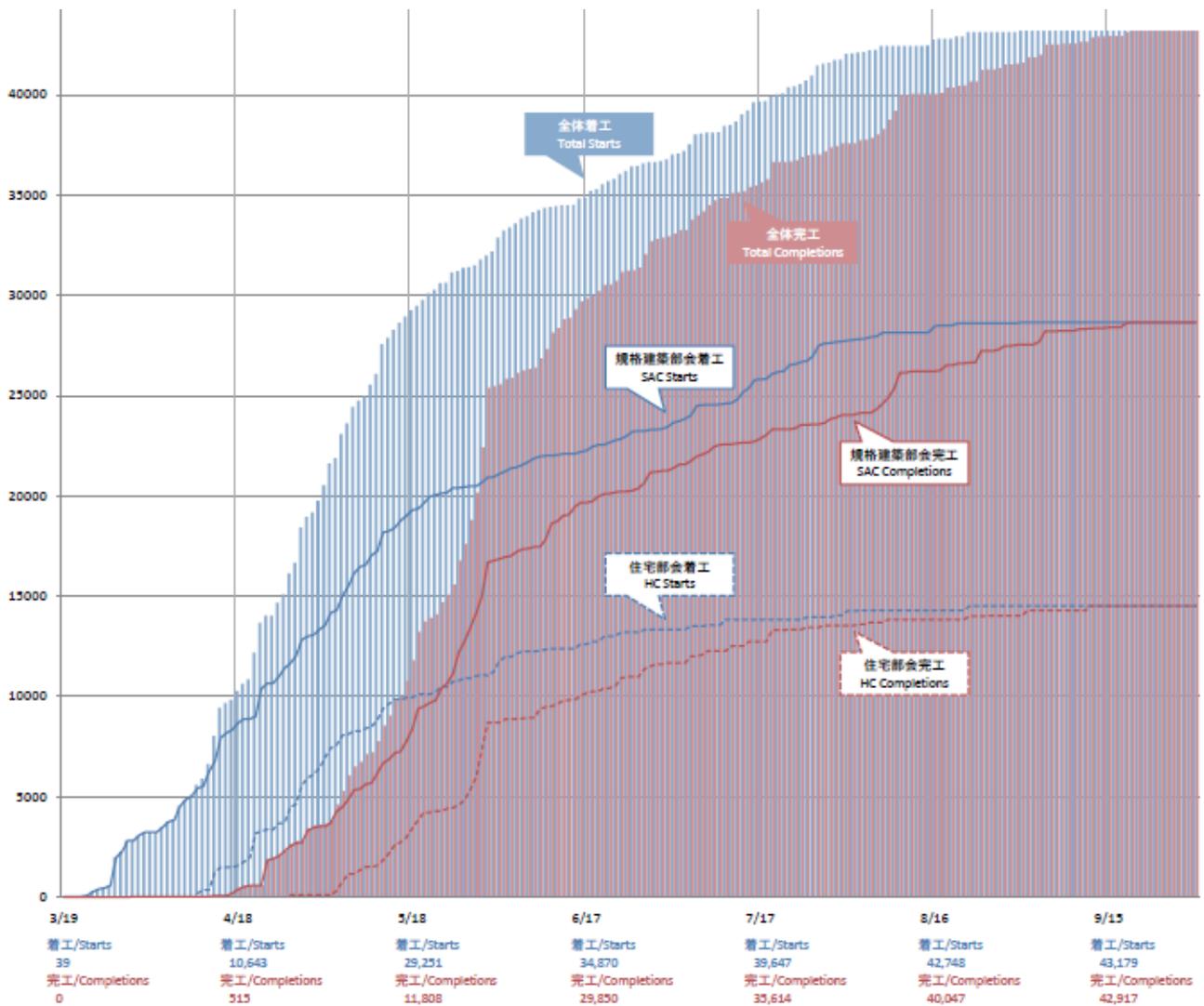
## 2. 東日本大震災における応急仮設住宅の建設

### 2.1 プレハブ建築協会による応急仮設住宅の建設

一般社団法人プレハブ建築協会は、「災害時における応急仮設住宅の供給に関する協定」をすべての都道府県と締結しており、地震・火災・風水害などの災害が発生した場合、被災した都道府県からの要請により、被害者のために迅速な供給体制を整えている。

主にプレハブ仮設建築メーカーを主体とした規格建築部会が供給するものと、主にハウスメーカーを主体とした住宅部会が供給するものとに分かれる。

規格建築部会は、岩手県で7,702戸、宮城県で14,310、福島県で6,343戸で合計28,355戸、また住宅部会は、3県合計14,519戸、2部会合計で42,874戸を9月28日までに引渡した。



## 2.2 公募した地元の建設事業者による建設

被災した地方自治体は、これまでは社団法人プレハブ建築協会と応急仮設住宅の建設を進めてきたが、それぞれの県内の建設事業者等が有する住宅生産能力を最大限活用し、さらに地場森林資源の活用を図るとともに、応急仮設住宅のより迅速な供給を目的として、東日本大震災では建設事業者の公募を行った。

岩手県では平成23年4月18日から5月2日までの期間で建設事業者を募集した結果、89社・グループ（応募戸数11,406戸）の応募があり、書類審査及び、5月6日の選定委員会（行政職員5名）の結果を受け、建設事業者を次のとおり決定した。21社・グループ（供給可能戸数2,494戸）

平成23年岩手県応急仮設住宅公募供給事業 建設事業候補者一覧

	事業者名 (◎：グループ代表事業者)	所在地	構造	資材 (国産・輸入の別)	供給可能 戸数
1	EC南部コーポレーション株式会社	奥州市	木造 (在来軸組工法)	国産	100
2	有限会社いわい	岩手郡滝沢村	木造 (在来軸組工法)	国産	24
3	有限会社エル カサ	盛岡市	木造 (在来軸組工法)	国産	24
4	株式会社小原建設	北上市	鉄骨フレーム工場 製作ユニット工法	国産	100
5	佐野建設株式会社	奥州市	木造 (在来軸組工法)	国産	48
6	株式会社ジェイウッド	盛岡市	木造 (在来軸組工法)	国産	60
7	◎株式会社下館工務店	九戸郡洋野町	木造 (在来軸組工法)	国産	48
	株式会社プライム住建	盛岡市			
8	◎昭栄建設株式会社	盛岡市	木造 (在来軸組工法)	国産	60
	株式会社結設計	東京都中央区			
	山長建設工務店株式会社	千葉県鎌ヶ谷市			
9	◎伸和ハウス株式会社	一関市	軽量鉄骨造	国産	30
	株式会社舞石組	一関市			
10	住田住宅産業株式会社	気仙郡住田町	木造 (在来軸組工法)	国産	60
11	◎大伸工業株式会社	盛岡市	木造 (在来軸組工法)	国産	24
	株式会社下河原組	盛岡市			
12	株式会社タカヤ	盛岡市	木造 (在来軸組工法)	国産	180
13	◎東照建設株式会社	盛岡市	木造 (在来軸組工法)	国産	24
	株式会社サンホーム	久慈市			
14	株式会社日盛ハウジング	盛岡市	木造 (在来軸組工法)	国産	498

15	日本住宅株式会社	盛岡市	木造 (枠組壁工法)	国産	504
16	株式会社長谷川建設	陸前高田市	木造 (在来軸組工法)	国産	200
17	◎東日本アセットマネジメント株式会社	大船渡市	木造 (在来軸組工法)	国産	68
	株式会社匠建設	大船渡市			
	株式会社杉山組	大船渡市			
18	株式会社日沼工務店	秋田県秋田市 (盛岡市に営業所)	軽量鉄骨造	国産	24
19	◎株式会社平野組	一関市	木造 (在来軸組工法)	国産	120
	有限会社玉澤建設	東磐井郡藤沢町			
	有限会社佐々忠建設	釜石市			
20	◎富士工業株式会社	京都府京都市	軽量鉄骨造	輸入	250
	有限会社千葉技建	奥州市			
	株式会社アクトファクトリー	京都府京都市			
21	◎有限会社吉田建設	久慈市	木造 (在来軸組工法)	国産	48
	外館工務店	久慈市			
	株式会社長内健一建築設計事務所	久慈市			
合 計					2,494

宮城県では、輸入住宅資材を用いた応急仮設住宅及び宮城県における応急仮設住宅供給事業者の公募を行った。輸入住宅資材を用いた応急仮設住宅の公募は、平成23年4月15日～平成23年4月25日に行われ、応募総数322件のうち宮城県内に供給可能な要件適合件数は204件であった。

また宮城県における応急仮設住宅の公募は、平成23年4月19日～平成23年4月28日に行われ、応募総数156件（うち要件適合件数77件）であった。

しかし県から提示されたリストをもとに、市町村から実際に発注されたのは、5社・グループの523戸であった。

発注市町村名	供給事業者名	所在地	構造	供給戸数
山元町	株式会社八重樫工務店	柴田郡大河原町	在来木造	125
山元町	奥田建設株式会社	仙台市	鉄骨造(ユニット)	159
南三陸町	株式会社 山大・ 宮城県森林組合連合会JV	石巻市	在来木造	15
南三陸町	山庄建設株式会社	南三陸町	軽量鉄骨造	35
女川町	TSP太陽株式会社	東京都	鉄骨造(ユニット)3階建	189
合 計				523

福島県では、応急仮設住宅の早期の供給促進と県産材、県内企業の活用を図るため、県内に本店を置く建設事業者等を対象に、募集戸数総数4,000戸を、応募期間を平成23年4月11日から4月18日までとして、福島県応急仮設住宅建設事業候補者の公募を行った。

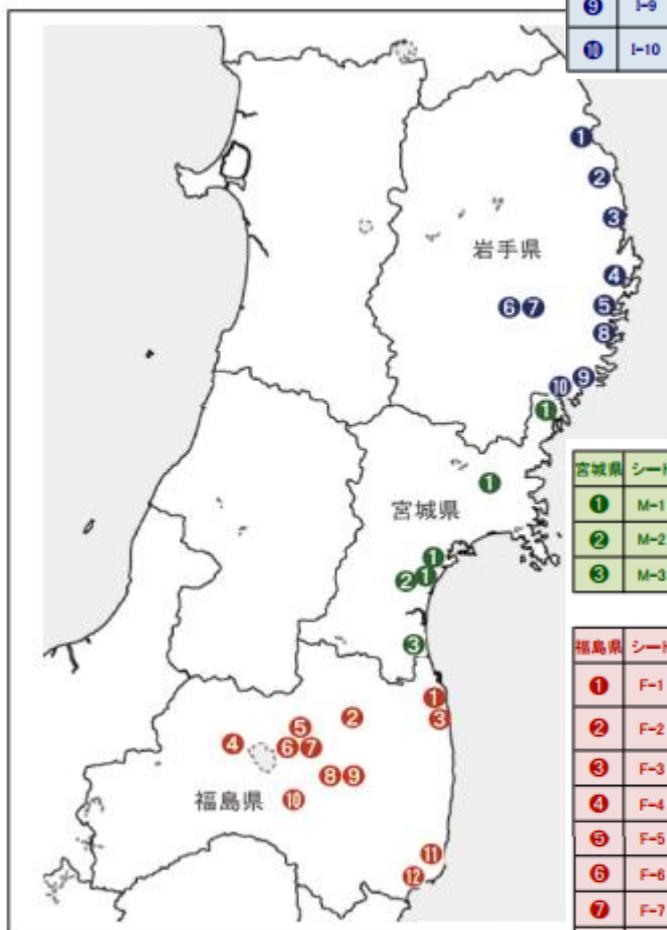
28事業者から総数16,226戸の応募があり、選考委員会による審査は、4月21日に県庁において行われ、次のとおり福島県応急仮設住宅建設事業候補者が選考された。

事業候補者名	分類	代表者	構成員数	代表者の地域	構造	供給依頼 予定戸数 (戸)
株式会社 エコ・ビレッジ	単体 企業	株式会社エコ・ビレッジ 代表取締役 和田 正光	-	いわき	木造	400
株式会社 工房夢蔵	単体 企業	株式会社工房夢蔵 代表取締役 吉田 達夫	-	県中	木造	100
ジャーネットビル ダー連合 福島	団体 等	光建設株式会社 代表取締役 吉田 正子	5	県北	木造	100
島和建设(株)	団体 等	島和建设(株) 代表取締役 嶋崎 尊士	3	県中	木造	150
中村・クサノ特定建設 工事共同企業体	団体 等	中村土木株式会社 代表取締役 植村 賢二	2	相双	木造	500
株式会社ニーズ	単体 企業	株式会社 ニーズ 代表取締役 三瓶 浩徳	-	相双	鉄骨造 (ユニット)	150
一般社団法人 日本ログハウス協会 東北支部	団体 等	株式会社芳賀沼製作 代表取締役 芳賀沼 養一	5	南会津	木造 (丸太組)	500
フェニーチェふくしま	団体 等	株式会社大原工務店 代表取締役 大原 定雄	36	県中	木造	500
福島県応急仮設住宅 建設工事 水中・ファースト特定 建設工事共同企業体	団体 等	株式会社 水中組 代表取締役 水野谷 正一	2	いわき	木造	100
社団法人福島県建設 業協会	団体 等	社団法人福島県建設業協会 会長 三瓶 英才	96	県北	木造 A	300
					木造 B	230
					木造 C	200
					木造 (パネル D)	220
					鉄骨造 (プレハブ B)	350
三春町復興住宅つくる 会	団体 等	株式会社はしもと住宅店 代表取締役 山田 俊嗣	5	県中	木造	100
株式会社悠二十一	単体 企業	株式会社悠二十一 代表取締役 渡部 伸	-	会津若松	木造	100
合 計						4,000

木造応急仮設住宅等事例

[http://www.kiwoikas.u-tokyo.ac.jp/upImages/uploader\\_examiner/pdf20120528132517.pdf](http://www.kiwoikas.u-tokyo.ac.jp/upImages/uploader_examiner/pdf20120528132517.pdf)

岩手県	シート	所在地	工法	戸数	名称
①	I-1	九戸郡野田村	在来軸組工法	39	野田村野田第3仮設団地 (泉沢農村公園)
②	I-2	下閉伊郡田野畑村	在来軸組工法	42	田野畑村第3仮設住宅 (アズビイ仮設駐車場)
③	I-3	宮古市	在来軸組工法	1	田老仮設保育園
④	I-4	下閉伊郡山田町	角材連結パネル化 工法(FSB工法)	26	山田町飯岡第4仮設団地 (山田町町民農園)
⑤	I-5	上閉伊郡大槌町	在来軸組工法	34	大槌町安渡第2仮設団地(安渡小学校)
⑥	I-6	遠野市	木質系枠組みパネル	40	遠野市穀町仮設団地(希望の郷「絆」)
⑦	I-7	遠野市	在来軸組工法	1	遠野市穀町仮設団地内サポートセンター
⑧	I-8	釜石市	在来軸組工法	240	釜石平田第6仮設団地 (平田多目的グラウンド)
⑨	I-9	陸前高田市	在来軸組工法 (SR工法)	47	陸前高田市小友町財当仮設団地
⑩	I-10	陸前高田市	在来軸組工法 (壁パネル積立工法)	60	オートキャンプ場モビリア



宮城県	シート	所在地	工法	戸数	名称
①	M-1	気仙沼市	在来軸組工法	125	気仙沼小原木小学校グラウンド、他3例
②	M-2	名取市	在来軸組工法	150	名取市NTTグラウンド
③	M-3	亶理郡山元町	在来軸組工法	125	中山地区応急仮設住宅

福島県	シート	所在地	工法	戸数	名称
①	F-1	南相馬市	木造パネル工法	114	南相馬市小池長沼応急仮設住宅 (南相馬地区A、B)
②	F-2	川俣町	在来軸組板倉工法	40	川俣町体育館
③	F-3	南相馬市	在来軸組工法	42	南相馬市原町区高見町公園
④	F-4	会津若松市	丸太組工法	40	会津松長団地
⑤	F-5	本宮市	在来軸組工法	114	本宮高木地区応急仮設住宅
⑥	F-6	本宮市	丸太組工法	128	本宮恵向公園
⑦	F-7	本宮市	丸太組工法	1	本宮恵向公園口バス集客施設
⑧	F-8	田村郡三春町	在来軸組工法	19	旧中郷小学校跡団地
⑨	F-9	田村郡三春町	在来軸組工法	1	旧中郷小学校跡団地 地域高齢者サポート拠点
⑩	F-10	白河市	木造混構造 (真壁落し込み工法)	66	白河市郭内第二
⑪	F-11	いわき市	在来軸組工法	40	四倉町細谷
⑫	F-12	いわき市	在来軸組板倉工法	162	いわき高久第十

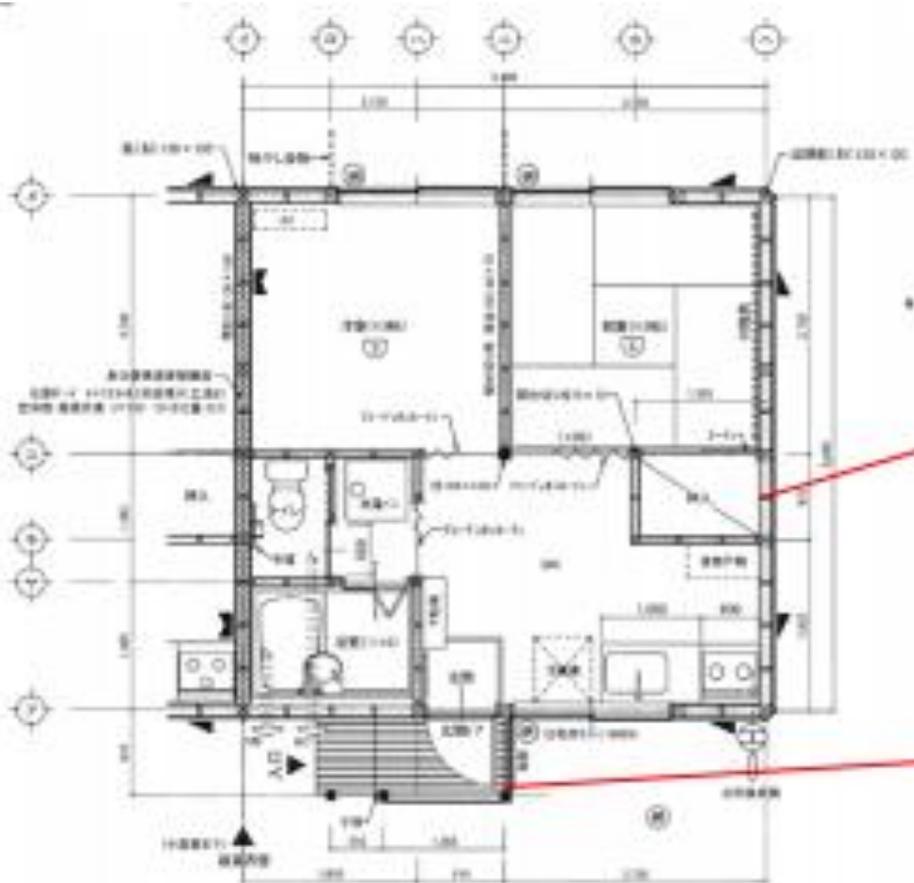
I-1

岩手県

野田村野田第3仮設団地(泉沢農村公園)

所在地:岩手県九戸郡野田村大字野田 14 地割 13-6 戸数:39戸

工 法:在来軸組工法





I-4

岩手県

山田町飯岡第4仮設団地(山田町町民農園)

