



RIETI Discussion Paper Series 12-J-011

# 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

宇南山 卓  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

## 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\*

宇南山 卓（経済産業研究所）

### 要 旨

東日本大震災の被災者に対して応急仮設住宅が、プレハブ住宅ではなく実質的な家賃補助で供与されている。本稿では、阪神・淡路大震災の事例に基づき、恒久化が検討されているこの「みなし仮設住宅」の有効性および問題点について検討した。現行の災害救助法では、現物・現地での救助が原則とされる。しかし、被災地には遊休している既存住宅ストックが存在しており、現物で住宅を供与する必要性は低い。現物での供与では、被災者間の利害調整の必要から時間がかかり、自由な転居も妨げる。しかも、プレハブ建設は、平均的な家賃5年分の財政負担が必要である。生活再建が困難な被災者にとって、応急仮設住宅は実質的な経済支援であり、現金による支援が望ましい。ただし、現金給付にすれば被災者が転出する可能性が高まり、被災地の人口減少の原因となる。被災者の支援と被災地の復興のバランスを考慮して制度設計をする必要がある。

キーワード：応急仮設住宅 災害救助法 阪神・淡路大震災 現金支給

JEL classification: K32 I38 R23

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、(独) 経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

\* 本稿に対し、吉川洋教授(東京大学)、中沢則夫氏(RIETI)、RIETI 研究会の参加者に有益なコメントいただいた。また、荒木恵氏(神戸大学)には資料の整理等の支援を受けた。記して感謝したい。

## 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の地点(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が必要である。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収容するには、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と判断される。

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払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、実際に收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「收容施設(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。收容施設とは、基本的に「避難所」のことであるが、仮設住宅も被災者の收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

---

<sup>1</sup> 厚生労働省(2008)に基づく記述である。以下、明示のない引用は当該文書からである。

在地救助の原則」と呼ばれる原則について注目する<sup>2</sup>。

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。

## 2.2 東日本大震災における「みなし仮設住宅」

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、これら2つの原則を超えた対応がされている。震災8日後の19日に「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」とする災害救助法の弾力運用についての課長通知が発出された<sup>4</sup>。借り上げによって設置される応急仮設住宅(以下では「みなし仮設住宅」と呼ぶ)は、被災市町村外でも提供が可能で、現地主義が放棄されている。これは「津波による浸水で仮設住宅の建設用地が不足したことに加え、東京電力福島第一原発事故で地元を離れる被災者も多かったため」（朝日新聞 2012年1月29日付）の措置とされている。民間住宅の借上げによる供与は、2008年に発生した「岩手・宮城内陸地震」の際に、山間の離村に建設をする負担を軽減するために実施された前例がある<sup>5</sup>。

さらに、東日本大震災では、「発災以降に被災者名義で契約したもの」も応急仮設住宅とみなす旨の局長通知が発出されており、すでに被災者が入居済みの場合でも供与対象となった<sup>6</sup>。事後的には都道府県が契約主体となり借り上げた住宅を供与することになっており、形式的には現物主義が維持されている。

<sup>2</sup> 他には、平等の原則、必要即応の原則、職権救助の原則があるとされる。

<sup>3</sup> 災害救助法は、第2条で「都道府県知事が…(中略)…当該災害にかかり、現に救助を必要とする者に対して、これを行なう。」と規定している。

<sup>4</sup> 「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力適用について」(平成23年3月19日、厚生労働省社会・援護局総務課長通知、社援総発0319第1号)

<sup>5</sup> 第177通常国会・東日本大震災復興特別委員会10号(2011年07月11日)の質疑の中では利用世帯数が23世帯と言及されている。その際の対応については宮城県(2009)を参照。

<sup>6</sup> 「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱いについて」(平成23年4月30日、厚生労働省社会・援護局長通知、社援発0430第1号)

しかし、被災者が住宅の選定が可能で、実質的には家賃補助とみなせることから、現物主義の放棄と考えられる。みなし仮設での家賃については、多くの自治体で居住者数や間取りによっても上限を定めている。3月19日の通知時点では「岩手・宮城内陸地震の際には、寒冷地であることに配慮して、民間賃貸住宅について一戸当たり月額6万円で借り上げた」ことを基準として示していた。当初は6万円を上限とすると解釈されたが、その後「あくまで参考であり」柔軟に対応するよう追加の通知が出されており、金額的には自治体の裁量となっている<sup>7</sup>。

