

災害時の住宅セーフティネット構築にむけて



千葉県議会議員（習志野市選出） **鈴木 均**

みなさまいつもお世話になります。習志野市選出の千葉県議会議員鈴木均です。昨年4月の県議選において、みなさまに多大なるご支援を頂きましたこと、そして、このたび自治研ちばに発表の機会を頂きましたことを心より御礼申し上げます。

私は、日本大学経済学部を卒業した後、一般企業に就職して会社員として8年間を過ごしました。そして、いまから21年前、1995年に不動産業者として独立し、アパートマンションの管理、仲介の仕事を手がける会社を営んできました。私は住宅の仕事を通じて、現在の住宅行政、特に高齢者、低所得者に対する住宅セーフティネットが機能していないことを痛感してきました。住まいは人として生きるために不可欠な物であり、あらゆるセーフティネットの中で、最も重要なことであると思います。人としてのどのような活動も、身体を休め

憩いの場となる住宅無しには成り立ちません。これからは県議会議員として政治を通じ、全ての人が尊厳を保ちながら生活をしていくために、暮らしやすい社会を作り上げるために役立っていきたくと思っています。

今回は私の専門分野である住宅の分野で、災害時の住宅セーフティネット構築について述べさせていただきます。

■災害時の応急仮設住宅対策について

災害は忘れた頃にやってくる、という格言がありますが、平成23年の東日本大震災以降も、平成25年の台風26号、昨年9月には茨城県常総市での鬼怒川の堤防決壊、そして本年4月の熊本地震など、大災害が忘れる暇もないほど頻繁に発生しています。

災害が発生し住宅が損壊した場合は応急危険度判定をおこない、使用不可と判定されれば被災者は災害救助法の適用を受け、応急仮設住宅への入居対象となります。このような被災者が生じた場合は、自治体は応急仮設住宅を確保する必要があります。（表1 応急仮設住宅の現状）

さて熊本地震における被災棟数は約8万5千棟、

【表1】 応急仮設住宅の現状

基本的な考え方	制度当初の取扱い	現行の取扱い (特に東日本大震災において)
<ul style="list-style-type: none"> ●住宅を再建できるまで応急的・一時的住まい(仮住まい)の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ●「雨露をしのぐ」ため最低限の広さ、機能等を具備(必要最低限の面積、費用の上限を設定) ●提供できる期間は2年 	<ul style="list-style-type: none"> ●日常生活の場 ⇒●機能向上(暖房機能の追加等) ●「コミュニティ」確保 ●コストの上昇 ●入居期間の長期化(2年超)
<ul style="list-style-type: none"> ●現物提供が原則 	<ul style="list-style-type: none"> ●応急建設住宅が原則 	<ul style="list-style-type: none"> ●短期間での大量供給が難しい、建設用地が不足(一方で、大都市における大量の空き家の存在)の場合 ⇒民間賃貸住宅の活用
<ul style="list-style-type: none"> ●資力要件 	<ul style="list-style-type: none"> ●厳格に運用 	<ul style="list-style-type: none"> ●住家被害の程度のみで判断
<ul style="list-style-type: none"> ●他の施策(低所得者対策等)とのバランス ●応急仮設住宅から恒久住宅への移行の円滑化 		

それに対して4ヶ月が経過した8月15日現在で仮設住宅の整備戸数はわずか4,200戸と仮設住宅は大きく不足しており、いまでも多くの被災者が小学校の体育館などの避難所での生活を余儀なくされています。過去の阪神大震災、東日本大震災など広範囲にわたる激甚災害では応急仮設住宅の建設に相当の期間を要したため、避難所生活で健康を害してしまう高齢者の方、プライバシーの問題や精神面での障害などの実例も多く報告されています。(表2 仮設住宅の供給戸数)

■東日本大震災時の仮設住宅と課題

振り返って、平成23年の東日本大震災では、全壊住戸が約13万棟、半壊が27万棟におよびました。これに対して供給された応急仮設住宅は約14万戸(建設約5.3万戸、民間賃貸住宅借上約6.8万戸、公営住宅約1.9万戸)でした。多数の応急仮設住宅を供給した経験から、下記の問題点があげられました。