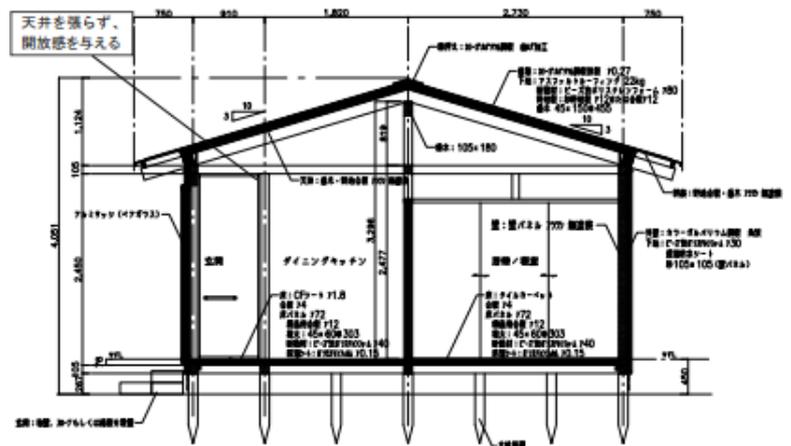
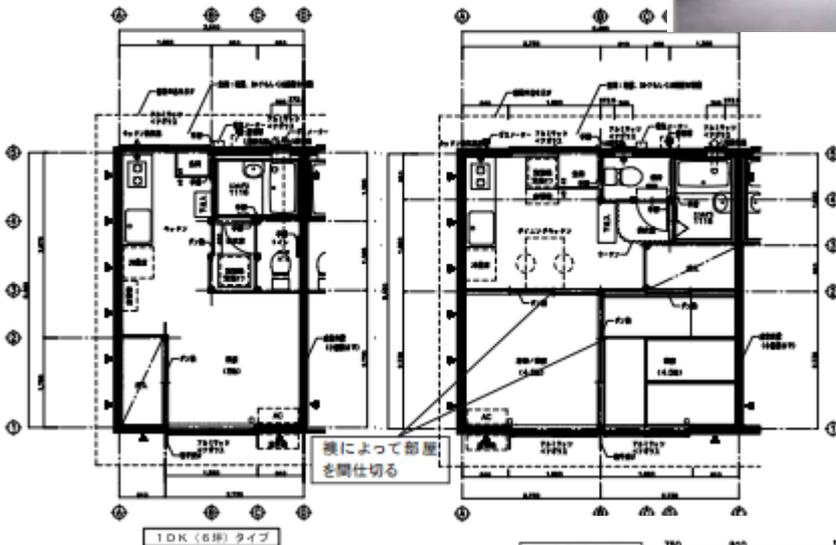
所在地:岩手県下閉伊郡山田町飯岡第7地割地内

戸数:26戸

工 法:角材連結パネル化工法(FSB 工法)



□標準的な平面図(1DK、2DK) S=1/100





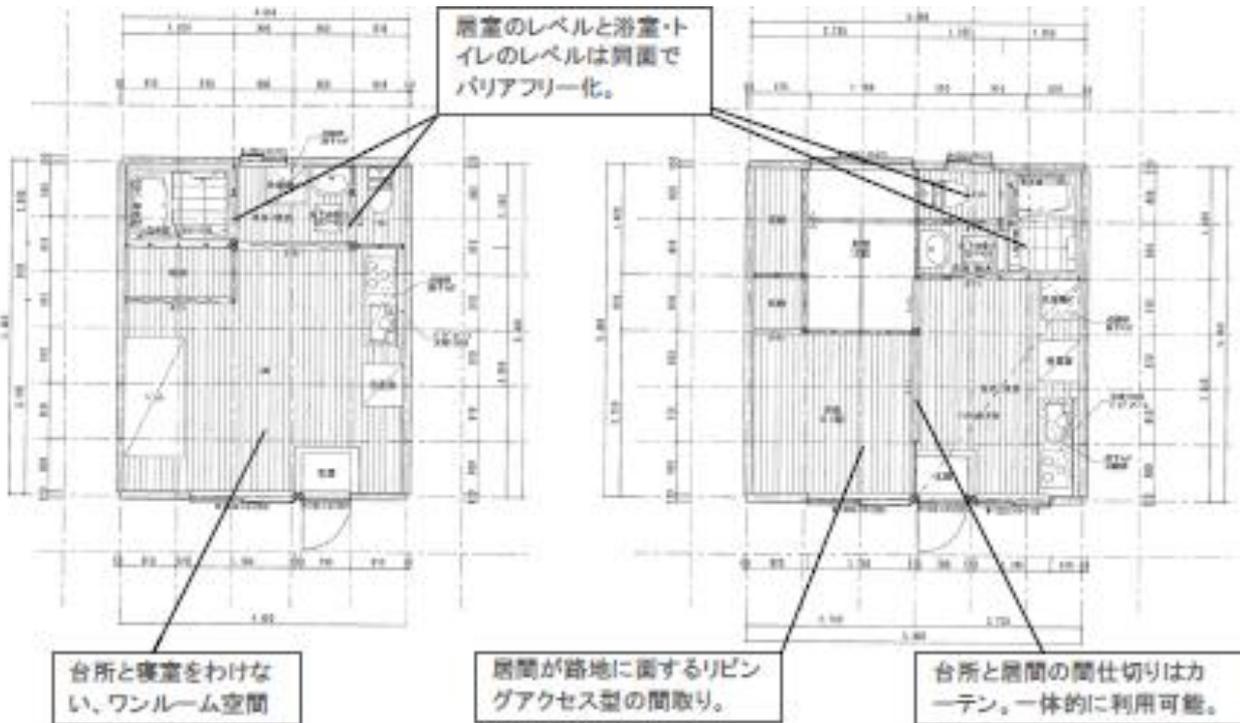
岩手県

遠野市穀町仮設団地(希望の郷「絆」)

岩手県遠野市穀町8番地

戸数:40戸

木質系枠組みパネル



所在地:岩手県釜石市大字平田第5地割地内

戸数:240戸

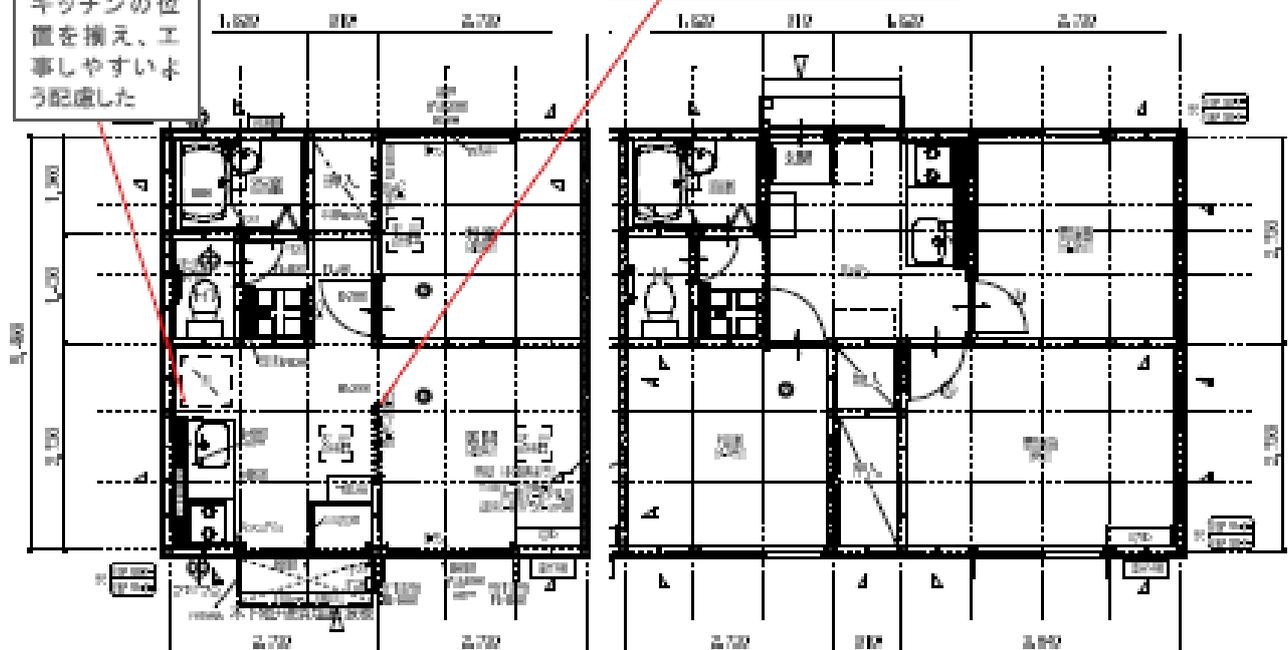
工法:在来軸組工法



□標準的な平面図(2DK、3DK) S=1/100

全ての住戸の  
キッチンの位  
置を揃え、工  
事しやすいよ  
う配慮した

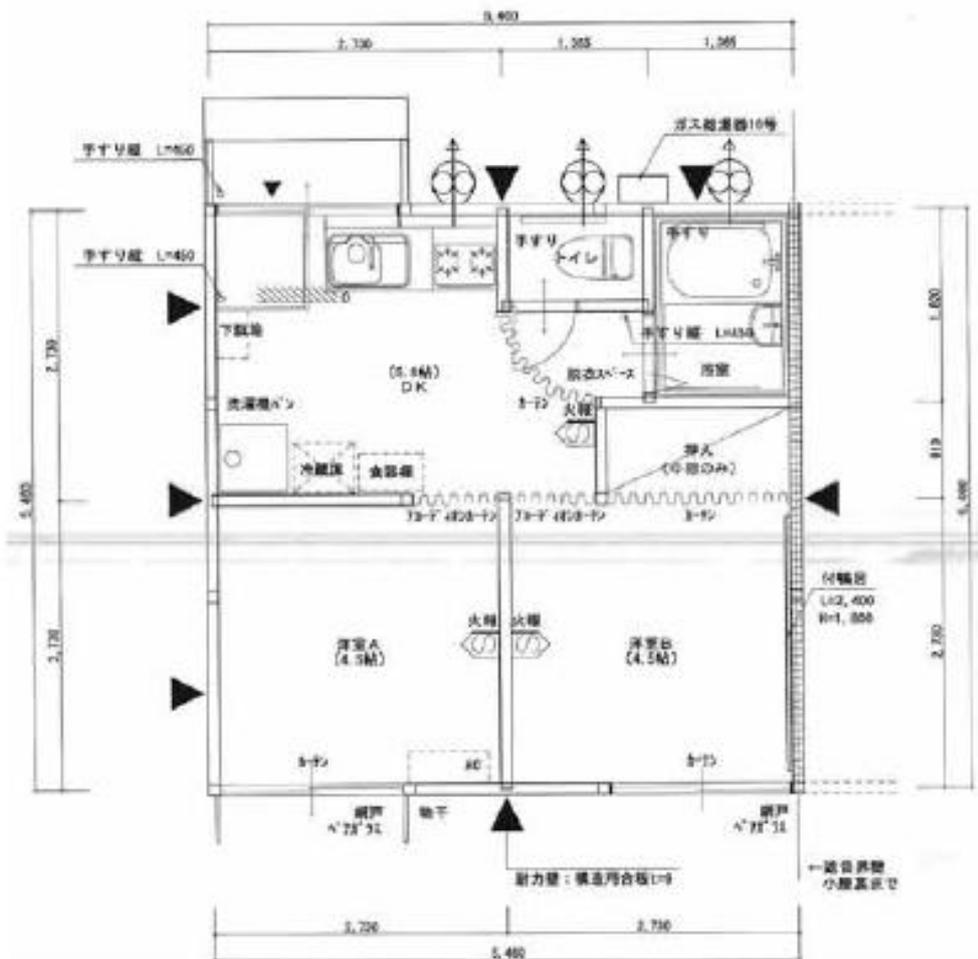
キッチンと居間の間の間仕切り  
はアコーディオンカーテンとし、  
開ければ一体的に利用できる



所在地:岩手県陸前高田市小友町財当地内

戸数:47戸

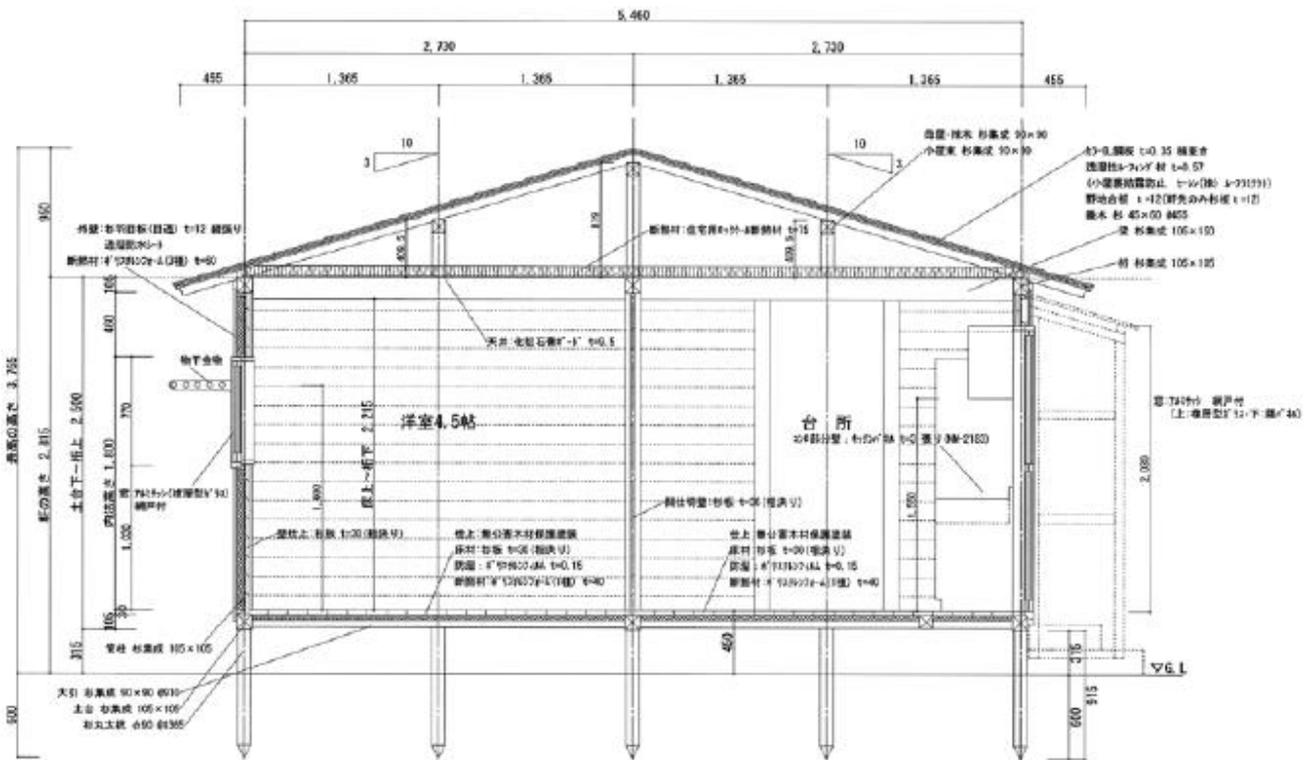
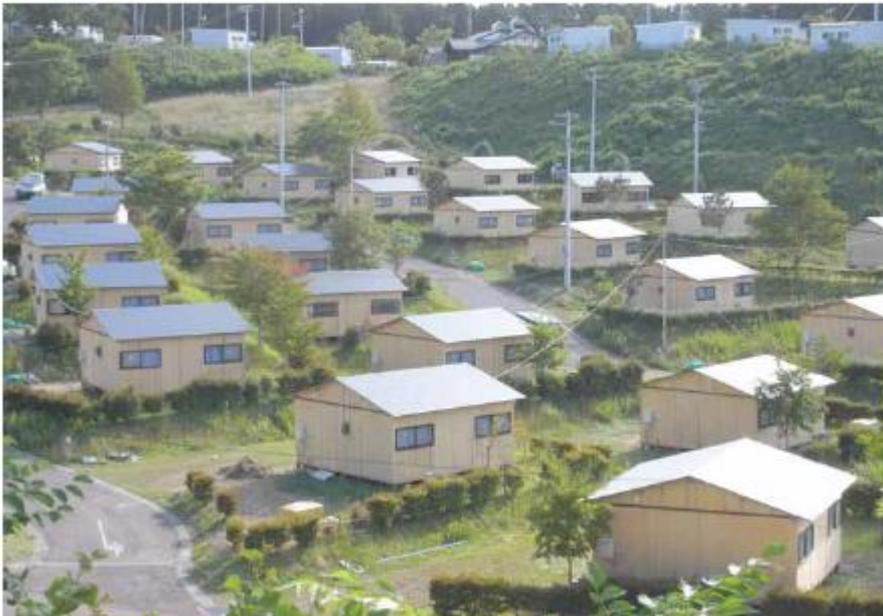
工法:在来軸組構法(SR工法)



所在地:岩手県陸前高田市小友町瀬沢 155-78

戸数:60戸

工法:在来軸組工法(壁パネル組立工法)



M-1

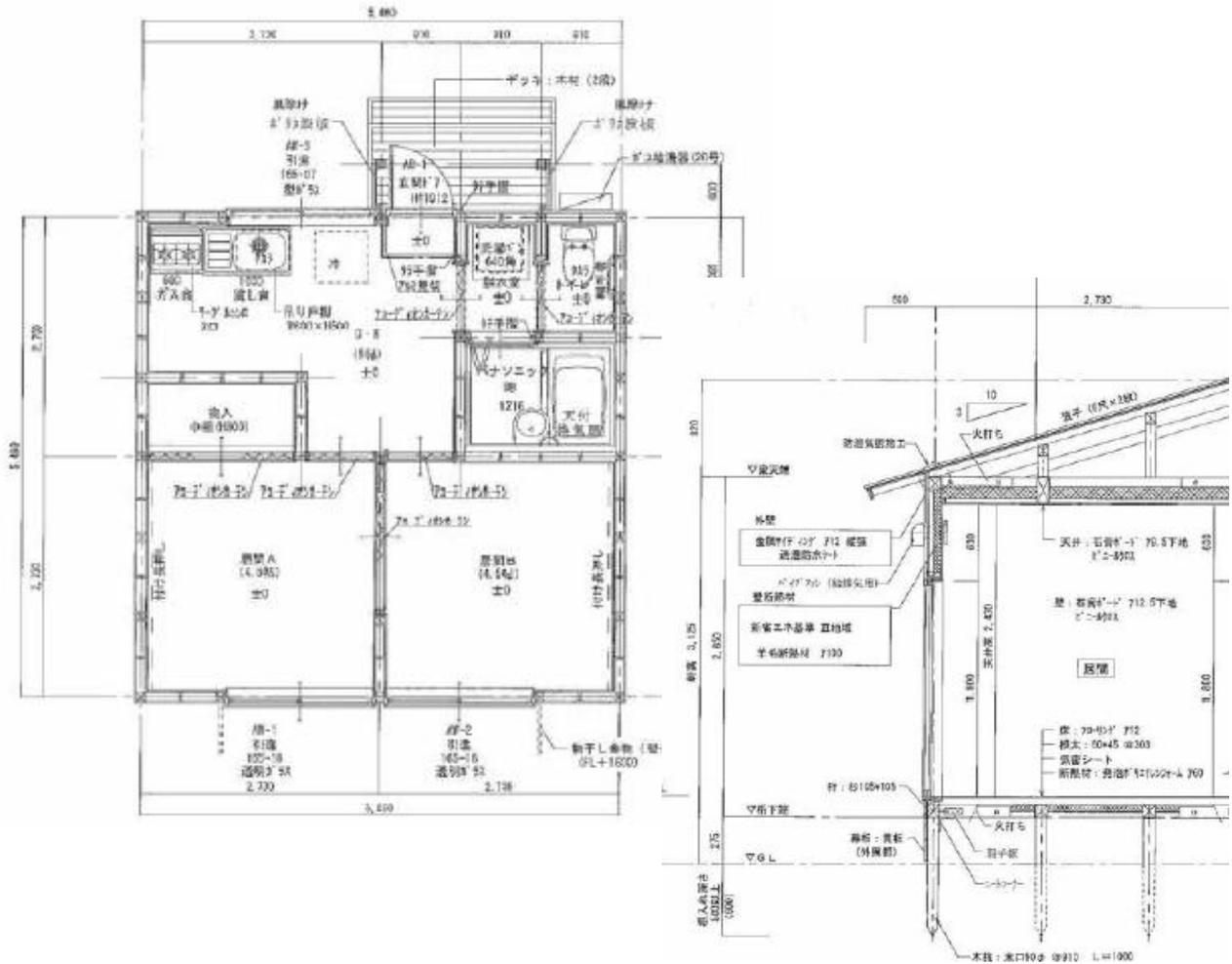
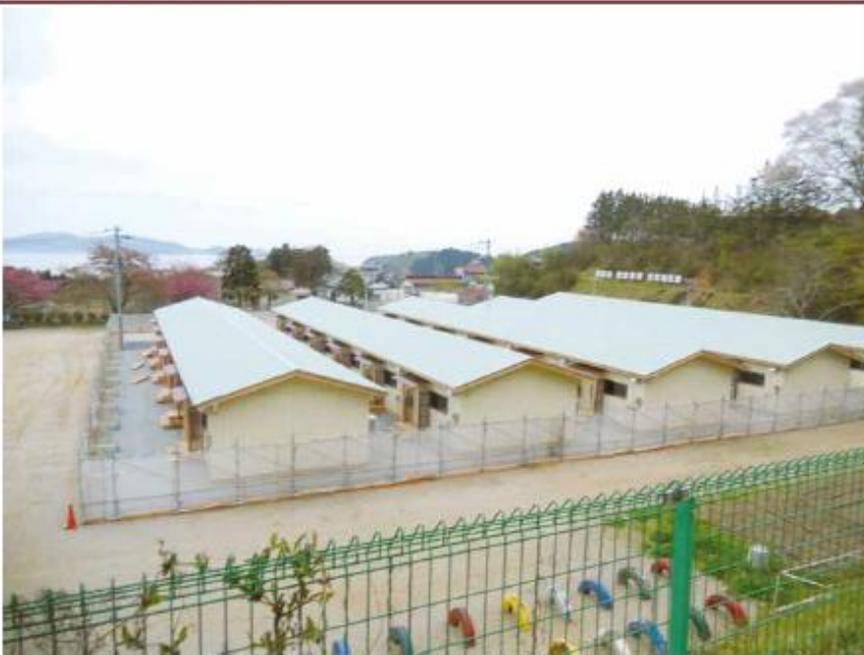
宮城県