みなし仮設住宅の導入は、応急仮設住宅の供与の現場に大きな影響を与えた。各県の要望に応じて決定されるプレハブによる応急仮設住宅の必要戸数は、5月1日の時点で最大7万2千戸であった。しかし、4月30日に遡及してみなし仮設住宅の適用が可能とされると、プレハブの建設件数は5万2千戸まで減少した。みなし仮設住宅の供与は6万7千戸であり(朝日新聞2012年1月28日付夕刊1面)、合計では5月時点での必要戸数よりも4万7千件増加し、11万9千戸まで供与範囲が拡大している。

みなし仮設制度の恒久化への要望は強く、恒久制度とするために厚生労働省・国土交通省では、契約や部屋選定などの指針を作成し、各自治体に事前の準備を促していく方針とされる(朝日新聞2012年1月28日付夕刊1面)。これまでの災害救助法の枠組みから大きく外れており、現時点では自治体ごとに対応が異なるなど混乱がある。恒久化に向けては、枠組み全体の基本的な論点から整理する必要がある。

### 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

<sup>7</sup> 「東日本地震に係る応急仮設住宅について(その2)」(平成23年5月24日、厚生労働省社会・援護局総務課長通知、社援総発0524第2号)

<sup>8</sup> 阪神・淡路大震災では特別な基準として、最大133日後の着工が認められている。

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)<sup>9</sup>。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<sup>10</sup>。

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<sup>11</sup>。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、

<sup>9</sup> この時点での被災住宅が10万戸と推定されており、必要戸数が設置上限の「滅失住宅の3割」であることには留意が必要である。馬場(1997)は、自治体が補助率の高い施策に偏る傾向があると論じている。

<sup>10</sup> 厚生労働省(2008)によれば「避難所に收容された者、住家に被害を受けて炊事のできない者及び住家に被害を受け一時縁故地等へ避難する必要のある者に対して速やかに法による炊出しその他による食品の給与を行う」とされており、炊事設備のある仮設住宅では食料の支給は受けられない。

<sup>11</sup> 避難所の收容者数の推移については、兵庫県知事公室(1997)を参照。

「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<sup>12</sup>。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<sup>13</sup>。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<sup>14</sup>。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

<sup>12</sup> ここで被災地とは、「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」の第2条第1項の「政令で定める市町村」である(大阪府)豊中市、(兵庫県)神戸市、尼崎市、明石市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、および津名郡の津名町、淡路町、北淡町、一宮町、五色町、東浦町、三原郡緑町としている。また、被災地隣接地域とは、上の市町村と隣接する市町村であり、(大阪府)大阪市、箕面市、池田市、吹田市、能勢町、豊能町、(兵庫県)播磨町、加古川、稲美町、三木市、吉川町、三田市、猪名川町、洲本市が該当する。

<sup>13</sup> 兵庫県まちづくり部(2000)によれば「がれき処理に基づく住宅解体戸数調査」では12.3万戸、大阪ガスによる「ガス供給戸数調査」では11.4万戸、関西電力による「電力供給戸数調査」におれば12.2万戸、兵庫県防災部による「被災住宅再建状況調査」によれば11.9万戸と被害の実態には若干の幅がある。

<sup>14</sup> 兵庫県まちづくり部(2000)p.62は、応急仮設住宅後の災害復興公営住宅の建設の際に「民間賃貸住宅を活用」することは、「民間賃貸住宅の大半が企業等の宿舎として抑えられ極端に不足していた」ことから、「現実的なものではなかった」と結論している。ただし、根拠となる統計等は示されていない。

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<sup>15</sup>。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を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

---

<sup>15</sup> 震災時の兵庫県都市住宅部住宅管理課長は、「一番頭を痛めたのは、入居者の選考基準であった」(兵庫県まちづくり部 2000 p.72)と述べている。

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<sup>16</sup>。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、両地域の社会的な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、震災によって転居をしたのは約 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。

---

<sup>16</sup> 5 年前とは原理的には 1995 年 10 月 1 日現在であるが、ここでは震災前の住所を答えていると仮定した。

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、市町村別にしてみると、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。より自由に転居を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コスト

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 年度の予備費、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<sup>17</sup>。

---

<sup>17</sup>災害救助費として、1994 年度補正予算で 853 億円、1994 年度予備費 148 億円、1995 年度第 1 次補正予算 219 億円が計上され、その合計のうち 1143 億円が当初計画である応急仮設住宅 4 万戸の建設関係に使われた。1995 年度第 2 次補正予算では、追加の建設分 8300 戸のために 419 億円が計上された。それ以降は応急仮設住宅の延長・解消のために、1996 年度補正予算で 18 億円、1997 年度予算で 22 億円、1998 年度予算で 22 億円、1998 年度第 3 次補正予算で 14 億円、1999 年度予算で 22 億円、1999 年度第 2 次補正予算で 29 億円がそれぞれ計上された。