1. 被災者にとって避難所から住まいの再建に至るまでの過程(時間や手続き)が不明確である。
2. 民間賃貸住宅の活用においては、建設型仮設

住宅とのグレードの差、賃貸契約終了の方策が定型化されていない。

3. 建設型は建設完了までに半年以上の期間を要するとともに、追加工事等もあり多額の費用を要した。(表3 応急仮設住宅の建設コスト比較)
そこで、国では今後このような大災害時にいち早く応急仮設住宅を供給し、被災者の生活再建を助けるため、平成24年に「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会」を開催して、被災者支援について対応方針を検討し、下記の課題をあげています。

1. 避難所から応急仮設住宅へ移る流れに加えて住宅の再建、災害公営住宅の整備、民間賃貸住宅の活用等を組み合わせた、被災者の資力やニーズもふまえた公平で効率的・効果的な住まいの確保策を検討するべきである。また、災害時に応急的に建設された住宅が将来にわたって有効に活用されるような方策について検討するべきである。
2. 巨大災害においては応急仮設住宅を建設するだけでは供給不足になる事から、都道府県等は平時より民間の賃貸住宅の活用に向けた空家・空室の調査を行うとともに、民間賃貸住宅を借

【表2】 仮設住宅の供給戸数

		阪神・淡路大震災 (H7.1.17)	新潟中越地震 (H16.10.23)	東日本大震災 (H23.3.11)
住家被害	全壊	104,906棟 ※1	3,175棟 ※2	127,291棟 ※3
	半壊	144,274棟 ※1	13,810棟 ※2	272,810棟 ※3
	合計 (全壊・半壊)	249,180棟	16,985棟	400,101棟
応急仮設住宅	応急仮設住宅 (建設分)	48,300戸	3,460戸	53,194戸 ※4
	応急仮設住宅 (みなし仮設住宅)	139戸	174戸	68,645戸 ※5
	合計 (建設・みなし分)	48,439戸	3,634戸	121,839戸

※1) 阪神・淡路大震災について(確定報)消防庁(H18.5.19)

※2) 平成16年(2004年)新潟県中越地震(確定報)消防庁(H21.10.21)

※3) 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(第149報)(H26.3.7)

※4) 平成26年3月1日時点

※5) 平成24年3月30日時点

資料:「応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ」平成24年5月国土交通省住宅局住宅生産課より加筆・修正

り上げる際の取り扱い等について示すべきである。

3. 各種救助に関する実施基準について、災害は規模・地域・季節等の違いにより毎回様相が異なるため、地方公共団体が個々の災害に適切に対応できるよう、より使い勝手の良い制度に改めるべきである。

というものです。

より迅速な住宅供給、コストの観点、多様な被災者ニーズへの対応などについて比較検討すると、建設型中心で対応してきた仮設住宅供給は民間賃貸住宅借上型との併用が必要であるとの指針が示されたのです。これを受けて平成24年9月には国の防災基本計画の一部が修正され「地方公共団体は民間賃貸住宅の借上の円滑化に向け、その際に取り扱い等についてあらかじめ定めておくものとする」とされました。

■千葉県における仮設住宅

さて、千葉県での応急仮設住宅の対応状況について、平成27年の12月議会で私が行った一般質問に対する当局からの回答をふまえて詳述します。

1. 東日本大震災時の供給実績

県は建設型・借り上げ型の二種の応急仮設

住宅の準備をしており、東日本大震災時には旭市、香取市及び山武市で建設型が約2か月間で230戸、借上げ型を約1か月間で31戸供給した。

2. 大災害時の仮設住宅の必要数

今後大きな被害が予想される東京湾北部地震の際には約2万1千戸の仮設住宅が必要になると推計している。

3. 仮設住宅の供給体制

県ではこれらの推計をふまえて、応急仮設住宅につき、建設型、借り上げ型それぞれに対応できるよう、建設業者の斡旋や資材の調達、民間賃貸住宅の情報提供などに関する協定を関係団体と締結し、災害時に迅速な応急仮設住宅の確保を図ることとし、その内訳は以下の通りである。