気仙沼小原木小学校グラウンド、他3例

所在地:宮城県気仙沼市唐桑町岩井沢 97-3

戸数:30戸

工法:在来軸組工法

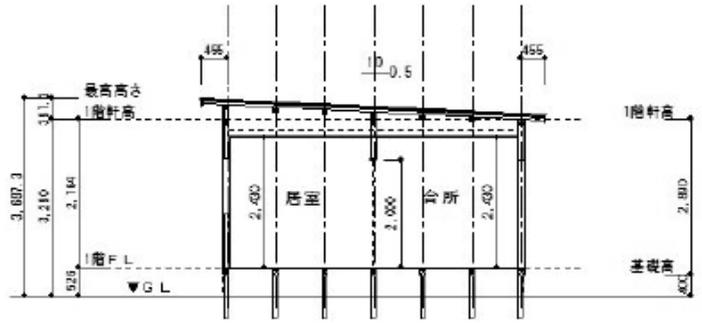
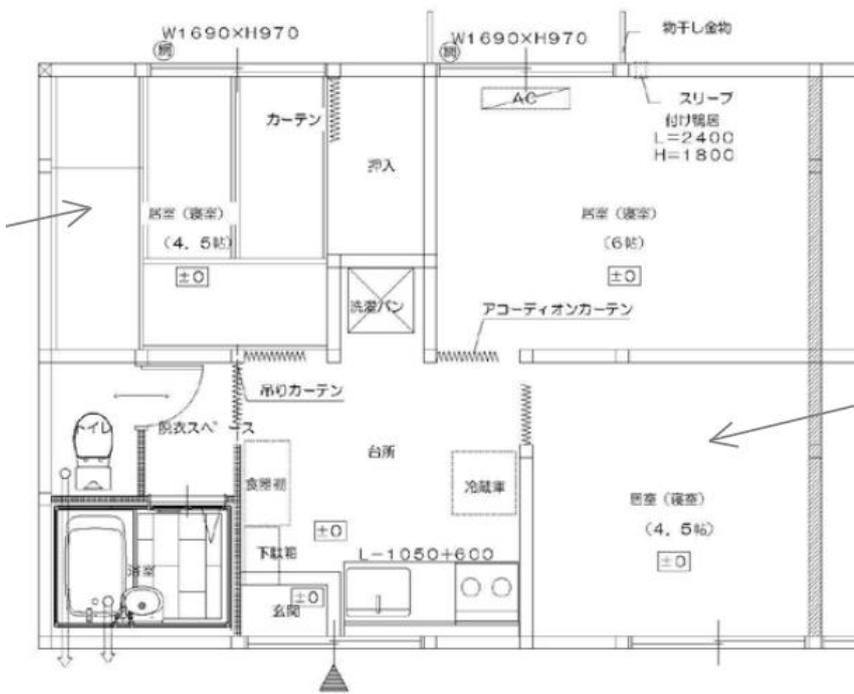




**M-3** 宮城県 中山地区応急仮設住宅

所在地: 宮城県亶理郡山元町中山熊野堂地区 戸数: 125 戸

工 法: 在来軸組工法



福島県

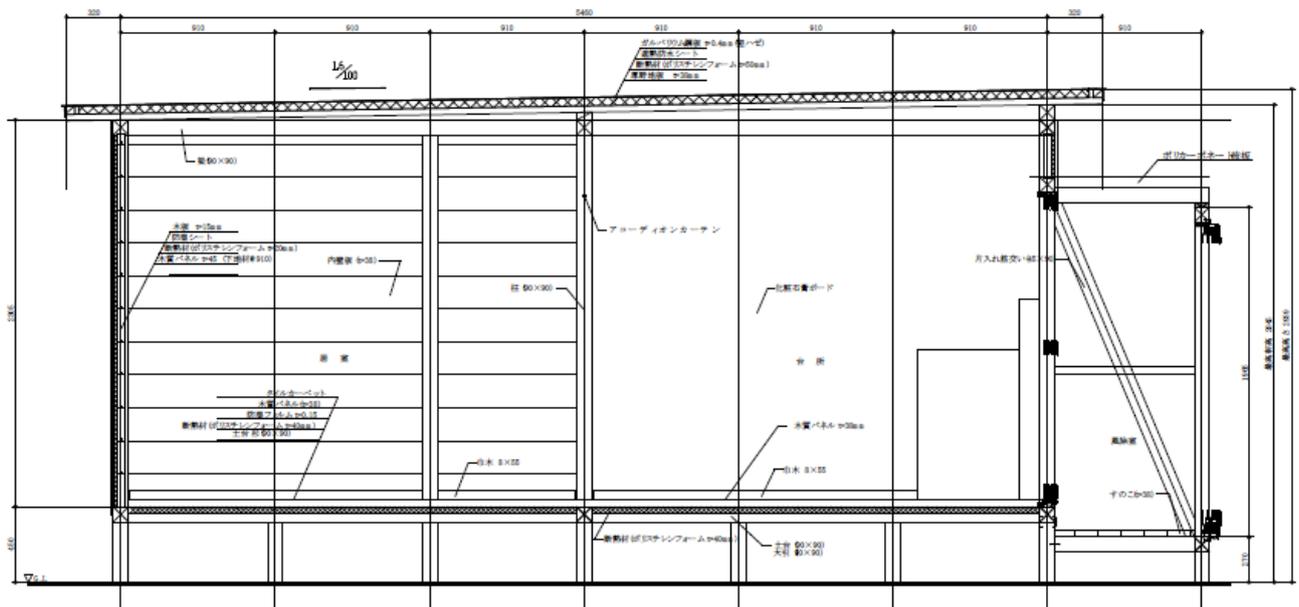
南相馬市小池長沼応急仮設住宅

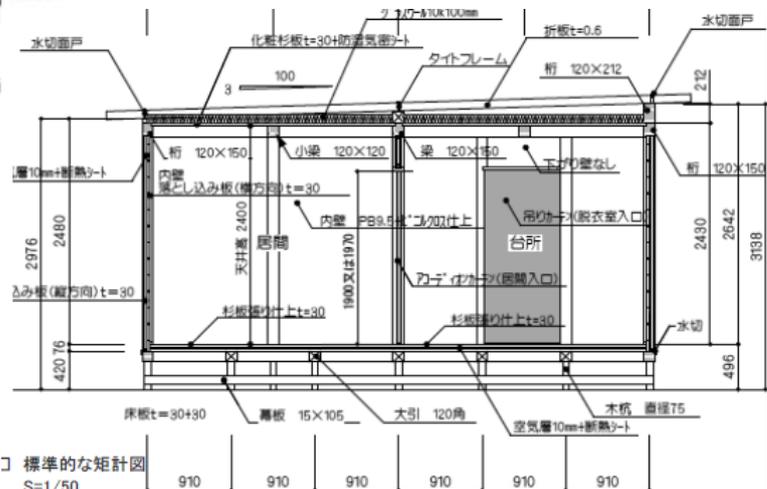
F-1

福島県南相馬市鹿島区小池字長沼 21-2,213

戸数:114戸

木造パネル工法





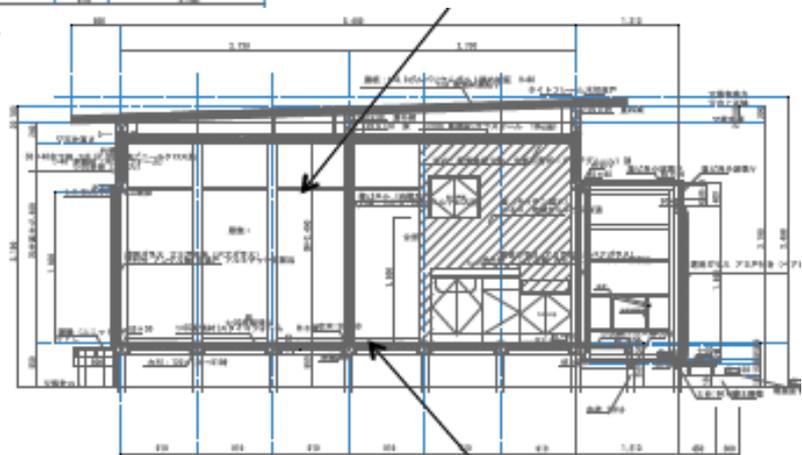
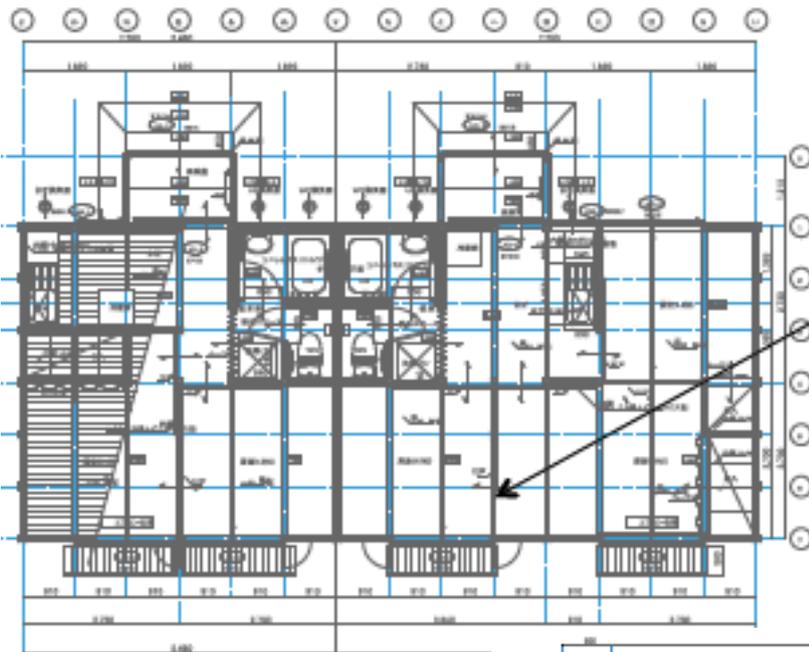
F-3

福島県

南相馬市原町区高見町公園

所在地: 福島県本南相馬市原町区高見町二丁目 24-7 外 戸数: 42 戸

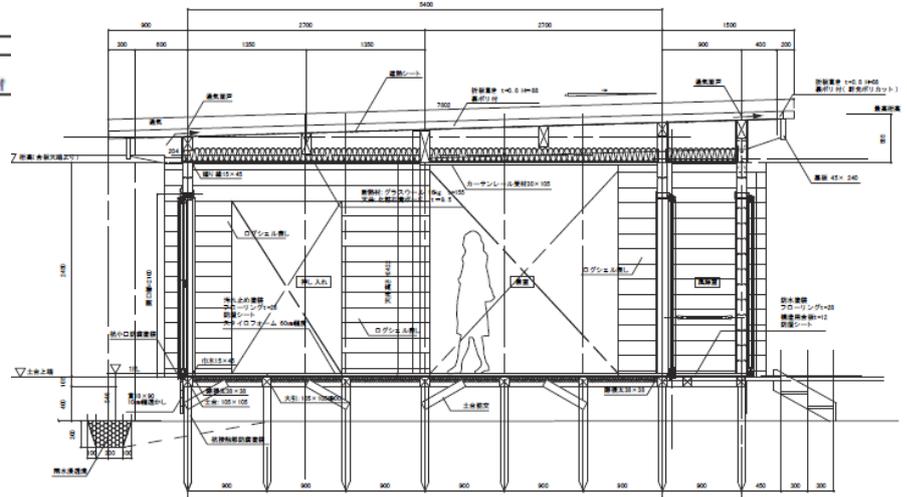
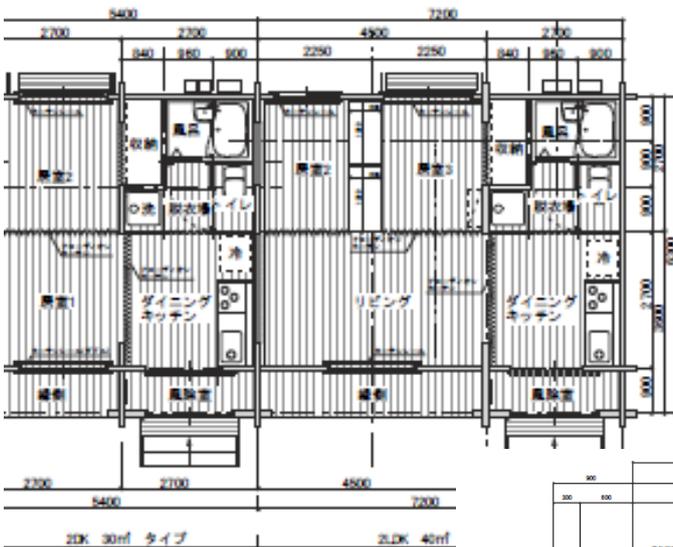
工 法: 在来軸組工法



福島県会津若松市一箕町大字松長字下長原

戸数:40戸

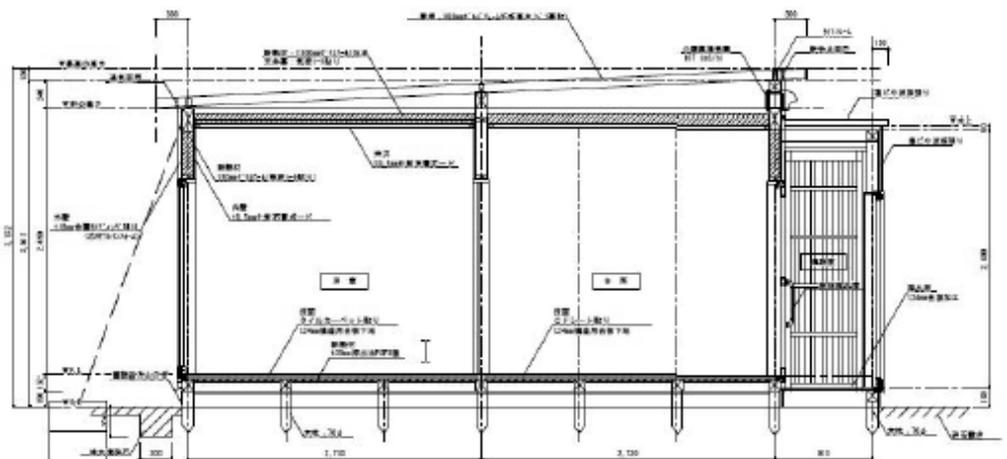
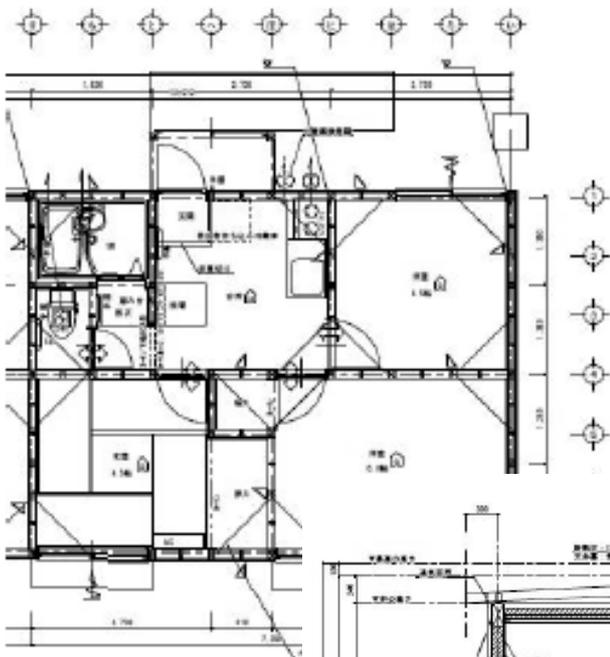
丸太組工法



福島県本宮市高木字黒作1

戸数:114戸

在来軸組工法



福島県

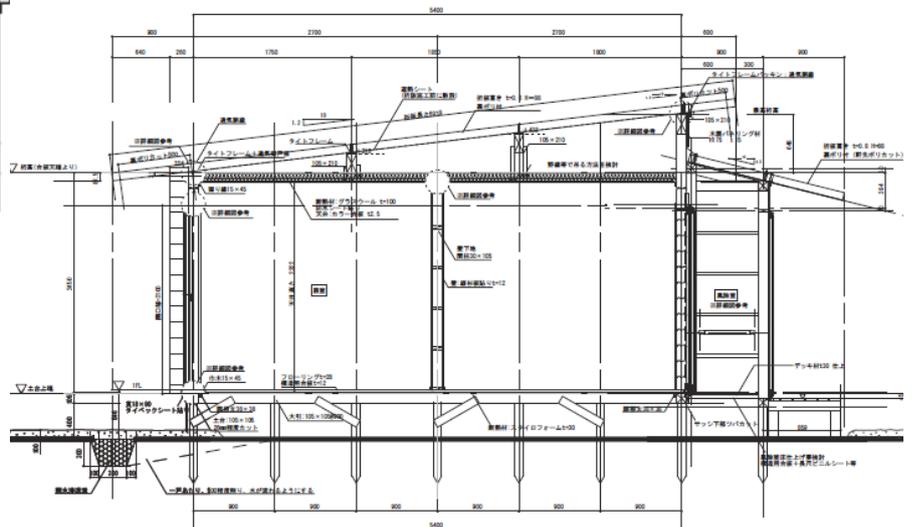
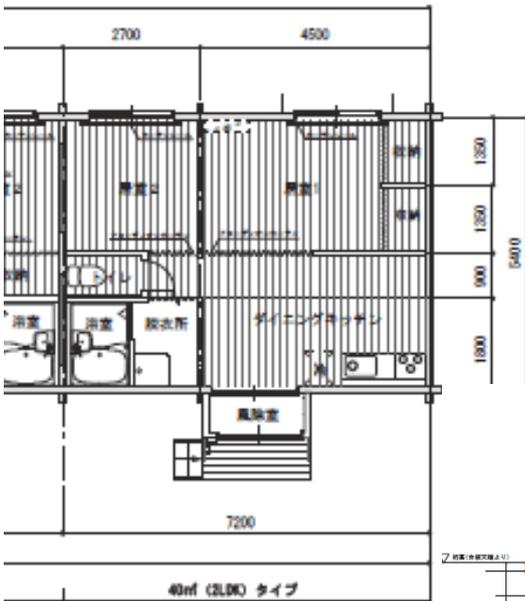
本宮恵向公園