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<sup>18</sup>。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央値は「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、中央値で見て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、二次的救助として位置付けられ、救貧的色彩」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<sup>19</sup>。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、従前の住宅が民間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となっており民間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、従前から公的借家に居住していた世帯は全て公的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割が従前民間借家に居住していたが今後公的借家に居住することを希望する世帯と

<sup>18</sup> 住宅対策費として、1994年度補正予算869億円、1995年度第1次補正予算969億円、1995年度第2次補正予算3226億円(被災者の居住の安定のための住機能の充実)、1996年度予算382億円、1996年度補正予算1317億円、1997年度予算310億円、1997年度補正予算491億円、1998年度予算171億円、1998年度第1次補正予算46億円、1998年度第3次補正予算48億円、1999年度予算154億円、1999年度第2次補正予算28億円がそれぞれ計上された。

<sup>19</sup> ここでの比率は、兵庫県土木整備部(2000)での数値とは異なり、無回答を除いた総世帯数に占める割合を示している。

なる<sup>20</sup>。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<sup>21</sup>。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<sup>22</sup>。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。

<sup>20</sup> この仮定の下では、公的借家に入居を希望する世帯(63.9%)のうち、従前は持家に居住していた世帯は17.5%  $(= (38.3\% - 27.2\%) / 63.9\%)$ 、民営借家に居住していた世帯が65.2%  $(= (46.9\% - 5.2\%) / 63.9\%)$ となる。これは、1995年10・11月に公営住宅の入居希望者に対して実施された「災害復興(賃貸)住宅入居希望者登録調査」で、従前に民間賃貸住宅に居住していた世帯が68.2%、持家だった世帯が20.4%であったことと極めて整合的である。

<sup>21</sup> 健康状態や介護サービスの利用状況等個人の状況は、第1次調査でも調査されている。

<sup>22</sup> 調査不能世帯は、調査拒否が251戸、荷物のみが残されていたのが1,843戸、入院等による調査不能が3,418戸となっている。

## 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、各項目の回答が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と当該属性を持つ世帯の「実数」の推定値とした<sup>23</sup>。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<sup>24</sup>。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。

## 4.3 現金による支給に対する需要

阪神・淡路大震災の例から明らかになったのは、応急仮設住宅は緊急避難場所を提供するという本来

<sup>23</sup> 例えば、第1次調査で、従前の住宅が「持家」と回答したのは10,966世帯であり、従前の住宅を回答した世帯は28,667世帯である。ここから、第1次調査の対象となった持家世帯数は、調査対象世帯数46,949世帯×持家率(10,966/28,667)=17,959世帯と推計した。

<sup>24</sup> 公営借家に居住していた世帯の退去率は、ほとんどが公営借家に入居を希望していると考えられるが、退去率は21%と相対的に高い。これは公営住宅への入居が優先的に配慮された結果と考えられる。

の役割ではなく、実質的な経済支援として機能していたことである。ただし、現物・現地主義による供与であったために、経済支援としての効率性は大きく損なわれていた。この点は、現金による支援に対する被災者のニーズを見れば明らかである。例えば、米国で 1994 年に発生したノースリッジ地震では、低所得者・高齢者・障害者などに対する家賃補助政策(Section 8 Voucher Program)が実施された。これは低所得者層などの多様な住宅に対するニーズに対応するには、現物支給では困難であると指摘されている(Peacock, Dash and Zhang 2006)。

このノースリッジ地震を教訓として、現金給付による住宅支援を導入した台湾の集集地震の事例も現金支給策の有効性が示される。台湾集集地震とは、1999 年 9 月 21 日の深夜に台湾中部で発生した地震であり、震源地が南投県集集镇付近であったため、集集(チーチー)大地震と呼ばれる<sup>25</sup>。被災地域は南投県や台中市など台湾中部が中心であるが、約 150km 離れた台北市でも 12 階建てのビルなどが倒壊するなど広範囲に被害が出た<sup>26</sup>。死者は 2,347 名、住宅については全半壊の被害を受けた世帯が 10 万 4 千世帯(全壊は 50,644 戸、半壊は 53,317 戸)であった<sup>27</sup>。