- ① 建設型応急仮設住宅について、毎年、全市町村を対象に建設予定地の候補地調査を行い、約47,000戸分の用地を確保している。建物は一般社団法人プレハブ建築協会との協定により、千葉県を含む関東ブロック（1都7県）内で6か月以内に62,000戸が供給可能となっている。
- ② 一方、借上型については、関係4団体と協定を締結しており、民間賃貸住宅の家賃

【表3】 応急仮設住宅の建設コスト比較

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)。

資料：「応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ」平成24年5月国土交通省住宅局住宅生産課

相場や協力会員の調査を毎年実施し、その会員数は、平成27年10月の調査では約4,000社となっている。

- ③ 県では、応急仮設住宅の供給マニュアルを整備するとともに、毎年、市町村や関係団体と初動対応訓練を実施しており、今後とも関係団体間の情報共有を図り、災害発生時に的確な対応がとれるよう取り組んでいく。

といったものでした。しかし現在の県の体制は、先の国の検討会で示された対応方針に沿った運用を行うには、大きな課題が残されています。

まず、仮設住宅の供給体制については建設型が大きく不足することが予想されています。建設型は県内での必要戸数が21,000戸になるのに対して、供給可能数は1都7県の合計でわずか62,000戸であるとしています。

また、建設型の不足を補う制度である借り上げ型応急仮設住宅について、千葉県では(社)千葉県宅地建物取引業協会などと災害発生後の物件紹介について協定を締結していますが、災害時に即応できるような平常時の体制はありません。

他県の先進事例としては静岡県において(社)静岡県宅地建物取引業協会との協定により、平成21年9月より「不動産BOX静岡」という借上型応急仮設住宅として住宅の賃貸を希望する貸主を登録する、常設のデータベースが運用されています。また山形県では事務手続きの軽減のため被災者の入退去手続きや家賃の支払い業務を社団法人山形県宅地建物取引業協会らの業界団体へ委託しています。これら他県の先進事例も参考とした、弾力的かつ実効的な運用が求められるところであり、県に対しても強く要望しています。

■今後の課題

「より迅速な生活再建のために」

被災者の生活再建を円滑にするために存在する応急仮設住宅ですが、現在にいたっても、その供

給体制が確立しているとは言えません。災害は規模・地域・季節等の違いにより、毎回様相が異なります。そこで「被災者のための国の支援のあり方に関する検討会」では地方公共団体は「個々の災害に適切に対応できるよう、より使い勝手の良い制度を構築する必要がある」とされました。

現在の仮設住宅の基準は平成16年の新潟中越地震の際に定められ、これを「一般基準」としていました。現在では新たに「特別基準」が設けられるなど、柔軟な運用が行えるようになっていますが、都市部での単身世帯の増加など、被災者のニーズに合致した仕様の研究も必要とされるでしょう。また高齢者・障がい者対応の面からも住宅の仕様や、仮設住宅の情報提供の方法などについての検討も必要となってきます。

■結びに

応急仮設住宅は被災者の生活再建における一つのステップに過ぎません。そのような観点から見れば、応急仮設住宅を供給する場合には被災者の生活環境をどこまで確保すれば良いのかということを考え、一方では一日も早く恒久住宅へ移行できる支援体制も準備していく必要があるでしょう。これらの実現により、万が一の災害の際でも全ての人が安心して生活再建ができる体制を整えられるよう、県当局に対しても働きかけを続けて参ります。これからもよろしくお願いたします。

鈴木 均 プロフィール

1964年、習志野市津田沼生まれ

日本大学経済学部卒業、住宅管理会社代表、

2015年4月千葉県議会議員に初当選、趣味は

歴史探訪の旅、読書、ワイン。