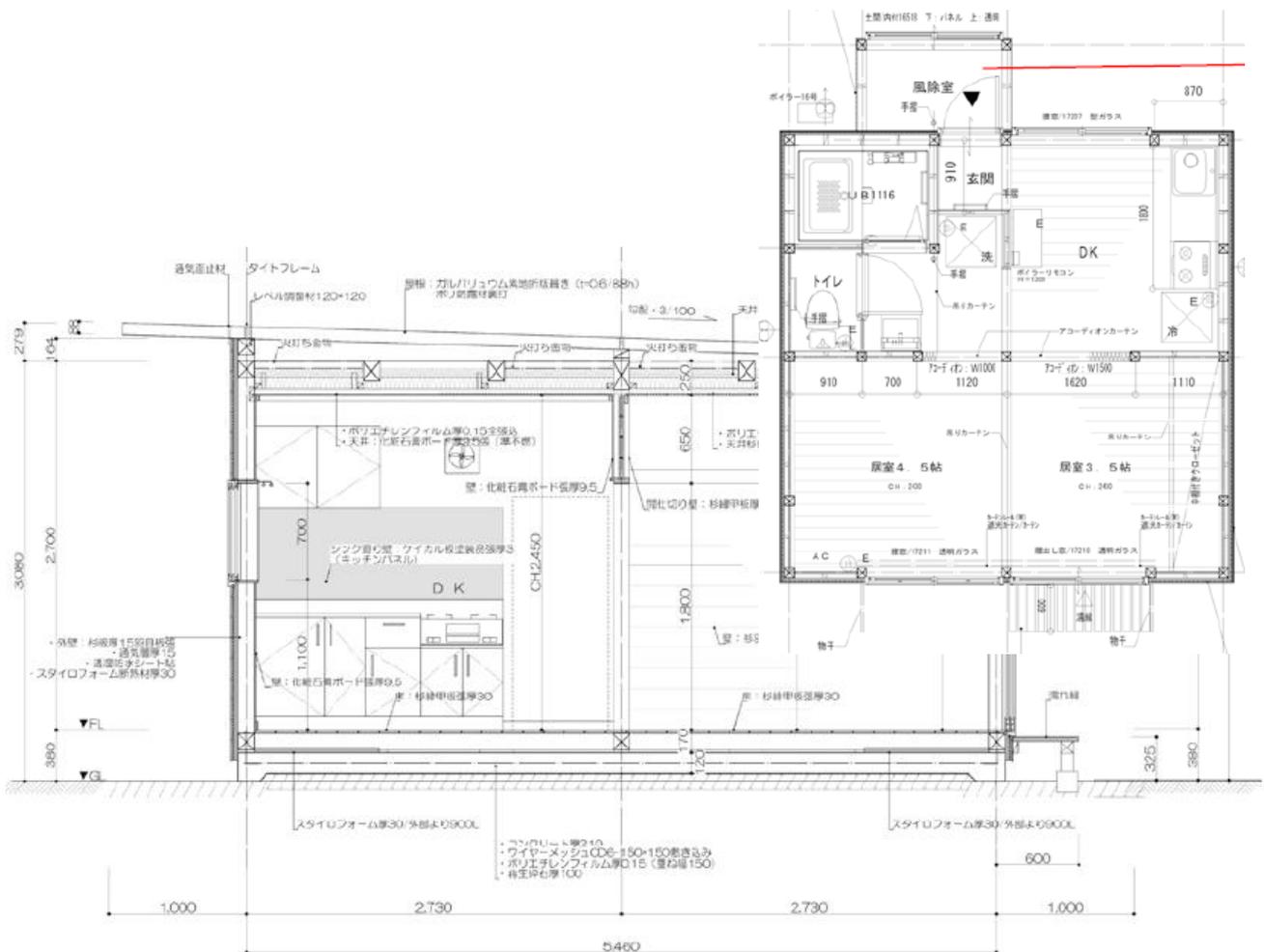
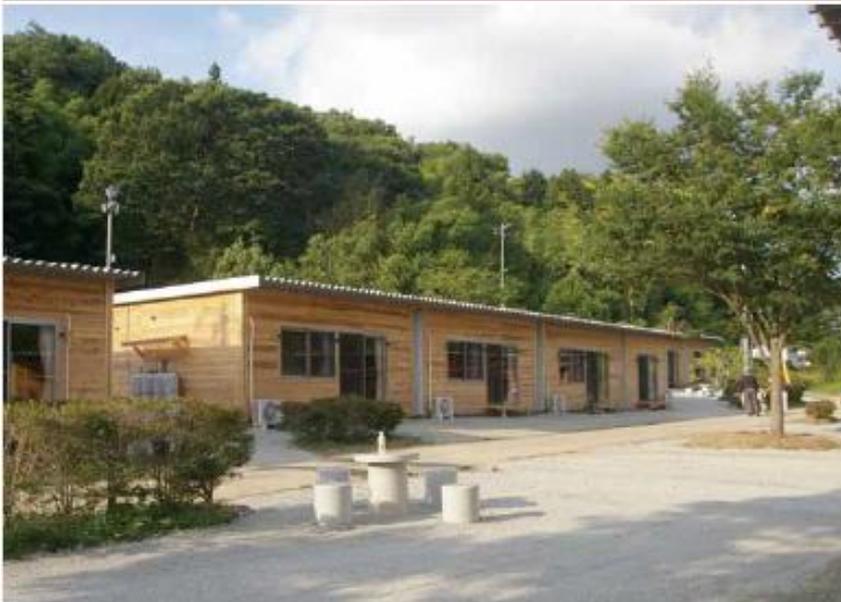
F-6

福島県本宮市恵向 121-6

戸数:128戸

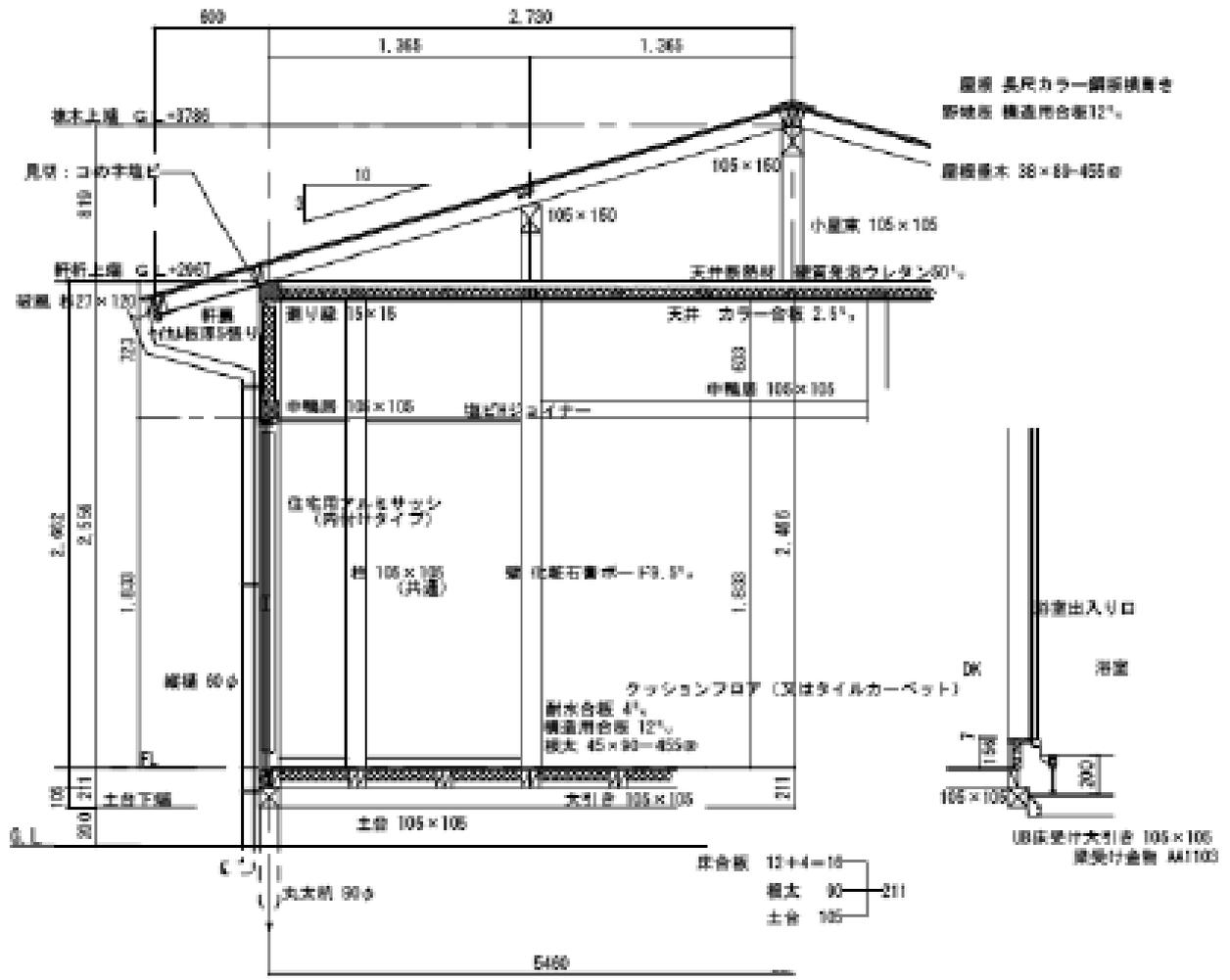
丸太組工法





**F-10 福島県 白河市郭内第二**

所在地:福島県白河市郭内 151-29 白河市宝酒造跡地 戸数:66戸  
 工 法:木造混構造(真壁落とし込み工法) ※ 在来軸組工法と2×4工法の組合せ



F-11

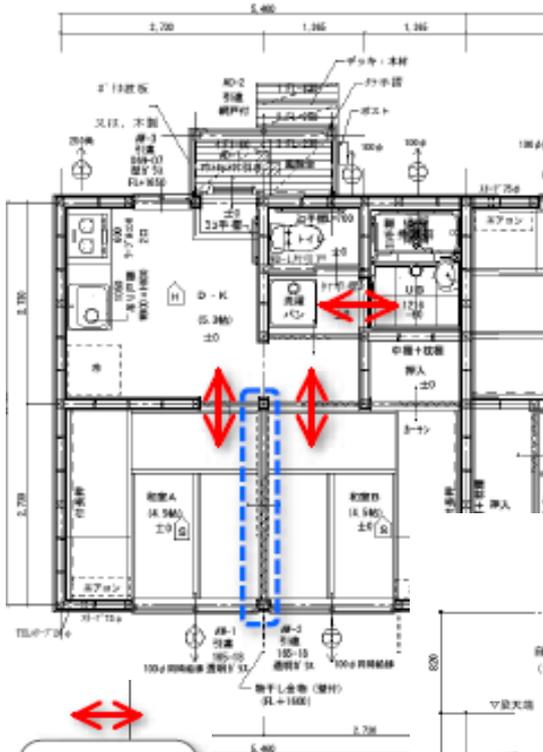
福島県

四倉町細谷

所在地:福島県いわき市四倉町細谷字御殿東 1-1 他

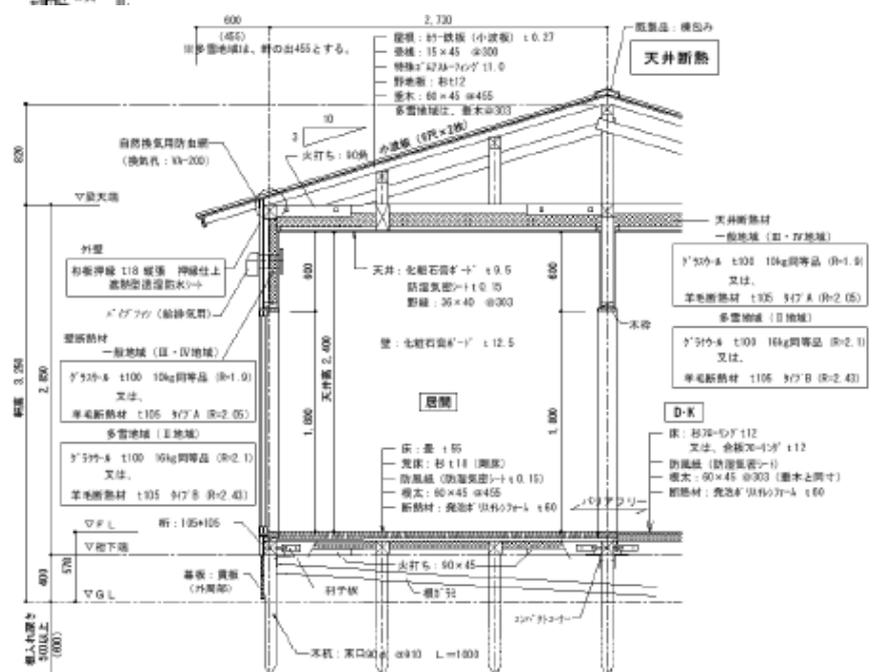
戸数:40戸

工法:在来軸組工法



バリアフリーとして  
高齢者に配慮

続き間と出来る様  
アコーディオンカーテンの  
間仕切り



福島県

いわき市高久第十

福島県いわき市平下山口字大沢 1-7 他

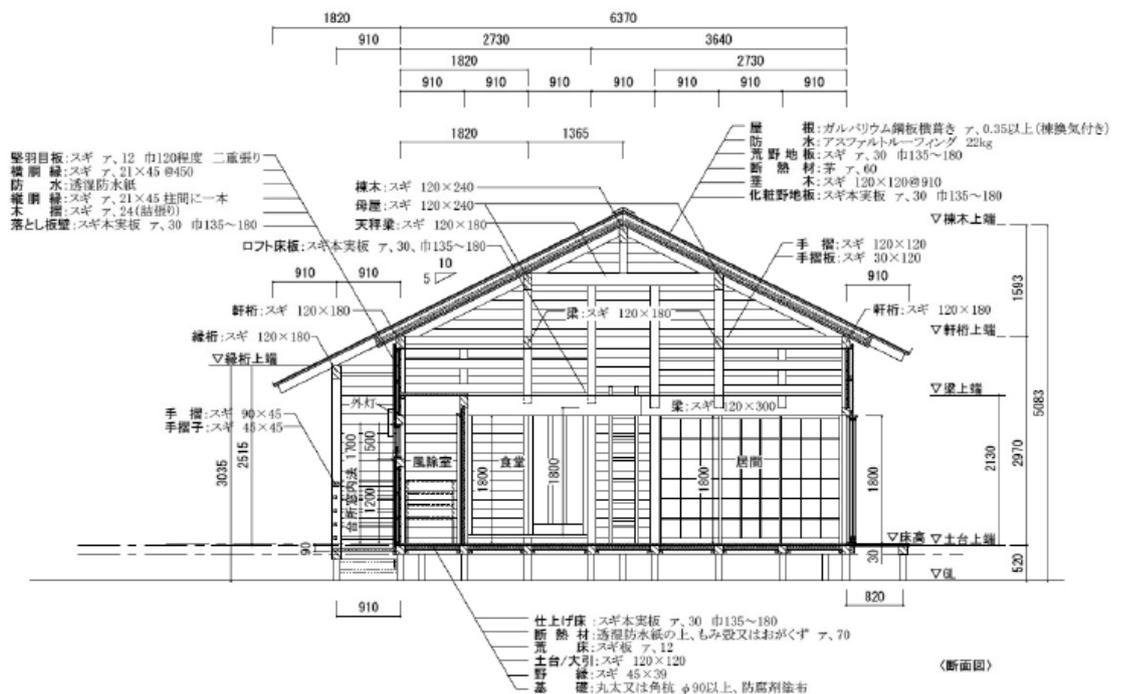
戸数:162戸

在来軸組板倉工法



いわき市高久第十応急仮設住宅

敷地配置図



## 仮設住宅 プレハブより木造が冬暖かく夏涼しく優れてると指摘

東日本大震災から1年が過ぎようとしているが、被災者たちの多くはいまだ寒さをなんとか凌ぐだけの“応急”仮設住宅に耐え忍んでいる。しかし、もっと快適でしかも安価でつくられる仮設住宅があるとすればどうだろう。阪神・淡路大震災以来、国内外で仮設住宅の在り方を検証している、神戸大学工学部教授の塩崎賢明氏が問題点を指摘する。

東日本大震災に見舞われた東北の被災地には現在、長屋形式の応急プレハブ仮設住宅が5万2000戸完成している。その入居率は9割、つまり、1割の仮設住宅が空き家状態なのである。建設当初から居住者の不満の声が多い仮設住宅の問題点を指摘しよう。大きく分けてハードの側面とソフトの側面の2点がある。

ハード面での大きな問題は、居住性能である。施工不良による雨漏りや隙間など被災者からの苦情によって、建設後、修復対応に追われるということが発生したが、より根本的な問題は、規格タイプの鉄骨系プレハブ住宅は、断熱性・遮音性が低く、居住性能が非常に不十分なのである。

入居した直後の被災者から、暑くてたまらない、雨の音でテレビも電話も聞こえない、などの不満の声が聴かれ、今年の夏には熱中症になる入居者が続出した。

その後、冬に向けて外壁に断熱材を貼り付ける追加工事が行なわれたが、居住者の反応は「やらないより、ちょっとはマシ」くらいのものであった。仮設住宅は災害救助法で原則2年とされているが、東北の寒冷地でふた冬を無事に越せるのだろうか。

こうしたことは、今回に始まったことではなく、阪神・淡路大震災以来、何度も経験してきたことである。それが震災から1年が経とうとしているにもかかわらず改善されないままに繰り返されている。

居住性の点では、冬暖かく夏涼しい木造仮設住宅が優れている。今回、岩手県の住田町という地域と福島県は、この木造仮設住宅という新たな取り組みを実施した。

震災以前から地元の杉材を生かした木造建築の取り組みが行なわれてきた住田町は町長のリーダーシップで、いずれ来る大災害に備え、一戸建て木造仮設住宅の設計が完成していた。そして震災発生直後から建設に取りかかったのである。

住田町は内陸部に位置し、大きな被害からは免れていたが、完成した木造仮設住宅には陸前高田などの被災者が入居している。木の香りが漂い、入居者の評価も高い。

福島県では、県が仮設住宅の建設事業を公募、建設予定4000戸の募集に対して、28業者から総数1万6226戸の応募があった。審査の結果、選ばれたもののうち3500戸が木造住宅。さまざまな木造仮設住宅のプロジェクトが県内各地で進められた。

木造仮設住宅の費用は住田町の場合、30平米の住宅が250万円で作られている。また、福島県の場合、一律ではないが、最も費用が高い住宅は、60平米で440万円だという。

それに比してプレハブの仮設住宅は、1戸(26平米)あたり少なくとも400万円の費用が必要である。これは阪神・淡路大震災時の価格である。東日本大震災では、さらに追加工事が行なわれたことを考えれば、500万~600万円と推測される。

福島県や住田町が建設した木造仮設住宅の方が、はるかに質が良く、コストも低いことは歴然としている。

また、プレハブは2年間で撤去してしまい、何も残らない。だが、木造は増設することも可能であるし、半分にすることもできる。つまり、解体移築して恒久住宅として使用することも可能なのだ。

先の住田町では、老朽化した住宅を最終的にはペレットにし、ストーブの燃料にすることも想定している。

以上のように居住性を考えれば、プレハブの仮設住宅である必要はない。仮設住宅＝プレハブという発想は、遡れば阪神・淡路大震災にあると言える。

地震は突発的に起きるため、個々の業者が事前に大量の資材を用意しておくことがなかなかできない。数万という単位の仮設住宅を短時間で建設するには業者総がかりとなるため、自治体と社団法人プレハブ建築協会が協定を結んでおり、プレハブ建築協会にほとんど自動的に注文が行くシステムになっている。