集集地震の事例で特徴的なのは、住宅支援に対する選択肢の提供である。台湾政府は震災 4 日後の 9 月 25 日に中華民国憲法改正条文第 2 条第 3 項の規定に基づき、総統の「緊急命令」を発令し、住宅支援も緊急命令の枠組みで供与された。緊急命令では、①仮設住宅の建築、②家賃補助の支給、③公営住宅(国民住宅)の購入権の付与、④長期低利・無利子の緊急融資及び保証担保の提供が選択肢とされた。地震半年後の 2000 年 2 月 29 日には、期限付き特別法である「921 特別法」が公布され、仮設住宅の期限延長、旧ローンの返済延期や利子の補助、再建ローン・信用保証ローンの提供、税金の免除、再建補助金など住宅支援の枠組みは拡大した。

こうした選択肢に対し、仮設住宅の供給を受けたのは 5,270 戸(2001 年 3 月時点)、分譲公営住宅の提供は約 1,300 戸と、2 つの選択肢を合わせて 6,500 世帯程度である。それに対し、家賃補助は世帯単位ではなく、一人あたりの支給とされたため、比較が困難であるが、約 8 万世帯が受給したとされている(邵・室崎 2001)<sup>28</sup>。すなわち、90%以上の世帯が家賃補助を選択したことになる。家賃補助制度の概要は、被災地において全壊・半壊の住宅に居住していた者に対し、一人あたり 3,000 元を 1 年分、一括で支給するというものであった<sup>29</sup>。その後、家賃補助の期間は延長されたが、当初は 1 年限りとされた家賃補助に対し、仮設住宅では 3 年間の居住が認められていた(のちに 4 年に延長)。それでも、大部分の世帯が家賃補助を選択したことは、現金支給に対する強いニーズを示している。この背景には、当時の台湾の被災地区に約 8 万 5 千戸の空き家があった(空き家率 22%)こと、言い換えれば、住宅そのものの供給が可能であるならば、被災者にとっては、現物による支援よりも現金による支援が望ましいと考えられていることは確実である。

<sup>25</sup> この地震は、台湾中部大地震、921 大地震、台湾大震災と呼ばれることもある。

<sup>26</sup> 東京大学地震研究所地震情報センターの Web サイトによる。

<sup>27</sup> ここでの死者数は謝(2008)に基づいている。また、謝(2008)によれば「住所で集計する場合」の被災世帯数は全壊 38,935 世帯、半壊 45,320 世帯となっている。

<sup>28</sup> 邵・室崎 (2001)は、家賃補助の受給者数が約 32 万人で、当時の台湾での 1 世帯当たりの世帯員数が 3.77 人であったことから、約 8 万世帯と推計している。

<sup>29</sup> 邵・室崎 (2001)によれば、台北市のシングル部屋(3 坪)の最も安い家賃が月 4000 元程度であることが基準になった。

## 5. まとめとディスカッション：みなし仮設住宅恒久化への論点

本稿では、災害救助法に基づく応急仮設住宅の供与の有効性について検討した。少なくとも阪神・淡路大震災の際には、被災地および被災地隣接地域には滅失した住宅と同等数の空き家が存在しており、大規模な応急仮設住宅の建設は必ずしも必要でなかった。兵庫県知事が一元的に意思決定をしたため事務的には極めてスムーズに進められたが、応急仮設住宅の建設自体は用地確保が難航し、入居者が最大になったのは震災後 10 か月後となった。これは、既存の住宅ストックを活用するのに比較すれば多くの時間を要したと考えられる。現物による応急仮設住宅で、最も困難な課題は入居者の管理である。入居手続きを一元的に管理する必要があり、入居の優先順位や入居地域など、被災者の利害の調整する必要がある。政府が一元的に現物で供与することの困難を前提とすれば、家賃補助による既存の住宅ストックの活用は、相対的には被災者の住宅ニーズに対応できると考えられる。また、現地主義での供与は、被災者の転居を抑制し、望ましい住所選択をゆがめる可能性が高い。しかも、財政的な負担は大きく、応急仮設住宅の供与主体である自治体と被災者の間で、パレート非効率な状態となっていた。

すなわち、応急仮設住宅の供与を災害救助法の根拠である「緊急時の応急的な」救助の 1 つみなせば、現行の現物・現地主義に基づく供与は有効ではない。しかし、応急仮設住宅の供与は実質的に経済的な支援となっていた。入居者の多くは、65 歳以上の高齢者や経済的な基盤の弱い被災者であり、支援対象としては適切であった。さらに、応急仮設住宅入居者調査を精査することで、比率は少ないが、一時的な住宅を求める災害救助法の本来の対象者もいたことが示される。現物による応急仮設住宅の提供は、これらの世帯に限定的に供与するのが有効である。これらの世帯の多くは、早期に応急仮設住宅を退去しており、応急仮設住宅の供与期間を厳密に適用することで、自己選択的に一時的な住宅を求める世帯を特定することは可能と考えられる。