時間的にも物理的にも総力を挙げなければならないため、そのような体制をとっているのは理解できるが、それでも、東北の寒い地域に断熱が不十分なものを建てるというのは疑問である。

今後のことを考えれば、夏は暑く、冬は寒いプレハブ応急仮設住宅というワンパターンの思考ではなく、日本の土地柄にあったものを素早く供給できる仕組みを、今から丁寧に考えていかねばならない。

## 2. 3 公募した地元の建設事業者による輸入住宅の建設

輸入住宅資材（海外で生産された住宅ユニット等）を用いて応急仮設住宅の供給を行おうとする事業者の提案について、応急仮設住宅の発注主体である被災県の要請を受け、平成23年4月15日～平成23年4月25日に事前整理の受付を行った。

この受付業務は、岩手県、宮城県、福島県の要請を受け、国土交通省の支援のもと、すまいづくりまちづくりセンター連合会が実施するもので、連合会において事業者の提案を受け付け、提案内容を整理した事業者リストを作成し、被災県へ提示することで、被災県による仮設住宅の調達を支援することを目的としていた。しかしリストへの記載は県の発注を約束するものではなく記載されても採用されない場合があるという条件のもとで実施された。

国土交通省は、海外で生産された輸入住宅ユニットを使って東日本大震災の被災者向け応急仮設住宅を供給する建設事業者からの提案（事業者リスト）をまとめ、岩手、宮城、福島の前被災3県にリストを送付した。提案は合わせて322件。今後、各県が採否を判断する。

国交省は、震災発生直後に住宅生産団体連合会に対し2カ月で3万戸の仮設住宅を供給できるよう協力を要請。その後、3カ月でさらに3万戸の追加供給を求めた。一方、被災3県などから要請があった必要総戸数は現時点で約6万8000戸で、不足分の約8000戸分については輸入品と地元業者からの供給で補うとし、海外製品の供給について4月15～25日に提案を受け付けていた。仮設住宅の発注主体は被災県で、各県は今後、このリストを基に提案内容を総合的に検討し、発注先を選定する。

提案のうち最も多かったのは中国製の住宅ユニットで80件。続いて韓国製73件、タイ製27件、米国製25件、カナダ製22件、台湾製9件、スウェーデン製4件、フィンランド製とイタリア製、フランス製3件ずつなどと続く。合わせて23カ国・地域の製品が提案された。2階建ての住宅ユニットも含まれている。

しかし実際に発注されたのは、岩手県大船渡市で、中国製のプレハブ250戸、宮城県女川市で中国製のシップコンテナを活用した189戸、さらに福島県では中国製のプレハブ350戸および、タイ製のユニット住宅150戸のみであった。

岩手県大船渡市 富士セラ株式会社

軽量鉄骨プレハブ (中国製) 250戸

<http://www.fuji-fk.co.jp/sekou-rnwal-7.html>





## 宮城県女川市 T S P 太陽株式会社

軽量鉄骨プレハブ（中国製） 189戸

女川町でコンテナ積層による仮設住宅は、建築家・坂茂氏が設計したもので、建設場所の総合運動公園町民野球場では、2階建の3棟（45戸）の入居が今年10日に始まった。さらに、現在、3階建の6棟（144戸）が工事中で、今月末からの入居をめざしている。

これは、すまいづくり・まちづくりセンターが公募した、輸入材を用いた仮設住宅の提案に坂茂建築設計+VANが応募。女川町が選定し、協議を重ねながら仕様を決定した。坂茂建築設計が意匠設計、アラップジャパン（ロンドン）が構造設計、T S P 太陽が施工を担当。この3者はコンテナ積層の仮設美術館を建設した経験があったことから、今回も同プロジェクトで手を組むこととなった。

4月から構想を開始。高台での仮設住宅建設地選定が困難だった女川町に対しコンテナを積み上げることで2～3階建の仮設住宅を建設することを提案した。

同仮設住宅は、中国製の幅2.4m、奥行き6mの20フィート海上コンテナを活用。コンテナの空間と梁・柱のみの空間を順に組み合わせた構造で、柱・梁のみの空間は、プレハブ仮設住宅には見られないベランダの設置を可能とした。シックハウスを避けるため、内装材は日本から中国の工場に輸送している。

仮設住宅の建設をめぐるっては、県が市町村の全戸数分の土地を確保しプレハブ建築協会に業務を委託することとしていたが、生活騒音の問題などから2階建を認めていなかったため、町の独自発注となった。同仮設住宅では、コンテナ自体に銅製の板が入っていることと、部屋と部屋の間を2枚の壁で仕切っていることから、防火性に優れているだけでなく、騒音も抑えられている。





<http://blog.livedoor.jp/kasetsu123/archives/2011-06.html>



部材はコンテナで運ばれてくる。



福島駅近くの駐車場内に展示されている中国製の仮設住宅を見学した。仮設住宅モデルハウス内覧会開催中！（主催：(社) 福島県建設業協会）

壁のパネル材。このパネルを積み重ねるのは、国産の組み立てタイプと同じ。



屋根は切妻形で、ここにもグラスウールの断熱材が入っている。

壁は内装がボードとなっている。鉄板が剥き出しでは無い。天井が10cm高いとのこと。初期に建築したのは掃き出し窓になっていないが、途中から仕様変更して掃き出しにするとのこと。



お風呂。プレハブ建築協会の規格形に使われているものより、少し大きい。



風除室が大きい。

東莞製のプレハブ住宅 日本の被災地へ

<http://j.people.com.cn/94475/7369926.html>

「人民網日本語版」2011年5月4日

今回送られたプレハブ住宅は同鎮の雅致集成房屋株式有限公司東莞支社と華南建材（深セン）有限公司東莞支社が共同生産した。両社はこれまでも四川大地震被災地、台湾被災地などに仮設住宅用建材を

生産・出荷しており、最新の技術と管理により、短納期で被災地用の高品質なプレハブ住宅を供給できる。

「華南建材」東莞支社担当者によると、東日本大震災後、同社は日本の取引先から発注を受け、建材の生産に入った。被災者の早期入居に向け、両社幹部は社員と共に残業を続け、最短スケジュールで初回出荷分を通関させ、大量に残る東日本大震災被災地向け発注の第1便を送った。「東莞製のプレハブ住宅で被災者が安心できるよう望みます」と担当者。

両社は現在、フル生産が続いており、記者が現場に赴くと、社員が福島県向け初回出荷分の梱包に追われ、福島県から訪れた顧客の佐藤氏一行が出荷検査を行っていた。佐藤氏は「東莞企業は短納期で高品質のプレハブ住宅を日本の被災地のために生産できる。非常に満足しています」と語った。

**福島県福島市 株式会社ニーズ**

タイ製ユニット住宅

福島県福島市本内字南街道下 1-1

[http://www.needs1997.co.jp/publics/index/30/detail=1/c\\_id=80/page80=4#page30\\_80\\_23](http://www.needs1997.co.jp/publics/index/30/detail=1/c_id=80/page80=4#page30_80_23)



## 2. 4 仮設住宅 10 万戸のうち 6 万 8000 戸を韓国から輸入の報道問題

### 韓国・KBS ニュース

6 月 18 日付のNHK BSが海外ニュースとして放映した韓国・KBS ニュースによる「日本の自治体が必要とする仮設住宅 10 万戸のうち 6 万 8000 戸を韓国から輸入することになりました」との報道



NHK-BS 衆議院議員 新藤義孝 撮影

**【東日本大震災】日本の自治体、韓国産資材輸入で恩返し～必要な仮設住宅 10 万軒中、6 万 8 千軒を韓国から輸入する方案推進**

<アンカーコメント>

地震被害の被災者たちのために臨時住宅を建設している日本の自治体が必要な大部分の資材を韓国から輸入する方案を推進しています。地震被害の時に受けた助けに報いる意味だといいます。

ファン・ジョンファン記者が報道します。

<レポート>

超大型の地震津波が日本東部海岸を焦土化させて、3ヶ月を越えたが、まだ家を失った 20 万人が学校の講堂 と村の会館などで避難生活をしています。これらを受け入れるのに必要な臨時住宅(仮設住宅)は 10 万軒余り。日本自治体がこのうち 6 万 8 千軒を韓国から輸入することにして市場調査を担当する代表団を派遣しました。

すでに国内の 4-5 個業者と了解覚書を締結した状態で、地震が起きた時に最も積極的に助けた韓国に大部分 の物量を配分しました。

<録音> ヒロツネ・ヨシオ(日本リングカースグループ会長/日本市場調査団代表):「今回の地震で心配をかけて 韓国国民に申し訳なくて、いろいろな韓国の支援に対して心深く感謝申し上げます。」 6 万 8 千軒の分量の資材を全て納品する場合、業界では 1 兆ウォンを越える経済効果を期待しています。

<インタビュー>イ・ヤンホ(建設業者代表):「私どもの業界でも良い機会と考えて、工期・納期日を遵守して日本 国民が暖かく冬を越せれば良いです。」 契約が実際に成し遂げれば韓国の地震被害助け合いで始まった韓日間の和解の雰囲気さらに一層肯定的 な影響を及ぼすと見られます。

KBS ニュース ファン・ジョンファンです。

<http://johokosa.blog98.fc2.com/blog-entry-308.html>

日本被災者用仮設住宅注文のために訪韓 広常良雄会長

2011.06.12 SEGYE.com (世界日報)



日本「リングコストレイディング」の広常良雄(69)会長。彼は大地震と原子力発電所災難で疲れる日々を過ごす日本の被災者へくつろぎの場所を作るために東奔西走する日本人事業家だ。彼は7万軒以上の仮設住宅を韓国企業に注文するために訪韓した。韓国・日本にある過去の歴史の痛い傷にもかかわらず、日本の大災難に支援を惜しまなかった韓国人に報いるためという次元である。

(略)

彼は来週から順に慶南、金海に所在する(株)デギョエンジニアリング(代表ナム・サングォン)、ポスコ取り引き企業等と正式に輸入契約を締結する予定だ。

KBS 報道を見て、衆議院議員 新藤義孝氏は、首相官邸に電話をした。

(俺)

質問と意見があります。

(官邸)

何でしょう？

(俺)

先週、韓国の公共放送である KBS が「日本の自治体は、日本が必要としている仮設住宅 10 万戸のうち 6 万 8000 戸を韓国に発注した」と報道しました。

一方で 6 月 16 日の夜には産経新聞が「日本の住宅メーカーで仮設住宅の資材の在庫が山積みとなっている」と報道しました。日本の住宅メーカーで仮設住宅の資材の在庫が山積みになっているのに、韓国のメーカーに殆どの仮設住宅を発注するというのは、被災地の復興の観点からもおかしいです。

仮設住宅の殆どを韓国から輸入するという話は本当なんですか？

(官邸)

件数などの詳細については把握していませんが、その方向で進んでいるとの報告を受けています。

(俺)

はあ～、やっぱり本当だったんですか。しかし、国内住宅メーカーで在庫が山積みになっているのに、どうして殆どを韓国から輸入するんですか？余ほど韓国メーカーの仮設住宅の品質が良くて安いんですか？

(官邸)

その辺の理由についても分かりません。ただ、韓国から多くを輸入する方向で話が進んでいるということらしいです。

(俺)

そうですね。まず、この話が本当かどうかを知りたかったのですが、事実だとすれば抗議せざるを得ません。私の意見として、お伝え頂きたい。日本の被災地復興、経済復興のためにも、仮設住宅は日本のメーカーに発注すべきです。国内メーカーに十分な供給能力がないなら別ですが、在庫が余って苦しんでいる時に、韓国のメーカーに発注するなんて許せません。韓国では「震災発生当時、韓国が最も積極的に支援したからだ」と報道していましたが、そのような事実もありません。

仮設住宅の殆どを韓国から輸入するのはやめて、日本メーカーに発注してください。以上です。

(官邸)

分かりました。私もそう思いますんで、伝えます。

<http://satsuki-katayama.livedoor.biz/archives/5104104.html>

2011年06月22日

**韓国から仮設住宅を輸入するとのkBSの報道が正確でなかったことについて、今日午後3時20分ころのBSニュースで、NHKが訂正報道を流しました！ (片山さつき)**

さきほどご説明にこられたNHKの担当部長によると、今日、BSニュースで流れた訂正報道は以下のとおりです。

「6月14日のKBSのニュースの中で、東日本大震災の仮設住宅の資材の大部分を韓国から輸入する方向で検討しているとお伝えしました。視聴者の皆さんなどから問い合わせがありましたのでKBSに確認したところ、仮設住宅の戸数などについては、日本の自治体などに確認した数字ではなかったとしています。また国土交通省は、仮設住宅については韓国から輸入するものではなく、一部資材についても輸入することは把握していないとしています。」

このニュース、今の仮設住宅の状況について、通常の報道記者の常識ある人がチェックしていれば、「本当にそんな大量の輸入がありうるの？全部で数万戸しか建設しないのに、もうかなり出来上がっていると報道されているのに、今から大量輸入??？」と、気づくはずです。

来訪した部長には、その点は、問いたしましたが、一応チェックはしているそうですが、今回は見逃してしまったそうです。

さらに、首をかしげるのが、KBSの反応で、あくまで、画面に登場した日本の業者??が言った数字を報道しただけ、というスタンスで、その人がそもそも権限がないか、そのような契約も覚書も存在しない可能性が高いことについては、一切真偽を確認しようとしたりしないし、誤りも認めないそうです。発注元である日本の自治体に確認した数字ではない、ということだけは認めた、という形になっていて、何がなんでも完全誤報とはいわない様子。

### 3. 応急仮設住宅の建設と被災者の支援： 阪神・淡路大震災のケースを中心に

2012 年 4 月 独立行政法人経済産業研究所 宇南山 卓

<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/12j011.pdf>

#### 1. はじめに

本稿では、東日本大震災を契機に恒久制度として導入されることが検討されている「みなし仮設住宅」について、有効性と問題点を検討した。災害救助法による応急仮設住宅は、原則として、被災した現地にプレハブ建築物を建設することで供与される。しかし、東日本大震災では、例外的に、実質的な家賃補助である「みなし仮設住宅」が実施されている。現金支給方式を恒久化する意義は、現行制度が採用している現物主義・現地主義という 2 原則の妥当性を評価することで理解できる。

大規模な災害が発生すると、災害救助法に基づく「救助」として、応急仮設住宅が現地に建設されるプレハブという現物で供与される。現物であるのは、災害が発生すると、「生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない」(厚生労働省 2008)ための措置である。また、「救助は緊急時の応急的な救助であり円滑かつ迅速に行われることが極めて重要であること」(厚生労働省 2008)から、救助の場所を災害発生地点(市町村)としている。現地で現物を支給するという原則は、災害救助法第 23 条に列挙される「救助の種類」の全てにあてはまる大原則である。

それに対し、東日本大震災の際の応急仮設住宅の供与は、被害の性質を考慮してこの原則が適用され「民間賃貸住宅、空き家の借り上げにより設置することも差し支えない」とされている。特に、「被災者名義で契約したもの」も仮設住宅とみなし、家賃の公的負担が許容されている。この弾力運用では、被災者が居住する住宅を決定しており、現地にも限定されておらず、災害救助法の原則を逸脱している。

そのため、みなし仮設の意義と有効性は、そもそも応急仮設住宅に現物・現地主義を適用すべきかによって評価できる。ここでは、阪神・淡路大震災のケースに基づき、両原則の必然性や意義を評価した。第 1 の現物主義は、意義は明確であり、必然的な原則と理解されてきた。被災者を収容する住宅が物理的に存在しなければ、現物で供与せざるをえない。逆に、既存の住宅ストックが利用できれば、プレハブ建築とはいえ新規の建築物を建設するより迅速に被災者の収容が可能であり、現物支給の妥当性は失われる。その意味では、現物主義の妥当性は、既存住宅の利用可能性によって検証可能である。阪神・淡路大震災のケースでは、既存の住宅ストックの活用でほとんどの被災者を収容することができたと考えられる。1993 年住宅・土地統計調査によれば、被災市町村には約 15 万戸の空き家が存在しており、空き家率は 10%であった。被災市町村の住宅は 149 万戸であったことから、震災によって滅失した住宅を差し引いて空き家率を適用することで、13.5 万戸程度の空き家は存在していたと考えられる。さらに、被災市町村に隣接した市町村にも 20 万戸(うち大阪市が 16 万戸)の空き家が存在していた。30 万件以上の空き家は、再建が必要とされた住宅戸数 12.5 万戸を大きく上回っており、原理的に収容は可能だった。

もちろん、空き家率をゼロとすることは不可能で、既存住宅ストックの活用だけでは住宅が不足する可能性はあり、一定のプレハブ住宅を建設する必要はあったかもしれない。しかし、実際に建設された 48,300 戸は過大であったと考えられる。限られた空き家に被災者を収容することは容易ではなく、空き家の情報を提供するなど自治体の努力は必要である。しかし、入居の管理コストは、現物供与の方がは

るかに大きい。現物で供与するには、入居する地域や優先順位などを集権的にマネジメントする必要がある。これは被災者間の利害調整であり、機械的な対応が困難である。現物供与のための管理コストは、結果として被災者の利便性を引き下げる。

阪神・淡路大震災のケースにおける応急仮設住宅の入居手続きは、優先順位を決めた上での募集・抽選方式が採用された。この方式では、抽選に当選しても希望との乖離は避けられず、入居辞退を多数発生させた。結果として、1995年4月1日時点で30,047戸が完成したのに対し、入居は10,308戸にとどまった。これは、被災者の多様なニーズに合った住宅へ迅速に收容するには、被災者が主体的かつ分散的に空き家を探す現金支給の方が望ましいことを示唆している。

第2に、現地での供与を条件とする現地主義の妥当性を検討する。現地主義は、救助主体が都道府県知事とされているため採用される、実務的な制約としての側面が強い。他都道府県に転出した住民を支援することは自治体の首長には困難であり、被災地を離れると実質的に支援は受けられない。居住地で受けられる支援が異なるために、被災者の転出を抑制することになり、被災者の住所選択が制約される。この制約が実質的に影響を持つかは、被災者の転居のニーズの大きさで判断される。

阪神・淡路大震災のケースでは、都道府県を越えた転居を抑制する効果があることが確認されている。1990年および2000年の国勢調査を用いて被災地・被災地隣接地域の転居の状況から、震災が人口移動に与えた影響を推計した。震災がなければ1995年から2000年の間に31万6千人が県外転出したと考えられるのに対し、約1万8千人は実際には被災地にとどまった。これは、被災時点の総人口の約9%程度にもともと転居のニーズがあり、その転居予定者の約6%が現地主義の影響で県内にとどまったことに相当する。支援の対象外になってしまうという制度的な障壁によって、遠方の親族のもとに転居するなどの選択肢が制約されたとすれば、結果として被災者の孤立などのコストを発生させた可能性がある。

みなし仮設住宅では、住所地を被災者が選択することが許容されており、被災者の厚生は改善できる。現物主義・現地主義による応急仮設住宅の供与（すなわち、プレハブの建設）は、被災者の負担になるだけでなく、財政的な負担も大きい。阪神・淡路大震災の際には、プレハブの建設一戸当たり286万7千円を基準として整備された。しかも、設置のための土地の整備や撤去費用が掛かるため、応急仮設住宅関連で総額1,689億円、一戸当たり350万円の費用が支出された。これは、神戸市の借家世帯支

う  
家賃の中位値と比較すると、おおむね家賃5年分に相当する。最後の応急仮設住宅が撤去されたのが、震災5年後であり、家賃補助であればより高い性能の住宅を少ない財政負担で供与できた。現行の現物・現地主義に基づく応急仮設住宅の供与は、みなし仮設住宅のような現金給付政策で代替可能であり、災害救助法が想定する「緊急時の応急的な」救助としての有効性は低い。しかし、応急仮設住宅の供与は、実質的な経済支援としては重要な役割を果たした。阪神・淡路大震災の際の「応急仮設住宅入居者調査」によれば、入居者のうち世帯主が65歳以上の高齢者世帯は41.8%を占めており、年収200万未満の世帯が半数以上であった。入居者の大部分は、もともとは公営住宅の居住者でなかったが、公営借家への入居を希望していた。すなわち、入居者の多くは自力での住宅再建・生活復興が困難な世帯であり、応急仮設住宅の供与は実質的に経済支援として機能していた。

経済的な支援であれば、応急仮設住宅は一時的な住居を緊急に確保する政策というよりも、継続的な経済支援の一部として実施されるべきである。災害救助法では、応急仮設住宅の入居基準を「自らの資力

では住宅を得ることができない者」(厚生労働省 2008)としながら、「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」(厚生労働省 2008)としている。応急仮設住宅の実態から判断すれば、応急仮設住宅制度全体を災害救助法の枠組みから外し、生活再建が困難な世帯に対する経済支援の一部として位置づけるべきである。

1998年に台湾で発生した集集地震では、現物による応急仮設住宅の供与と家賃補助の選択肢が与えられ、90%以上の被災者が家賃補助を選択していた。これは、海外の事例ではあるが、現物による供与よりも現金による家賃補助が被災者のニーズに一致していることを示している。みなし仮設住宅制度の恒久化は、制度の目的を変更する必要はあるが、実現すべき望ましい政策である。

現金による応急仮設住宅の供与は、被災者の自由な選択を可能とするのが意義であるが、表裏一体としてのデメリットもある。その1つは、行政が被災者の状況を把握することが困難になる点である。被災者の希望する住宅に分散して居住するため、団地形式の従来型の応急仮設住宅と比べ情報収集が難しい。さらに、より重要な課題として、住所の移動が容易になることで、被災地の人口を減少させるインパクトがある点がある。現物・現地主義による住宅の供与は、結果的には居住し続けることを条件とした支援となっており、被災地の人口を維持するという観点からは合理性がある。災害からの復興政策は、住所選択の自由度という被災者の厚生と、被災地の復興を比較衡量して決定する必要がある。

ただし、これらの課題は現地主義の問題であり、現物主義の問題ではないことに注意が必要である。2000年10月に発生した鳥取県西部地震では、同一市町村内での住宅再建には支援金を支給された。当時の片山善博知事は、市町村内に継続して居住させることが目的と述べている(片山 2006)。すなわち、現金支給でも現地主義を維持することは可能である。

本稿の構成は以下の通りである。まず、第2節では災害救助法に基づく応急仮設住宅、東日本大震災におけるみなし仮設制度の概要について述べている。第3節では、阪神・淡路大震災のケースに基づき、現行の応急仮設住宅の評価をした。第4節では、実際に収容された被災者の実態を見ることで、応急仮設住宅の役割を明らかにした。第5節は、みなし仮設制度の恒久化に向けた課題について論じている。

## 2. 災害救助法に基づく応急仮設住宅と「みなし仮設住宅」

### 2.1 応急仮設住宅建設の法的根拠とその原則

日本における災害発生時の政策対応は、災害救助法をベースとして進められる。その上で、特に被害が甚大である場合には、政令で指定され「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律(昭和三十七年九月六日法律第百五十号)」(以下、激甚災害法と呼ぶ)が適用される。さらに大規模な場合には、「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律(平成七年三月一日法律第十六号)」のように、対応策が特別立法で法制化される。東日本大震災についても「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律(平成23年法律第40号)」が制定された。応急仮設住宅は、このうち基本となる災害救助法の枠組みで供与される。災害救助法第23条には、対象とする「救助の種類」が列挙されているが、その第1号「収容施設(応急仮設住宅を含む。)の供与」が応急仮設住宅の法的根拠となる。収容施設とは、基本的に「避難所」のことであるが、仮設住宅も被災者の収容施設であることが明示されている。

災害救助法には、救助に関して、いくつかの原則がある<sup>1</sup>。それらの原則は、災害救助法に基づく対応を強く規定している。ここでは、応急仮設住宅の運用を制約すると考えられる「現物給付の原則」と「現所在地救助の原則」と呼ばれる原則について注目する。現物給付の原則とは、現金ではなく現物で救助をするという原則である。これは「災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多く、法による救助はまさにこうした事態に行われる」ためであり、「金銭を給付すれば足りるような場合には、通常、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」からである。さらに「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」としている。

一方、現所在地救助の原則とは、「救助は緊急時の応急的な救助であり円滑かつ迅速に行われることが極めて重要であることから、法による救助は被災者の現所在地において実施する」という原則である。ただし、実際には、「被災者の現所在地」とは、災害の発生した地域となっている。これは、災害救助法の救助主体が「都道府県知事」であり、災害救助法に基づく「救助」が法定受託事務であることによる、実務上の制約である<sup>3</sup>。実際に救助活動をするのは都道府県であり（市町村がこれを補助する）、国の役割は経費を負担することである。被災地以外の首長が災害の実態を把握して適切な救助をすることも、被災地の首長が他地域に移動した被災者に対応することも困難であり、現実には被災地域だけで救助が実施され、応急仮設住宅も被災地内に建設される。この「現地主義」は、復興段階で適用される「激甚災害法」や特別立法、さらに災害復興公営住宅を規定する「公営住宅法」でも維持される。

### 3. 応急仮設住宅の評価：阪神・淡路大震災後のケース

#### 3.1 阪神・淡路大震災における応急仮設住宅

1995年1月17日午前5時46分に阪神・淡路大震災が発生すると、兵庫県は迅速に応急仮設住宅の設置を決定し、発注を開始した。発災翌日の1995年1月18日には、兵庫県が一括して応急仮設住宅事業を担当し、被災者に供与することが決定された。災害救助法の運用では、発災後20日以内に着工することとされている一方で、滅失した住宅の3割以内とされていたため、被害状況の把握と平行して発注・着工を進めなければならなかった<sup>8</sup>。本来、応急仮設住宅は、災害救助法第30条の規定に基づいた「市町長に権限を委任する規則(昭和40年県規則第68号)」により応急仮設住宅の供与の権限は市町長に委任されていた。しかし、阪神・淡路大震災の被害が甚大であったこと、兵庫県内の複数の市町村で多くの被害が発生していたことから、1月17日に遡って規則を改正して、「平成7年の兵庫県南部地震による被害に係る本則各号に掲げる救助の実施(広域にわたるものに限る)に関する知事の職権は、本則にかかわらず、知事がこれを行う」こととした(兵庫県県土木整備部 2000)。この決定により、一元的かつ迅速な対応が可能になった。

発災の翌々日である1月19日には、プレハブ建築協会を窓口として、2,961戸の第1次発注がされ、翌20日から工事に着手した。これは、今回の東日本大震災のケースで、最初の応急仮設住宅の着工が発災8日後だったことと比較して、5日早くなっている。阪神・淡路大震災では、被災市町村のほとんどが兵庫県であったことと調整が比較的容易であったことも影響したと考えられる。

最初の着工後の1月23日から、兵庫県は建設省(当時)・プレハブ建築協会・厚生省(当時)と建設戸数や特別基準の設定等について協議し、1月31日に応急仮設住宅の必要戸数を3万戸と決定した。必要戸

数の根拠としては、1月22日の実施された「避難者ヒアリング調査」で一時的な住居の必要戸数を6万と推定し、うち3万戸は公営住宅の空き室や民間住宅の借上げで対応できるとの試算に基づくとしている(兵庫県土木整備部 2000)9。その3万戸分は2月9日の第4次発注で発注を終えるが、同2月9日に兵庫県知事から総理大臣に1万戸の追加要請を出し即日で了解されたため、建設計画が4万戸に変更されている。さらに、8300戸の追加建設が要請され、5月22日に了解が得られる、最終的な建設計画は48,300戸となった。

災害救助法の運用では、「応急仮設住宅は、住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住宅を得ることができない者に対して提供することを原則」としていたが、「阪神・淡路大震災では、被害の大きさや深刻さ等を勘案し、所得や資産等の資力要件についての厳格な運用は行わず、必要と考えられる希望者にはできる限り供与できるよう」弾力的に運用されていた。潜在的には希望すれば誰でも入居できたにもかかわらず、1995年4月1日現在で30,047戸は完成していたが、入居戸数は10,308戸にとどまっていた。これは、応急仮設住宅に入居すると光熱費等の負担が発生し、避難所で提供される食料や医療サービスなどを受けられなくなるためと指摘されていた。

兵庫県は、入居を促進するよう1995年2月23日および3月29日付で被災市町に通知も出している。4月には避難所となっていた小中学校等で新学期を迎えることなどの理由から、募集・抽選方式を常時受け付けの入居登録制に切り替えるなどして、応急仮設住宅への入居が促進された。1995年8月20日に災害救助法に基づく避難所が廃止され、1995年11月15日には46,617戸と最大の入居数となった。1996年度に入り退去が進み始め、建築基準法等の規定による存続期限である2年以内でおおむね半数が退去した。その後も、「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」によって数次にわたり法定供与期間が延長された。最終的に仮設住宅の解消は震災5年後の2000年1月14日までかかった。

以下では、現物主義と現地主義の妥当性を中心に、阪神・淡路大震災における応急仮設住宅の運用を評価する。特に、みなし仮設で実施されている現金給付と比較して、望ましい応急仮設住宅政策の在り方について考察する。

### 3.2 現物主義の必然性：既存の住宅ストックの利用可能性

応急仮設住宅の供与が災害救助法の対象とされているのは、災害が発生した直後には市場における住宅の確保が困難だからである。まさに「金銭を給付すれば足りるような場合」ではないからであり、「社会的混乱（又はそのおそれ）がある」ことが前提となっている。一方で、プレハブ建築とはいえ新規の建築物を建設には一定の時間がかかるため、既存の住宅ストックが利用可能であれば、現物支給の妥当性は失われる。その意味で、現物主義の妥当性は、既存住宅の利用可能性によって検証可能である。

ここでは「空き家」の利用可能性を、住宅・土地統計調査に基づき検証する。住宅・土地統計調査は、「住宅とそこに居住する世帯の居住状況、世帯の保有する土地等の実態を把握するための統計」であり、総務省統計局が5年に一度調査・公表をしている。阪神・淡路大震災の前後では1993年10月1日と1998年10月1日に調査がされている。表1は、1993年住宅・土地統計調査に基づき、被災地・被災地隣接地域の住宅の利用状況をまとめたものである12。調査時点が震災の1年以上前であり、震災時点では多少状況が変化していると考えられるが、ここでは震災発生時の状況とみなした。また、被

災地・被災地隣接地域の一部だけが調査対象になっているが、淡路島の各町以外は網羅できていることから、ここでは調査対象になった市町のみを集計対象とした。

1993年10月時点では、被災地には合計として住宅が149万戸あり、そのうち15万世帯が空き家であった。神戸市だけに限定しても、住宅総数が62万世帯であり、空き家が6万世帯である。阪神・淡路大震災では11万戸から12万戸が滅失したと推定され、「兵庫住宅復興3カ年計画」では12.5万戸の住宅の再建が必要とされた13。滅失した住宅を引くと、被災地には震災後137万戸程度が残ったと考えられる。空き家率を震災後の総住宅数にあてはめると、震災後の空き家は13.7万戸と推計できる。同様に、被災地隣接地域で利用可能な空き家を推計すると、20万戸(うち大阪市が16万戸)となった。すなわち、滅失した住宅以上の空き家は存在したと考えられ、既存住宅ストックのうちの空き家を活用すれば被災者を全員収容できたのである。

もちろん、空き家がすべて被災者収容に利用できるわけではないが、応急仮設住宅建設の少なくとも一部は、既存の住宅ストックの活用によって代替できたと考えられる14。これは、震災から3年9か月後に実施された1998年住宅・土地統計調査の結果からも裏付けられる。被災地の住宅総数は、震災による滅失にもよらず13万戸増加して162万戸になっている一方で、空き家も8.5万戸増加して23.5万戸、空き家率は14.5%になっている。被災地隣接地域でも空き家は6万戸(大阪市を除くと8千戸)増加しており、空き家の減少は観察できず、既存の住宅ストックが十分に活用されなかったことを示す。

大量の被災者を限られた空き家に収容することは容易ではなく、空き家の情報を提供するなど自治体の努力は必要である。しかし、建設や入退去に関する管理コストは、現物供与の方がはるかに大きい。第1に、プレハブを新規に建設をするための場所を確保することは困難である。阪神・淡路大震災のケースでは、初期段階において市街地域の空き地の洗い出しが行われ、同一市町村・同一区内での建設を目指された。しかし、建設用地は更地として利用可能で、都道府県もしくは市町村が管理していて、水道・電気・ガスなどが容易に敷設可能な土地に限定されるため、実際には郊外及び被災地外に建設された。国有地・港湾関連施設・経済団体から提供された用地が多く、被災者のニーズとは無関係に建設場所を決定せざるを得なかった。

第2に、被災者の間取りに対する住宅ニーズも反映するのも難しい。応急仮設住宅の間取りは、標準プランとされた2Kタイプが全体の81%を占めた。単身世帯など小規模世帯用には1Kタイプ、共同炊事場や浴室を備えた寮タイプ、生活援助員による生活支援が提供される高齢者・障害者向け地域型も建設されたが、大部分は画一的な間取りが採用された。世帯規模や間取りに対する希望を把握して計画に反映させることは、実務的に不可能である。

第3に、応急仮設住宅を一元的に管理する必要があることも管理コストを高める。現物で供与するには、住宅の決定プロセスを全面的にコントロールする必要がある。特に、入居地域や優先順位を被災者間の利害を調整しながら自治体が決定することは大きな負担である15。阪神・淡路大震災のケースにおける応急仮設住宅の入居手続きは、優先順位を決めた上での募集・抽選方式が採用された。この方式では、抽選に当選しても希望地と乖離しているため入居を辞退するケースを発生させる。結果として、1995年4月1日時点で30,047戸が完成したのに対し、入居は10,308戸にとどまった(兵庫県土木整備部2000)。こうした管理コストは、建設・入居を遅らせる。被災地がほぼ単一県内にあり事務的にはスムー

ズに意思決定ができた阪神・淡路大震災のケースですら、応急仮設住宅に本格的な入居が始まったのは震災から 3 か月程度経過した後であり、入居者数が最大になったのは 10 か月後である。

既存の住宅ストックが利用可能なケースでは、家賃補助によって住宅の決定を市場に委ねることができれば、被災者の住宅ニーズをより柔軟に対応することができる。現金支給では、入居する地域や間取りは被災者によって自主的に選択されるためニーズに合った住宅へ迅速に収容可能である。また、社会的弱者への配慮は、支給される金額で調整すればよく、被災者間の優先順位を厳密に定める必要がない。

本節をまとめると、阪神・淡路大震災のケースでは、家賃補助による「みなし仮設住宅」を採用したとしても、被災地および被災地隣接地域には十分な空き家があったと考えられ、既存の住宅ストックを活用によって迅速な被災者の収容が可能だったと考えられる。人命の救助や避難所の整備とは異なり、応急仮設住宅の整備は一定の混乱が収束した後に実施されており、被災者が分散的に意思決定することで効率的な住宅支援が可能であった。こうした点から、現物による供与は、住宅の確保という観点からは非効率と考えられる。

### 3.3 現地主義と住所の移動

現行の災害救助法の枠組みでは、応急仮設住宅は政令で指定された市町村だけで建設可能なため、市町村・都道府県を超えた転居をすると支援を受けることはできない。この現地主義は、現物主義と一体であるように考えられるが、論理的に別の制約である。例えば、被災地外にプレハブを建築して現物で供与することや、市町村内に居住する場合にのみ家賃補助をするケースがあり得る。

現地主義は、災害救助法では救助主体を「都道府県知事」としているために必要な実務的な制約である。他都道府県に転出した住民を支援することは、自治体の首長には困難であることが原因と考えられる。実際、兵庫県まちづくり部(2000)p.182 では、「県外被災者に対する支援は、地方自治体としての行政サービスの限界を探る問題であった。県内に居住しないものに対して行政が住宅再建等に係るサービスを行うことは通常では考えられないことである。」と指摘している。ただし、被災者が被災後に住居を移転することが稀であるならば、この原則は実質的な制約とはならない。この実務的な原則が被災者の厚生に与える影響を検討するために、国勢調査の人口移動のデータを観察し、震災による社会的な人口動態の変化を推計する。

表 2 は、1990 年と 2000 年の国勢調査を用いて、5 年前の住所を基準に現在の住所をまとめたものである。被災地域に 2000 年調査の 5 年前、すなわち 1995 年、に被災地域に常住していた者の人口(5 歳以上)は 355 万人であり、2000 年現在も同一の住所である人口は 225 万人である 16。逆に、130 万人(1995 年時点の人口の 36.7%)が 1995 年から 2000 年の 5 年間に転居したことになる。震災以外の要因でも転居をする可能性はあり、この人口すべてが震災による転居者ではない。

ここでは Difference in Differences(DID)に基づき、震災による影響を推計する。基準となるコントロールグループは、被災地隣接地域とする。この方法は、次の 3 ステップで実行される。まず、震災が発生しなければ、人口動態が類似しているであろう地域(コントロールグループ)を特定する。次に、その地域における震災前後の人口動態の変化を「震災がなかったとしたら被災地が経験する変化」とみなす。

最後に被災地での震災前の人口動態に、コントロールグループ地域の人口動態の変化を加えることで、震災がない場合の震災後の人口動態を推計し、それを実際の被災地の震災後の人口動態と比較することで「震災の影響」を推計するのである。

ここでは、コントロールグループを被災地に隣接した市町村を想定する。表 2 に、被災地隣接地域の人口動態も示した。1985 年時点での両地域の人口水準は 350 万人程度であり、同一の住所に住み続けている人口の割合も被災地が 70.3%であるのに対し、隣接地域は 70.8%と極めて近い水準である。つまり、両地域の社会的人口動態は類似している。ただし、市町村外への転居者は被災地の方が 1%程度高い傾向はある。第 2 ステップである被災隣接地域での 2000 年の結果を見ると、過去 5 年のうちに転居した人口の割合は 34.3%と 10 年前と比べ 5.1%増加している。10 年の間で人口移動が活発化し、震災とは無関係に転居をする人口比率は上昇したと解釈できる。最後のステップとして、5.1%の増加を被災地の 1990 年の結果である 29.7%に適用すると、震災がなければ被災地で転居をする世帯は 34.8%になったと推計できる。これを、2000 年での被災地の実際の転居者の割合である 36.7%と比較した 1.8%高くなる。つまり、震災によって 1.8%の人口が転居したという推計が可能である。さらに、1995 年の被災地の人口(a)で実数に戻したものを「震災のインパクト」と定義すると、震災によって転居したのは約 6 万 3 千人となる。これは、住宅の滅失数が 12 万世帯程度であること、持家世帯の多くが従前の住宅に戻ったことなどを考慮すると妥当な数字と言える。

震災が、結果として転居を増加させたのに対し、県外に転出した人口は 1 万 9 千人減少している。これは、DID の手法を県外への転居者に適用することで計算可能である。1990 年調査で県外への転出者が 9.1%であること、被災地隣接地域では県外への転居者が 0.2%減少していることから、震災がなければ 8.9%が県外へ転出したと考えられる。実際の転出者は 8.4%であり、県外転出者が総人口の 0.5%、1 万 9 千人程度減っている。これは、平常時であれば転出していたと考えられる人口のうち約 5%県内にとどまったことを意味しており、震災が住所選択に無視できない影響を与えたことを示している。

集計されたデータだけでは、県外転出予定であった者が県内で転居したのか、同じ住所にとどまったのかは明らかではない。しかし、市町村別にみると、県外への転出者の減少幅が大きかったのは、西宮市・芦屋市・川西市・宝塚市であり、これらの市では県内他市町村を含めた転出全体が減少しており、市内の転居が増加している。これを考慮すると、もともと市町村を超えた転居を考えていた世帯を、現物主義・現地主義に基づく支援を実行することで市町村内にとどめる効果があったと予想される。