一方で、現行の応急仮設住宅の供与は経済的な支援とみなせるため、現金による支援が有効である。生活再建のための被災者の多様なニーズに対応するには、用途を限定しない現金で自由に意思決定をさせることが重要である。東日本大震災、現金支給による大きな混乱もなく運用されていることから、実務的な実行可能性は高い。ただし、現金給付を導入して現物主義を放棄するのであれば、何らかの支給制限は必要となるだろう。現物による応急仮設住宅の供与のケースでは、一定水準以上の所得・資産があれば、制限をかけなくとも自発的な選択の結果、被災者が供与を希望しなくなる。実際、阪神・淡路大震災の際には、「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」（兵庫県土木整備部 2000）とされたが、実際に入居したのは低所得者層が中心であった。しかし、現金給付ではこのメカニズムが機能することは期待できない。東日本大震災のみなし仮設のケースでは、当初は 7 万 2 千戸としていた必要戸数は、多くの自治体が「自らの資力をもってしては他に居住できる住家を確保できない」ことを条件としたが、最終的には 11 万 9 千戸まで供与範囲が拡大している<sup>30</sup>。すなわち、経済支援を必要としない世帯まで支援対象が拡大した可能性が高い。

現実的には、受給制限として所得制限が導入される可能性が高い。台湾の事例では、家賃補助は 2 年目にも延長されたが、所得制限を強化することで利用者を大幅に減少させた。具体的には、推定の受給世帯数が 8 万世帯から 1 万 5 千世帯程度に、予算総額は 112 億元から 15 億元まで減少した。これは、所

<sup>30</sup> 不正受給等の問題については今後の検証が必要である。

得制限で支給範囲を限定することが財政上は容易であることを示す。ただし、所得制限によって適切な支援対象が選択されているのか検討する必要がある。適切な支給制限には、現在のみなし仮設住宅の利用者と、現物の仮設住宅の利用者の属性の違いを調査することが必須の課題となる。

みなし仮設住宅制度を恒久化するには、経済支援であることを明確に位置づけることが重要であり、災害救助法の枠組みからは除外する必要がある。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」ではないとしていながら、「自らの資力では住宅を得ることができない者」だけを応急仮設住宅供与対象としてきた。この矛盾はみなし仮設住宅制度の下では深刻化するため、抜本的に解消する必要がある。経済的支援には継続性が求められるが、災害救助法は緊急的・一時的措置を規定したものであり、経済支援の制度的枠組みには不適である。他の救助との整合性からも、応急仮設住宅を独立させることが実務上も有用である。

災害救助法の枠組みから外し、現金支給を想定するのであれば、関連する制度との関係を整理する必要がある。具体的には、被災者に対する現金支給という点で災害弔慰金制度や被災者生活再建法との関連としている<sup>31</sup>。また、生活に困窮したものの支援という意味では、生活保護法との役割分担を明確にする必要がある。さらに、住宅政策としての側面からは、政策的な目的が類似する災害復興公営住宅を規定する公営住宅法と一体で運用することが有効である。

現金給付には支援対象の適切な選定という課題があるが、基本的には実務的な制度設計によって解決可能であり、被災者の自己選択を容易にするというメリットは享受可能である。しかし、現地主義を放棄するかどうかについては、メリットと表裏一体のデメリットがあり、慎重な対応が必要である。現地主義を放棄することの問題は、すでに指摘されている点として、被災地以外に転出した場合に、行政が被災者の状況を把握することが困難になることがある。これは、団地形式の従来型の応急仮設住宅と比べ、分散して居住することが原因である。特に、自治体以外の支援団体による情報や支援物資の配給については、不可能なケースが多いと指摘されている。さらに、被災者の自由な住所の選択は被災地の復興にマイナスとなる可能性がある。現物による応急仮設住宅の供与よりも柔軟性が高く、分散的に意思決定ができるため被災者にとって有効な支援策である。しかし、転居を容易にすることは、被災地域の人口を減少させる効果もある。上でみたように、応急仮設住宅・公営住宅という現物の住宅による被災者支援をしたことによって、阪神・淡路大震災のケースでは県外への転出が約1万9千世帯減少した。各世帯については、どこにいても支援が受けられるという意味で経済厚生が高まるが、被災地域にとっては転出者が増加し、人口規模を縮小させる効果がある。被災「地」の復興という観点からは、現金支給には一定の制限が必要と考えられる。2000年10月に発生した鳥取県西部地震では、同一市町村内に住宅を再建すれば支援金を支給するという政策が実施された。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を目的として制度を運用した旨を明確に示している(福崎 2005; 片山 2006)。現在の災害救助法では、「都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村(特別区を含む。)の区域」で救助活動をすることを前提としており、被災者ではなく被災地を中心とした体系になっている。