ここでの考察により、阪神・淡路大震災のケースでは、多くの人口が震災を機に転居していたことが明らかになっており、被災地にとどまることを前提にした災害救助法の現地主義は、被災者の負担となる可能性を示唆している。さらに、約 1 万 9 千人が現地主義の住宅支援によって住所選択を変更した推計されており、これは現金支給による支援であれば必要のない変更である。より自由に転居することで経済厚生が高まるとすれば、現地主義の住宅支援には経済厚生を引き下げる効果がある。

東日本大震災における「みなし仮設住宅」制度では、実務的に被災時点の居住地で申請をするが、借上げる民間住宅が被災した市町村外であることを排除しておらず、現地主義は実質的に放棄されている。例えば、仙台市に同市以外の県内市町村で入居を申請して「みなし仮設」に入居した被災者が 1552 世帯あることが明らかになっている(朝日新聞 2012 年 2 月 28 日付宮城県全県版 29 ページ)。こうした市町村や都道府県をまたぐ転居については、現物・現地主義での対応は困難であり、みなし仮設が有効である。

### 3.4 応急仮設住宅の財政的成本

現物・現地主義による応急仮設住宅の供与は、家賃補助のような現金給付にはない課題を抱えているだけでなく、固定的かつ非弾力的なコストがかかる点でも望ましくない性質がある。以下では、阪神・淡路大震災のケースで現物による応急仮設住宅の供与をした場合のコストを、現金支給で代替した場合のコストと比較する。

災害救助法ではあらかじめ救助の程度、すなわち建設する応急仮設住宅の仕様・費用、を都道府県知事が決めることとしている。兵庫県においては、知事が災害救助法施行細則(昭和 38 年兵庫県規則第 58 号)を定めており、それによれば一戸当たり 26.4 平方メートルを面積の基準としており、139 万円を設置経費としていた。

しかし、阪神・淡路大震災ではこの一般基準では対応できないことから、面積を 29.16 平方メートル、設置経費を 286 万 7 千円とした特別基準が適用された。実際には、用地の確保と水道・電気・ガスの敷設費用なども含め、合計 48,300 戸の建設に対し、1994 年度の前備費、補正予算、1995 年度の第 1 次および第 2 次補正予算の合計 1562 億円が計上されている。

さらに、利用期間が延長され維持管理の経費が必要であったこと、撤去にも費用が掛かることから 1996 年度以降も予算計上され、最終的には 1689 億円、一戸当たりで 350 万円の経費が支出されたことになる 17。これは、総額で見れば、1994 年度補正予算から 1999 年度第 2 次補正予算までに計上された「住宅対策費」の総額 8011 億円の 5 分の 1 の規模である 18。住宅対策費には、公営住宅の建設費、民間住宅の補修などが含まれており、恒久住宅を整備するための費用である。入居者も限定的であり、しかも最大 5 年しか利用されなかった応急仮設住宅にこれほどのコストをかけるべきか検討が必要である。

また、以下で見る図 2 にも示したように、1993 年の住宅・土地統計調査によれば、神戸市の借家世帯が支払う家賃の中位値は「4 万円以上 6 万円未満」である。上で見たように、応急仮設住宅に(1 年以上継続して)入居している世帯は、従前より支払う家賃が低く、中位値で見て 3 万円程度である。すなわち、応急仮設住宅が必要とする経費は、おおむね 5 年から 10 年分の家賃に相当する。一般の市場で被災前と同程度の住宅が確保可能であるならば、十分な家賃補助が可能である。

## 4. 応急仮設住宅と被災者支援

### 4.1 応急仮設住宅の入居者の実態

前節でみたように、現物・現地主義に基づく応急仮設住宅の供与は、緊急避難的な収容場所を提供する政策としては、家賃補助のような現金給付に比べて望ましい性質を持っていない。しかし、このことは、応急仮設住宅の意義を否定するものではない。宮城県(2005)が指摘するように「その供与は、第二次的救助として位置付けられ、救済的色彩」が強い政策である。経済的な支援としては、無料で居住する場所を提供する政策がどのような意義があるかを評価する必要がある。ここでは、入居者の実態を把握し復興住宅の建設等の基礎資料とするために 3 次にわたって実施された「応急仮設住宅入居者調査」で、どのような世帯が応急仮設住宅の供与対象となったのかを明らかにする。

第 1 次の調査は、1995 年 6 月下旬から県職員及び市町村職員による聞き取り調査を原則に実施された。調査対象は 1995 年 9 月 22 日現在で入居決定戸数 46,949 戸であり、うち 31,299 戸が実際に調査された。応急仮設住宅の入居世帯数は、最大となった 1995 年 11 月時点で 46,617 世帯であり、第 1 次調査はほぼすべての仮設住宅入居者を対象にしていた。この応急仮設住宅入居者調査に基づき、

入居世帯の属性をまとめたものが表 3 である。この第 1 次調査の結果によれば、もともと持家に居住していた世帯は 38.3%であった 19。これは、震災前の 1990 年の国勢調査・1993 年の住宅・土地統計調査での持家比率がそれぞれ 52.4%、51.2%であったのと比較すると低い。

持家以外では、従前の住宅が民営借家である世帯と公営借家である世帯の比率は、住宅・土地統計調査および国勢調査ではともに 1:3.2 程度であるのに対し、1:4.2 となっており民営借家の世帯の割合が高い。持家を希望する世帯がすべて従前から持家に居住し、従前から公営借家に居住していた世帯は全て公営借家に入居を希望しているとすれば、応急仮設住宅に入居した世帯の約 4 割が従前民営借家に居住していたが今後公営借家に居住することを希望する世帯となる。

すなわち、応急仮設住宅の入居世帯は、持家よりも借家、特に民営の借家に居住していた世帯が多かったことになる。また、入居世帯の年齢構成についてみると、入居世帯の 38.8%が「世帯主が 65 歳以上の世帯」であった。これも、1990 年の国勢調査での「世帯主が 65 歳以上の世帯」の割合が 17%であることより 20%ポイント以上高い水準である。高齢者世帯のうちでも独居世帯が半数を占めており、1990 年の国勢調査の結果である約 3 割と比べて高い。すなわち、高齢単独世帯は国勢調査では約 5%に過ぎないが、入居者に占める割合は 20%となっていた。

住居の状況・希望と年齢以外の世帯属性については、第 3 次調査だけで調査されている 21。第 3 次調査は、1996 年 2 月から 3 月にかけて、応急仮設住宅に入居している 42,688 世帯を対象とした悉皆調査であり、その時点で実際に応急仮設住宅に居住していた全世帯が回答をしており、退去した世帯があるにもかかわらず回答数は第 1 次調査よりも多い 37,176 世帯である 22。第 3 次調査の段階での世帯属性は、応急仮設住宅に入居した世帯の属性なのか早期に退去しなかった世帯の属性なのか識別できないため解釈には注意が必要であるが、世帯収入の状況と従前の家賃についての情報が利用可能である。

図 1 に、世帯の年間収入の累積分布を示した。比較のため、震災直前の 1994 年に実施された全国消費実態調査での、被災地の年間収入の累積分布も示した。第 3 次調査の線が常に全国消費実態調査の線を上回っており、低い収入により多くの世帯が存在していることが明確である。全国消費実態調査で約 40%に過ぎなかった世帯年収が 500 万円未満の世帯が、約 90%を占めており、第 3 次調査の時点で応急仮設住宅に入居している世帯は、被災地の年収下位 50%に属する世帯である。低所得者ほど、応急仮設住宅からの退去が遅れた可能性はあるが、その点を考慮しても応急仮設住宅の入居者は相対的には低所得世帯であったと考えられる。

図 2 は、応急仮設住宅の入居者のうち震災前に借家に居住していた世帯について、従前の家賃を調査した結果を示している。比較のために、1993 年住宅・土地統計調査で得られる家賃の累積分布も示している。第 3 次調査の時点で応急仮設住宅に入居している世帯は、家賃 6 万円以下である割合が 90%以上であった。住宅・土地統計調査では家賃 6 万円以下の世帯は約 70%にとどまっており、相対的に家賃の低い世帯の比率が高く、年間収入が低い世帯が多いことを反映していると考えられる。

こうした結果から、阪神・淡路大震災では、「必要と考えられる希望者にはできる限り供与」とされ実質的に誰でも入居が可能であったにもかかわらず、相対的に経済基盤の弱い世帯を中心に支援がされていたことが分かる。災害が発生した場合には、高齢者や低所得者が特に困窮する可能性は高く、現物・現地主義による応急仮設住宅の供与が、困窮度の高い世帯に集中的に経済支援ができていたという観点で適切な政策であった。東日本大震災のみなし仮設制度では、現物支給に比べ希望件数が倍増しており、

現金支給では支給範囲が拡大する可能性がある。みなし仮設の恒久化のためには、制度利用者の実態について調査をしておく必要があるだろう。

#### 4.2 応急仮設住宅からの早期退去者と継続支援の必要性

ここでは、ほぼ入居者全体を調査していた第 1 次調査と、震災から 1 年以上が経過した第 3 次調査を比較することで、早い段階で応急仮設住宅から退去した世帯の特徴を明らかにする。第 1 次調査の調査対象世帯が 46,949 世帯であるのに対し、第 3 次調査で居住が確認されている世帯が 37,176 世帯であり、概ね被災 1 年で応急仮設住宅を退去した世帯は 9,773 世帯あることになる。これらの世帯の属性は観察できないため、各次の調査の各調査での世帯属性ごとの世帯数を推計し、第 1 次調査の結果から第 3 次調査の結果を引くことで、早期退去者の性質を把握する。ただし、調査項目ごとに無回答が存在しており、

世帯属性ごとの実数はわからない。そこで、各項目の回答のあった世帯だけから、世帯属性別の構成比を計算し、それを総世帯数にかけることで当該属性を持つ世帯の「実数」の推定値とした 23。表 3 の列(c)が早期退職者の該当項目の世帯数を示しており、第 1 次調査世帯のうち、第 3 次調査までに退去した世帯の割合を早期退去率とした。

この表から、公的借家に入居を希望している世帯が、特に退去が遅れていることが分かる。今後の希望する住宅についてみれば、第 1 次調査の段階で公的借家に入居を希望する世帯が 63.6%であったのに対し、第 3 次調査では 76.2%に上昇している。これは、退去者の大部分が持家や民間借家に入居を希望している世帯であり、公的賃貸住宅への入居希望者はほとんど退去していないためである。実際、退去率を見ると、公的賃貸住宅への入居を希望している世帯は、応急仮設住宅の退去率は 5%である 24。年齢別にみると、世帯主が 65 歳未満の世帯の退去率が 25%であるのに対し、65 歳以上の世帯では 15%となっている。これは、高齢者ほど応急仮設住宅からの退去が遅れる傾向が強いことを示している。

第 3 次調査の結果から、公的賃貸住宅への入居を希望する世帯の大部分は高齢者や経済的基盤の弱い世帯である。上で見たように、応急仮設住宅は実質的にこうした世帯に対する経済支援であったが、さらにここでの観察から、継続的な支援が必要であることが分かる。逆に、早期に退去ができた世帯は持家世帯などであり、緊急避難的な収容場所であったと考えられる。つまり、現行の応急仮設住宅の供与対象には、大多数である経済的な支援を求める世帯と、少数であるが本来の災害救助法の目的に沿った一時的な住宅を求める世帯が混在しているのである。

災害救助法は「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」として運用されており、一時的な住宅を求める被災者だけに焦点を当てるべきである。経済的な支援が継続性を必要としているのに対し、災害救助法は時限的な措置を対象としており、被災者の経済支援のためには適切な枠組みではなく、別途の手当てが必要である。

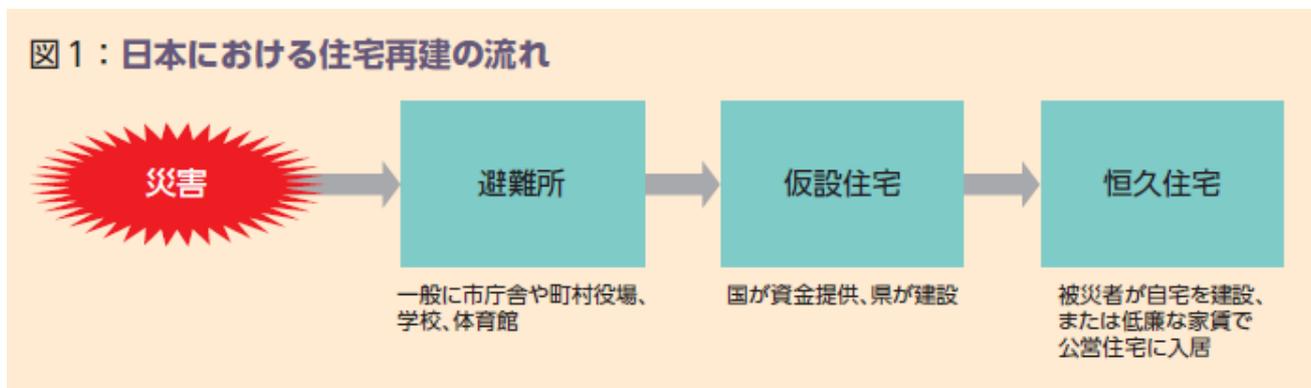
## 4. 大規模災害から学ぶ：東日本大震災からの教訓（仮設住宅）

### 教訓ノート 4-3 4. 復興計画 仮設住宅

<http://siteresources.worldbank.org/JAPANINJAPANESEEXT/Resources/515497-1349161964494/J4-3.pdf>

#### 日本における仮設住宅制度

災害救助法（1947年）に従い、都道府県は国からの補助金をもとに仮設住宅を設置しなければならない。県が住宅の様式を選定し、民間建設会社を利用して建設する。市町村は県と調整しながら、用地の選定、被災者への配分、仮設住宅の維持管理を行う。被災者は2年以内（日本の法律が通常認める期間）に恒久住宅に入居することになっており、その費用は自己負担であるが、住宅の損壊程度に応じ、補償金として政府から最大300万円（37,500米ドル）を受け取る。一方、優遇された賃貸料にて公営住宅を借りることもできる。住宅再建の一般的な流れは図1のとおりである。



#### 震災で利用された仮設住宅の基本タイプ

政府は震災後に主に三つの仮設住宅計画を採用した（図2）。

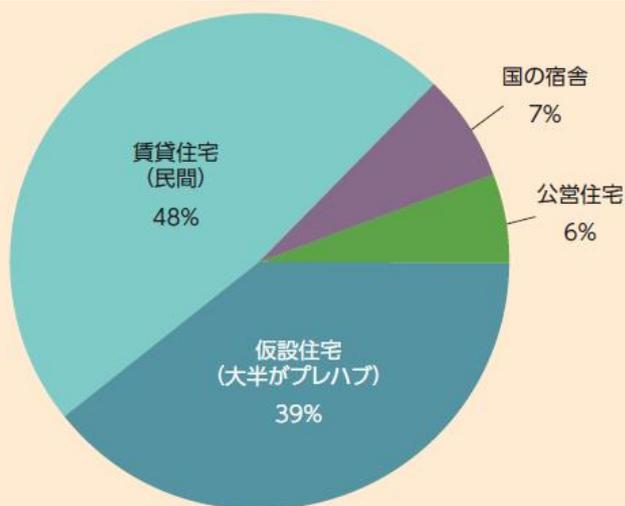
- (i) 新築仮設住宅（大半は民間建設業者が建設したプレハブ住宅）
- (ii) 民間賃貸アパート
- (iii) 既存の公営住宅、国の宿舍（政府職員向け宿舍）

仮設住宅のタイプは地理的条件や人口動態が配慮された（図3）。

- ・ 新築仮設住宅は、住宅の多くが大破した仙台市より北のリアス式海岸地域（宮城県の一部と岩手県の大半）で一般に利用されている。この地域は、フィヨルドのような険しい地形に、小さな漁村と大きな町が共存しており、建設可能な用地が不足している。
- ・ 民間賃貸アパートの仮設住宅は、被害を受けていないアパートが数多く残っている海岸平野の仙台市と都市部に集中している。
- ・ 福島県の各町は、放射線被ばくの危険性があるため、いつ帰還できるのか分からない状態で住民が避難を余儀なくされた特殊なケースである。長期（おそらく長年にわたって）仮設住宅を提供しなければならないという見通しで、福島県は、大家族向けの大型住宅を含む木造仮設住宅4,000戸以上を建設した。ただし、2012年3月現在、約60,000人が宮城県などの他の地域へ避難している。

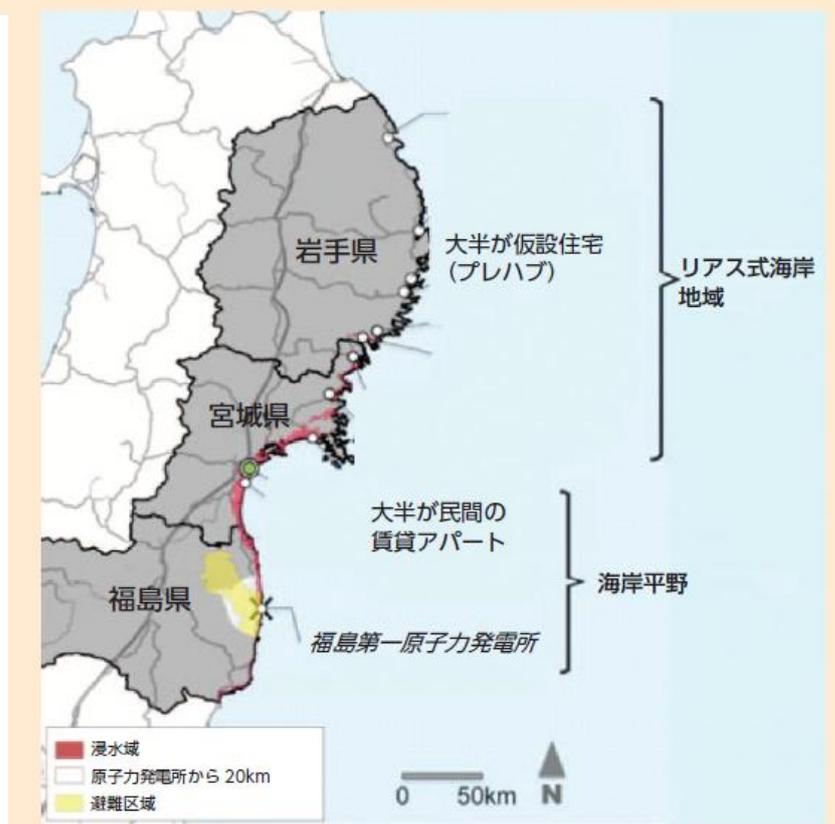
図2：東日本大震災で利用された仮設住宅の主なタイプと利用状況

	割り当てられた、 または選定された住宅数	供給住宅数
仮設住宅 (大半がプレハブ)	52,182	52,620
国の宿舍	9,832	38,464
公営住宅	8,238	24,505
民間賃貸住宅	65,692	—
計	135,944	115,589



出所：復興庁

図3：被災地での仮設住宅の種類



### (1) 仮設住宅

仮設住宅は、民間建設会社が建設する平屋の長屋タイプのプレハブ住宅（29平方メートル）が、もっとも一般的である（図4）。一般的な建設費は570～660万円（71・80,500米ドル／戸）であり、1995年の阪神・淡路大震災の時の価格の2倍強となっている。

2012年当初の時点で約52,000戸が建設された。県は緊急時にプレハブ仮設住宅を建設する事前協定を民間建設会社と結んでいた。しかし、協定はあったものの、建材や作業員の不足で必要な住宅すべてを直ちに建設することは不可能であった。こうした不足や各社間の調整不足により、被災地での住宅の品質や建設レベルにばらつきがある。

政府の方針では、仮設住宅は災害のリスクが高い地域外の公有地に建設することを要求しているが、これは、被災地の多く、特に利用可能な土地がほとんどない仙台市より北のリアス式海岸地域では対応が困難であった。これが仮設住宅の建設が当初遅れた大きな理由の一つである。震災の1～2カ月後の4～5月に最初の住民が仮設住宅へ転居を開始した（図5）。

しかし、多くの仮設住宅が不便で（元の住まいから離れている）、快適でなく、元の自宅よりもかなり狭いと居住予定者が感じたため、空室の割合が高いままである。仮設住宅は最低限の基準を満たすだけの低い品質で建設されており、東北地方の寒冷気候に元々適していなかった。問題点として、壁と屋根の隙間、通風、防音・断熱がないこと、棚や収納場所がないこと、屋外に座る場所がないこと、玄関周辺に雨除けや玄関フードがないこと、引戸の外側にベランダがないこと（高齢者の洗濯物干しや幼児には危険）などが挙げられる。さらに、くじ引きで割り当てが決まる場合、隣人が知り合いでなく、地域社会のつながりがなくなったと不満が出ている。また、一部の住民は食料や公共サービスが提供されるため避難所にできるだけ長く残ろうとした（この傾向は他の大規模災害でも見受けられた）。

図4：一般的なプレハブ仮設住宅



元の自宅周辺に建設された小規模な仮設住宅グループ

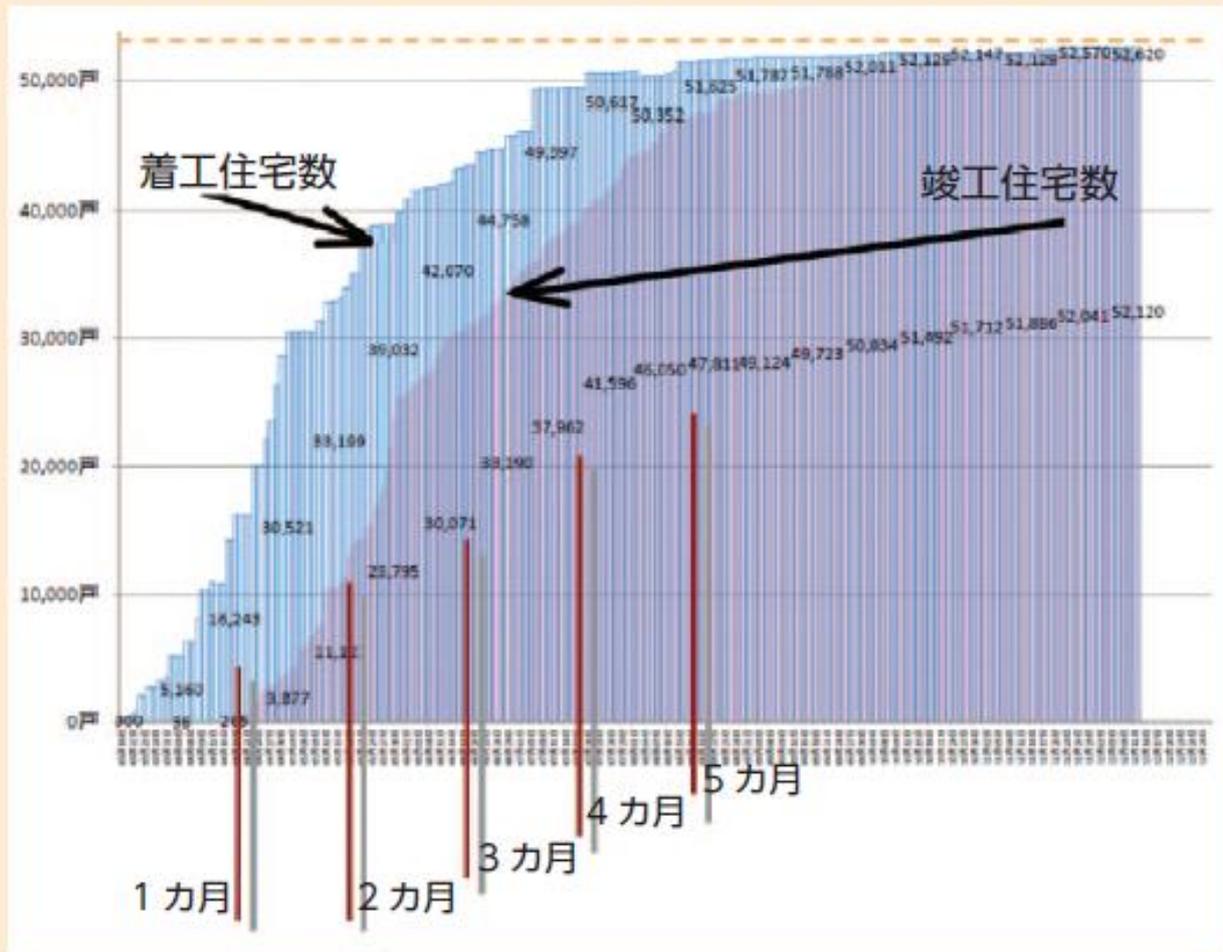


岩手県大般渡



宮城県女川

図5：仮設住宅数



出所：国交省

## (2) 民間賃貸アパート

民間が所有する賃貸住宅は阪神・淡路大震災では一般的ではなかったが、東日本大震災では人気のある方式となり、約 66,000 戸が被災者に利用された。家賃は国が直接支払う方式である。仙台市など東北地方の都市部で特に利用されている。

ハイチでも見受けられたように、民間賃貸住宅は従来の仮設住宅よりも多数の利点がある。まず、年間 1 戸につき約 70～150 万円 (9-18,000 米ドル) とかなり低廉である。2 間の平均居住期間にすると仮設住宅の約 3 分の 1 から 2 分の 1 となる。仮設住宅への迅速な転居も可能となる (震災後 1 カ月以内に住民は転居を開始したが、プレハブ住宅の場合は 1～2 カ月要している)。さらに、通常のアパートは居住者にとり快適で住みやすい。

しかしながら、民間賃貸アパートは、既存の住宅ストックが大々的に破壊された地域では利用できない。また、被災者は既設住宅に点在しているため、行政や支援団体が被災者の居所を把握して必要な情報や

援助を提供することが困難となる。さらに、従来の仮設住宅での共同生活よりも社会的なつながりを失いやすい。

### (3) 公営住宅及び国の宿舎

一部の被災者は自治体が管理する公営住宅や、国が所有する宿舎へ入居した。公営住宅には民間賃貸住宅と同じ利点が多いが、団地タイプの仮設住宅で見られる情報や社会的つながりが少なく、入居者が孤立する可能性がある。

## 支援制度

### 地域社会の構築と心のケア

地方自治体、ボランティアや非政府組織（NGO）は、仮設住宅の被災者への多様な支援を被災地全域で開始した。ハード支援（家具、建物の増設や改善、コミュニティスペースの提供、バス）とソフト支援（行事、カウンセリング、検診、訪問、買い物、高齢者や子供たちのサポート）が行われた。

一例としては、南三陸町（宮城県）が国の緊急雇用創出基金事業を通じて開始した被災者生活支援センターがある。このセンターでは約 100 人の被災者を雇用し、仮設住宅の他の被災者を訪問し、相談を受けたり、最も弱い立場にある被災者を支援したりした。また、同町の 4 地域のそれぞれに仮設住宅に近接させてサテライトを設置した。このような対策は阪神・淡路大震災後に設置されたコミュニティセンターの前例に基づくものである

#### Box 1：阪神・淡路大震災時の仮設住宅のコミュニティセンターの例

計 232 のコミュニティセンターが地域団体の推進協議会により設立され、入居者支援の拠点となった。このセンターは：

- ボランティアやNPOが運営する。
- 生活支援アドバイザーが各戸を訪問し、安全の確認と助言を行う。
- ボランティアが行事や集会を開き、入居者のコミュニケーションを促す。
- 地域組織（自治会）の設置を支援する。



## 交通手段

仮設住宅の入居者が抱える大きな問題点の一つは、職場、学校、病院、買物先から離れたところに住宅が立地していることである。したがって、十分な交通手段の提供が重要な課題である。

## 生計の支援

多数のグループが、仮設住宅の入居者が副収入を得るよう支援する事業を開始した。例として、漁師の主婦が手づくりした友好のブレスレット「環」（たまき）や、漁師によるハンモック（両者とも漁網から製作）などがある。それ以外の女性グループも、キーホルダー、布製バッグ、スリッパなど製品の製作と販売を開始した。仮設住宅と生計の場を連係させることは、被災者の社会経済的状況の改善を促し、さらに精神的な立ち直りにも役立てる上で重要であることが分かった（KN4-5 参照）。

## 震災での仮設住宅の進化

### 社会的ネットワークを重視した（集団）移転

被災地の公用地が不足していることから、一部の仮設住宅は私有地に建設された。阪神・淡路大震災からの教訓もあった。同震災時、多数の高齢の入居者がくじ引きで仮設住宅へ分散したため社会的なつながりから遮断され「孤独死」した。東日本大震災でも、復興の初期段階でくじ引き制が利用された。この段階で、避難所からの移動を希望する被災者の数に対して仮設住宅数が非常に不足していた。例えば、南三陸町（宮城県）では、仮設住宅の62%についてくじ引きを実施した。

入居可能な仮設住宅が多くなると、市町村はコミュニティの構築を支援し、隣人同士の付き合いを奨励する住宅群を設計する取り組みを行った。南三陸町では、仮設住宅群に二つのモデルを採用した。公有地（学校や体育館）に建設する大きな仮設住宅群と、私有地に建設する小さな仮設住宅群である。大きな住宅群では（復興の初期段階に建設）、入居者をくじ引きで選び、高齢者、幼児を抱える家族、災害弱者の入居を優先した。被災者は大きな仮設住宅群へ入居するか、しばらく待ってから元の自宅周辺に近い小さい仮設住宅群の一つに集団移転するか、選択できた。小さい仮設住宅群は、特に元の自宅周辺からの集団移転に対応するために建設され、その結果、被災したコミュニティが比較的元の状態を維持できた。

### ハード面の改善

被災者への緊密な支援ネットワークにより、地方自治体と NGO は仮設住宅のハード面の不備を改善した。例えば、雨除け、バルコニーやベランダ、断熱材や防音材、ベンチ、棚、屋内家具を追加した（図 6）。しかし、被災地全体の仮設住宅の基本的構造が問題であり、入居者全員の状況を改善するのは依然として非常に困難である。

女川町では利用可能な用地不足を解消する手段として、複数階の仮設住宅を導入した。コンテナを 2、3 階に積み重ねる建設方法で全体の建設期間も短縮された（図 7）。

長期の仮設生活が求められる福島県、さらに住田町、陸前高田市、遠野市では木造仮設住宅が広く利用された。木造仮設住宅の大きな利点は、プレハブ住宅よりも長期間使用でき、恒久住宅への転用や恒久住宅建設での再利用ができることである。また、快適で暖かく、簡単に処分できるという利点もある。しかし、プレハブ式ほど標準化されていないため、現場での大量生産は簡単ではない。さらに、アチェなどの大規模災害では、木材資源が大量に使用され、すでに大量に伐採されている森林の乱伐を促した。

図6 (左)：仮設住宅の改善～断熱材と二重窓ガラスを追加  
図7 (右)：コンテナを積み重ねて建設された複数階仮設住宅



#### 仮設住宅から恒久住宅へ

他の大規模災害（ハイチ、インドネシアのアチェおよびジョクジャカルタ、日本の中越および阪神・淡路など）にも共通するが、本震災でも被災者自らが建てる仮設住宅が出てくると予想される。木造住宅と同様に、再利用可能で恒久住宅へ転用できる。

インドネシアのジョクジャカルタの2006年ジャワ島中部地震では、政府は仮設住宅に「屋根を先に建設」戦略を推進し、住民が仮設住宅の残りの部分を少しずつ完成させた。インドの2001年のグジャラート地震や、米国の2005年のハリケーン・カトリーナ後に建設された「カトリーナコテージ」は、材料および半永久的な住宅構造物を提供して住民が恒久自宅を徐々に再建できるようにした（Box 2）。このような再建は、住民がより安全な基準で再建し、係争中の土地に定住しないようにするため、慎重に進める必要がある。

復興・再建全体であまり予期しなかった問題は津波による大量のがれきであった。大量のがれきの収集・処分には時間、広大な用地、資金や人員が必要となり、復興を妨げた。

## Box 2 : 海外の創造的な仮設住宅から恒久住宅に至る手法の事例



仮設住宅の「屋根を先に建設」戦略は、ジャワ島中部地震後（2006年）にジョクジャカルタに導入された。住民の頭上にある屋根の設置を優先し、その後、徐々に仮設住宅を完成することができた。一方、恒久住宅の再建については、多数の被災者にできるだけ早急に構造上安全な最低限度の広さの恒久住宅（コアハウス）を提供し、その後、被災者がその住宅を徐々に拡張するという手法が取られた。

出所：IFRC

## 教訓

・ 東日本大震災の経験から、仮設住宅に対して複数の選択肢を与えることが重要なことが明らかである。また、地方自治体と被災した地域社会が、仮設住宅の立地場所、形式および必要なサービスについて意見を言えることも重要である。その結果、住民のニーズにより適合した柔軟性のある住宅対策につながっていく。表1は、東日本大震災や海外の経験に基づいた各種仮設住宅の長所と短所の一部をまとめている。

表1：各仮設住宅の比較

タイプ	長所	短所
仮設住宅 (プレハブ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 標準仕様</li> <li>- 現地で大量建築可能</li> <li>- 転居した住民の把握が簡単</li> <li>- 集団移転にも利用可能（社会的なつながりを維持）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 利用可能で安全かつ係争中でない用地が必要</li> <li>- 賃貸住宅よりも移転が遅い（建設の必要性）</li> <li>- 低品質かつ快適さの欠如</li> <li>- 元の自宅から離れた不便な場所に建設されるケースが多い</li> <li>- 長期使用になると劣化してスラム化するリスクがある</li> </ul>
仮設住宅 (所有者による建築)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 恒久住宅へ転用可能</li> <li>- 場所、材料、建築様式の柔軟性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 利用可能で安全かつ係争中でない用地が必要</li> <li>- (リスクのない地域に) 以前よりよいものを建築するという原則が遵守されない場合がある</li> </ul>
民間賃貸住宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 低廉</li> <li>- 迅速な移転（建築済み）</li> <li>- 柔軟性と快適さ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 被災地になくともある</li> <li>- 移転した住民がばらばらとなり、その把握やサービスの提供が困難となる</li> <li>- 社会からの孤立を深める可能性がある</li> </ul>
公営住宅および国の 宿舎	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 低廉</li> <li>- 迅速な移転</li> <li>- 快適さ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 社会からの孤立を深める可能性がある</li> <li>- 仮設住宅よりも社会的なつながりを維持したり、サービスを提供することが困難である</li> </ul>

・ 日本での過去の災害復興での経験に基づき仮設住宅が設計された。阪神・淡路大震災では、多くの仮設住宅が市の中心部や元の自宅周辺から離れた場所に建設され、入居はくじ引きで決定した。このような手法は被災者の喪失感を募らせ、誰かが死亡したことを誰も知らなかったという「孤独死」が多数見られた。東日本大震災のモデルでは集団移転を促進し、社会的な深いつながりを維持することで、ある程度孤独死を防止しようとした。

・ 地域社会組織（自治会など）と支援グループは、被災者が仮設住宅の入居中に生じる問題を把握して解決するよう手助けする上で大きな役割を果たす。

・ 仮設住宅の設計は、気候条件、交通や生計へのニーズなどを考慮し、効率的な復興を促進するために当初から良質なものとすべきである。また、高齢者、子ども、障害者など災害弱者による特別なニーズを考慮することも重要である。仮設住宅は災害弱者に利用しやすいものとし、不足しているケアサービスを計画し提供する必要がある。こうした設計が円滑に進むよう、災害に非常に弱い地域の地方自治体は災害前に仮設住宅向けの適切な建設用地を選定し、必要な作業や業務の調整を行うべきである。自治会も移転に備えて訓練することが望まれる。

・ 被災者の情報を把握し適切な支援ができるように被災者に関する正確な情報データベースが必要である。例えば、被災者が被災地から周辺の都市へ転出する場合に起こる、長期にわたる人口減少や高齢化といった事象の予測や、建築すべき住宅数の検討に役立つ。こうした情報はより効率的な経済復興計画の立案にも非常に重要である。

## 途上国への提言

- ・ 仮設住宅の建設期間および費用を慎重に検討しなければならない。途上国では、災害直後に被災者が自宅の再建を不十分な安全基準で開始するケースが多い。(2010年のパキスタン洪水でみられたように) 仮設住宅の設置期間の延長は必要ではなくなり、その分の資金や人員を恒久住宅の再建に投入すべきである。
- ・ 仮設住宅の長期利用は（トルコのマルマラ地震などのように）恒久住宅への移転を困難にし、不良住宅地の拡大につながる場合もある。
- ・ 途上国の大規模災害では一般に、改良可能、再利用可能、リサイクル可能な仮設住宅が要求され、建材を恒久住宅向けに徐々に利用できるようになる。仮設住宅の建設や補強にがれきから回収した材料を使うこともでき、これで現地の被災者の生計手段を強化することにもなる。
- ・ 被災者が強く関与する住宅の建設や建替えはもっとも望ましいが（例、2001年のグジャラート地震、2006年・08年のジョクジャカルタ地震、2010年のハイチ地震）、建設の質を監督したり、質の高い住宅に補助金を与えたりするよう（条件付き現金給付など）配慮しなければならない。2001年のハイチ地震や2008年の四川大地震で利用された現金ないし商品券支給プログラムは、柔軟性のある対策を促し、各世帯が資金をプールして共同で再建することを可能にした。
- ・ 仮設住宅は、日常生活（買物、医療、社会生活、学校、インフラ、心の支え）や生計への支援と一緒に計画しなければならない。被災者は可能な範囲内でこのような日常活動に積極的に参画し、コミュニティの連帯感の回復と正常化に向けて協力すべきである。
- ・ 仮設住宅の立地場所は、土地が不足している場合、特に重要である。所有権が不明な用地の使用は避けなければならない。仮設住宅や恒久住宅の移転先として迅速な転用が可能な土地を事前に選定する「土地銀行」制度というものがある。災害に非常に弱い地域での緊急対応計画において、この「土地銀行」は必須項目とすべきである。公有地が不足している所では、事後の土地投機を防止するため、政府が民間土地所有者と土地利用について事前交渉することが必要となる。
- ・ 仮設住宅と元の自宅との距離は可能な範囲内で短くし、被災者が社会的なつながり、生計を維持し、土地や財産を保護できるようにすべきである。
- ・ 有害なうわさをなくし、被災者に情報を提供し続け、被災者の意見が反映できるよう、組織的なコミュニケーションとモニタリングの戦略が非常に重要である。

## 著者：

国際復興支援プラットフォーム

塩崎賢明、田中泰雄、北後明彦：神戸大学

Sofia Bettencourt：世界銀行

## 主な参考文献

CRS. 2012. Learning from the Urban Transitional Shelter Response in Haiti .Catholic Relief Services. Baltimore.

Dercon, Bruno and Marco Kusumawijaya. 2007. Two Years of Settlement Recovery in Aceh and Nias. What Should the Planners have Learned?. 43th ISOCARP Congress, 2007.

GFDRR. 2010 Haiti Earthquake Reconstruction – Knowledge Notes from the DRM Global Expert Team for the Government of Haiti. Global Facility for Disaster Reduction and Recovery.

IFRC Owner-driven Housing Reconstruction Guidelines

IRP Guidance Notes on Recovery: Shelter Shelter Center, Shelter After Disaster Shelter Center, Transitional Shelter

Lisa, Frederica, Joanna Reed, and Heiner Gloor ( undated) . Transitional Shelter Evaluation in Pakistan. International Organization for Migration

Trohanis, Zoe and Geoffrey Read. 2008. Housing Reconstruction in Urban and Rural Areas. Knowledge Notes. Disaster Risk Management in East Asia and the Pacific Working Paper Series No. 9, the World Bank, ISDR and GFDRR

UNDP. 2006. Early Recovery Assistance/ERA. Programme for D.I. Yogyakarta and Central Java – Call for Proposals for Small Grants for NGO/CSO Shelter Activities. United Nations Development Programme.