この現地主義の問題点は、まさしく現地での救助の利点の裏返しであり、制度の設計では解決が困難な問題である。特に、みなし仮設制度を恒久化するためには、被災者の支援と被災地の復興のバランスを考慮して制度設計をする必要がある。

---

<sup>31</sup> 被災者生活再建法の設立経緯については、福崎(2005)を参照。

## <参考文献>

- 片山善博 (2006)『住むことは生きること：鳥取県西部地震と住宅再建支援』東信社 日本居住福祉学会 居住福祉ブックレット 11.
- 厚生労働省(2008)『災害救助事務取扱要領』平成 20 年度災害救助担当者全国会議別冊資料(厚生労働省 社会・援護局総務課災害救助・救援対策室編)  
<[http://homepage3.nifty.com/n-kaz/iinkai/h20\\_toriatukai.pdf](http://homepage3.nifty.com/n-kaz/iinkai/h20_toriatukai.pdf)>
- 邵珮君・室崎益輝 (2001)「台湾地震における応急住宅の対策に関する研究：家賃補助策の実施の実態と評価」『地域安全学会論文集』 No.3 pp.157-162.
- 馬場義久 (1997)「震災復興と財政：国と自治体の財政関係を中心に」大浜啓吉編著『都市復興の法と財政』 pp.45-76 勁草書房
- 兵庫県県土木整備部 (2000)『阪神・淡路大震災にかかるとの応急仮設住宅の記録』  
(<http://web.pref.hyogo.jp/wd33/documents/000037459.pdf>) (2011 年 12 月 29 日取得)
- 兵庫県知事公室 (1997)『阪神・淡路大震災 兵庫県の 1 年の記録』兵庫県知事公室消防防災課  
(<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/directory/eqb/book/4-367/index.html>)
- 兵庫県まちづくり部 (2000)『住まい復興の記録：ひょうご住宅復興 3 カ年計画の足跡』兵庫県まちづくり部刊
- 福崎博隆 (2005)「自然災害の被災者救済とわが国の法制度：被災者生活再建支援法の成立を中心として」『予防時報』 vol. 220 pp. 58-63.  
([http://www.sonpo.or.jp/archive/publish/bousai/jiho/pdf/no\\_220/yj22058.pdf](http://www.sonpo.or.jp/archive/publish/bousai/jiho/pdf/no_220/yj22058.pdf))
- 宮城県 (2005)『地震被災者に対する住宅再建支援策の調査研究業務報告書』  
(<http://www.pref.miyagi.jp/juutaku/data/houkokusyogaiyouban.pdf>)
- 宮城県 (2009)「応急仮設住宅 「岩手・宮城内陸地震」への対応」宮城県 Web サイト  
<http://www.pref.miyagi.jp/juutaku/oukyukasetu.htm> (2012 年 2 月 29 日現在)
- Peacock, Walter Gillis, Nicole Dash and Yang Zhang (2006) “Sheltering and Housing Recovery Following Disaster,” Rodriguez, Havidan; Quarantelli, Enrico L.; Dynes, Russell eds. *Handbook of Disaster Research XXXII*, Ch. 15, pp. 258-274

表1 被災地・被災地隣接地域の空き家の状況

	1993			1998		
	住宅	空き家	空き家率	住宅	空き家	空き家率
被災地域	1,492,490	150,300	10.1%	1,622,750	234,720	14.5%
うち神戸市	615,650	61,740	10.0%	660,950	95,250	14.4%
被災地隣接地域	1,402,150	202,420	14.4%	1,506,440	261,830	17.4%
うち大阪市	1,038,250	162,850	15.7%	1,102,650	212,890	19.3%

(単位：戸)

注) 1993年および1998年「住宅・土地統計調査」(第1表 居住世帯の有無(8区分)別住宅数及び建物の種類(5区分)別)より作成。被災地とは(大阪府)豊中市、(兵庫県)神戸市、尼崎市、明石市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市; 被災地隣接地域とは(大阪府)大阪市、箕面市、池田市、吹田市、能勢町、豊能町、(兵庫県)播磨町、加古川、稲美町、三木市、吉川町、三田市、猪名川町、洲本市。

表 2 被災地・被災地隣接地域の人口移動の状況

	被災地域				被災地隣接地域				Difference in Differences	震災のインパクト*
	2000年 (a)		1990年 (b)		2000年 (c)		1990年 (d)		{(a) - (b)} - {(c) - (d)}	
常住者	3,554,048	100%	3,533,420	100%	3,682,437	100%	3,582,180	100%		
現住所	2,250,975	63.3%	2,483,443	70.3%	2,418,131	65.7%	2,537,320	70.8%	-1.8%	-63,395
転居者	1,303,073	36.7%	1,049,977	29.7%	1,264,306	34.3%	1,044,860	29.2%	1.8%	63,395
自市町村内	760,134	21.4%	495,236	14.0%	738,664	20.1%	516,819	14.4%	1.7%	61,857
転出	542,939	15.3%	553,846	15.7%	525,642	14.3%	527,376	14.7%	0.1%	1,779
県内他市区町村へ	246,170	6.9%	233,573	6.6%	234,049	6.4%	236,973	6.6%	0.6%	20,457
他県へ	296,769	8.4%	320,273	9.1%	291,593	7.9%	290,403	8.1%	-0.5%	-18,678

(単位：人)

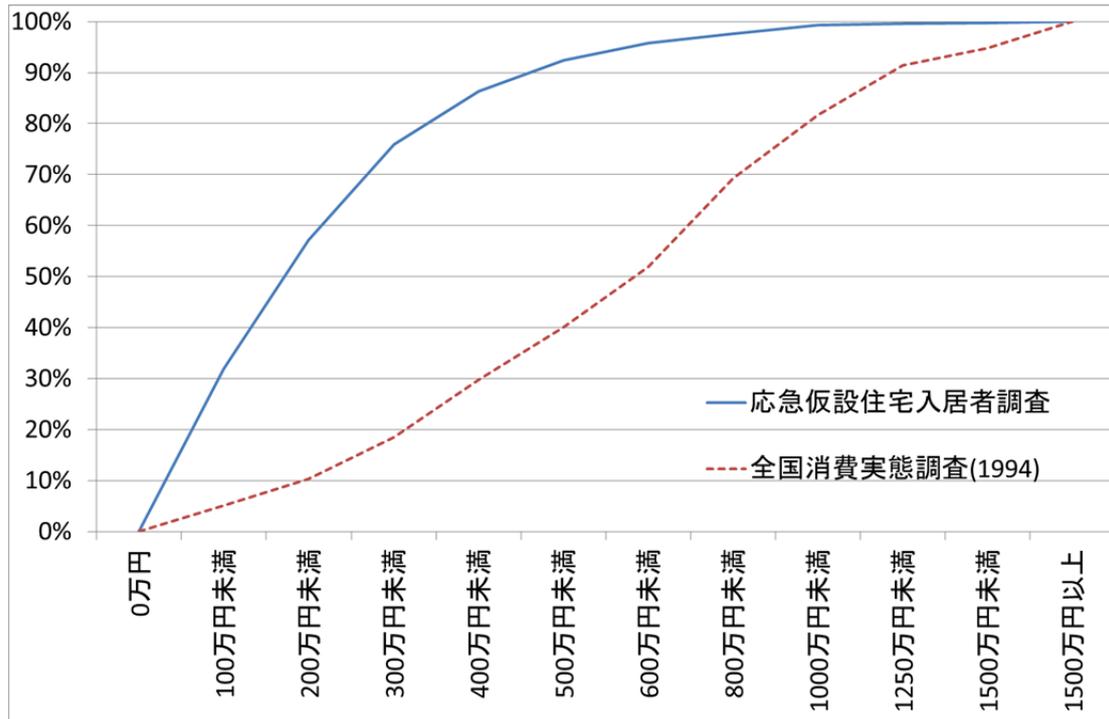
注) 1990年および2000年「国勢調査」(人口移動集計)より作成。被災地とは(大阪府)豊中市、(兵庫県)神戸市、尼崎市、明石市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市；被災地隣接地域とは(大阪府)大阪市、箕面市、池田市、吹田市、能勢町、豊能町、(兵庫県)播磨町、加古川、稲美町、三木市、吉川町、三田市、猪名川町、洲本市。

表 4 応急仮設住宅入居者調査による世帯属性と早期退去の状況

	第 1 次調査		第 3 次調査		早期退去者	
	実数 (a)	構成比	実数 (b)	構成比	実数 (c=a-b)	退去率(c/a)
総数	46,949	100%	37,176	100%	9,773	21%
世帯主 65 歳未満	28,743	61.2%	21,650	58.2%	7,093	25%
世帯主 65 歳以上	18,206	38.8%	15,526	41.8%	2,680	15%
うち独居高齢者	9,351	19.9%	7,954	21.4%	1,397	15%
従前の住宅						
持家	17,959	38.3%	12,074	32.5%	5,886	33%
公的借家	5,229	11.1%	4,152	11.2%	1,077	21%
民間借家	22,001	46.9%	19,771	53.2%	2,230	10%
その他	1,759	3.7%	1,179	3.2%	580	33%
希望する住宅						
持家	12,763	27.2%	6,775	18.2%	5,988	47%
公的借家	29,879	63.6%	28,320	76.2%	1,559	5%
民間借家	2,422	5.2%	1,187	3.2%	1,235	51%
その他	1,884	4.0%	893	2.4%	991	53%

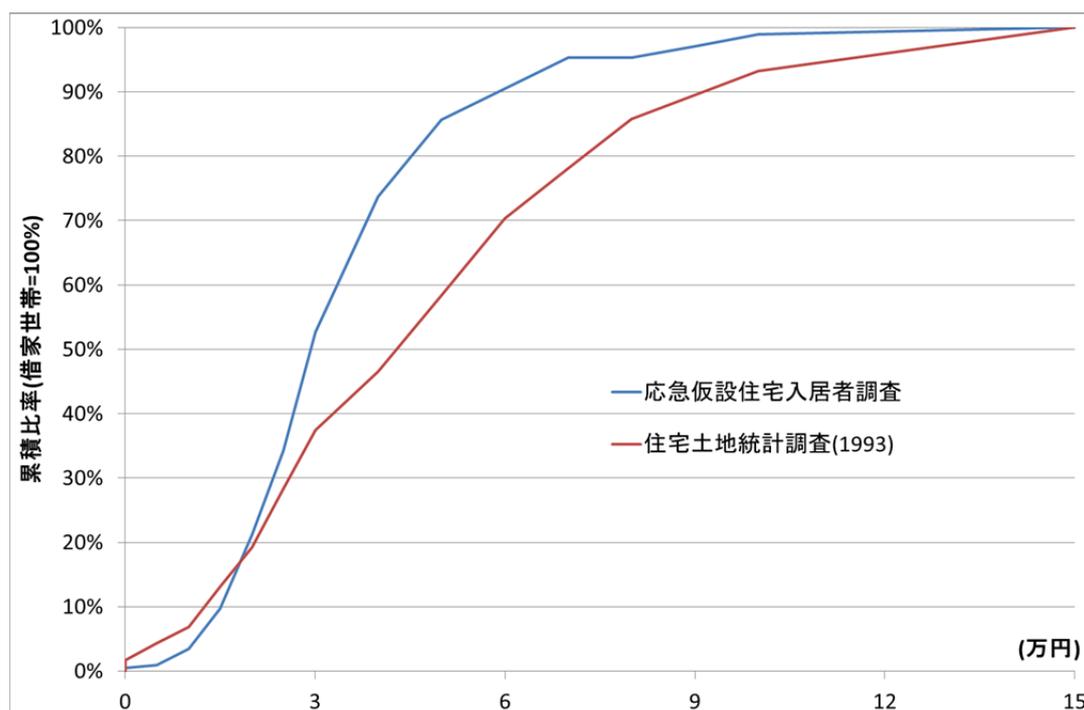
注) 兵庫県「応急仮設住宅入居者調査」第 1 次および第 3 次調査より作成。実数は、調査対象の総世帯数に従前の住宅・希望する住宅の不明な世帯を除いた割合をかけることで推計した。また、早期退去者とは、推計された実数のうち、第 1 次調査と第 3 次調査の差から計算した。

図1 応急仮設住宅入居者調査と全国消費実態調査による世帯収入



注) 1994年「全国消費実態調査」および兵庫県「応急仮設住宅入居者調査(第3次)」より作成。

図2 神戸市の借家住宅の家賃分布と応急仮設住宅入居者の家賃



注) 1993年「住宅・土地統計調査」および兵庫県「応急仮設住宅入居者調査(第3次)」より作成。