

〈資料〉

応急仮設住宅に関わる法令

The Statute and Government Notices in Connection with the Temporary Housing

長野大学附属地域共生福祉研究所 所長 中 島 豊
東北福祉大学大学院総合福祉学研究所 修士課程 山 田 修

はじめに

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災による被害は、総務省消防庁のデータ¹⁾によると、死者・行方不明者6,437人、住家の全壊104,906棟、半壊144,274棟という甚大な被害をもたらした。震災後、罹災者のために避難所が開設され、最も多いときにはおよそ32万人が暮らしたという²⁾。

住む家を失った罹災者に対し、その後、生活再建のために応急仮設住宅³⁾が兵庫県で48,300戸、大阪府で1,381戸、合計49,681戸建設された⁴⁾。このうち、神戸市では市内に29,178戸、市外に3,168戸、計32,346戸が建設され、1995年12月末の入居者は57,224人を数えた。うち高齢者は17,845人で31.2%をしめた⁵⁾。そして、そのことによりさまざまな福祉的課題が浮かびあがってきた。

また、2004年10月23日に発生した中越地震では、小千谷市、十日町市、長岡市、見附市周辺で68人が死亡、住家の全壊3,175棟、半壊13,810棟にのぼり⁶⁾、一部で火災が発生したものの家屋密集度、人口密度が低い地域で発生した地震であったため、阪神・淡路大震災と比べれば被害ははるかに少なかった。山間部で人口が密集する都市が少なかったこと、豪雪地帯のため雪に押し潰されないよう建物が頑丈に作られていたことなどが、被害を抑えた要因だといわれている⁷⁾。

建設された応急仮設住宅は、3,460戸、2005年1月4日時点での入居者は9,484人であった⁸⁾。

なお、本学では、中越地震に際して社会福祉学部を中心に全学的に教職員・学生を募り2004年11月17日から2005年3月末日まで、年末年始と試験期間中の2005年1月中旬から2月中旬までを除き、ほぼ継続的に支援のボランティア活動を続けた。

さらに、2007年3月25日に能登半島沖（輪島市西南西沖）40kmを震源とするマグニチュード6.7の地震が発生し、石川県七尾市、輪島市、穴水町で震度6強を観測したほか、広い範囲で震度5弱以上を観測した⁹⁾。人的被害・住家被害は、16市町で発生し、死者1人、住家の全壊686棟、半壊1,740棟であった。このうち輪島市では、死者1人、住家の全壊513棟、半壊1,086棟と人的、住家とも被害が大きかった¹⁰⁾。

応急仮設住宅は、334戸建設され、2007年5月8日時点での入居者は、669人であった¹⁰⁾。

筆者らは、2007年4月と8月に、災害支援ボランティア活動と応急仮設住宅を中心に、輪島市門前町地区において調査を行ない、報告を『長野大学地域共生福祉研究所報』第5号に掲載した¹¹⁾。この調査と報告書作成の過程で、応急仮設住宅について、根拠法や関連法令をしっかりと理解しておくことの重要性を痛感したことが、今回の資料作成の動機となった。

そこで本稿では、応急仮設住宅に関する法律や通知などの法令の関係を調べ、体系を明らかにすることを目的とする。

なお、現在のような形式での応急仮設住宅の最初と考えられるものは、1923年の関東大震災後、財団法人同潤会が建設した「仮住宅」である。同

潤会は大震災の義捐金で内務省社会局の外局として設立され、帝都復興の一環としての住宅供給を目的としていた。1924年に2,158戸建設され、授産所、託児所、仮浴場、診療所が併設されていた¹²⁾。

1. 法的根拠—災害救助法と建築基準法

直接的な法的根拠は、災害救助法第23条第1項各号(全10号)に示される救助の種類のうち、第1号の「収容施設(応急仮設住宅を含む。)の供与」に求められる。

なお、建築基準法第85条第1項で「非常災害があつた場合において、その発生した区域又はこれに隣接する区域で特定行政庁が指定するもの内においては、災害により破損した建築物の応急の修繕又は次の各号のいずれかに該当する応急仮設建築物の建築でその災害が発生した日から1月以内にその工事に着手するものについては、建築基準法令の規定は、適用しない。ただし、防火地域内に建築する場合については、この限りでない。」とし、第1号「国、地方公共団体又は日本赤十字社が災害救助のために建築するもの」、第2号「被災者が自ら使用するために建築するもので延べ面積が30平方メートル以内のもの」を建築基準法上の規制の対象外として定めている。

2. 法令の体系

応急仮設住宅についての法的根拠は、上記、災害救助法(昭和22年10月18日法律第118号)と建築基準法(昭和25年5月24日法律第201号)に求められるが、主となるのは災害救助法である。

災害救助法に基づき、災害救助法施行令(昭和22年10月30日政令第225号)、災害救助法施行規則(昭和22年10月30日総理庁・内務省・大蔵省・厚生省・運輸省令第1号)が出されている。

さらに、施行令に基づいて「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(厚生省告示第144号(平成12年3月31日、適用同年4月1日))が定められているが、1997(平

成9)年に発行された神戸弁護士会の報告書¹¹⁾には上記「基準」はなく、昭和40年5月11日厚生省社第162号各都道府県知事宛厚生事務次官通知「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について」が示されている。この通知の原文を確認できなかったため両者を比較できないが、時期を考えると「基準」は、阪神・淡路大震災をふまえて、この第162号通知を厚生省告示に格上げしたものと推定できる。

以上のほか、関連して「災害救助費の国庫負担について」(昭和40年5月11日厚生省社第163号厚生事務次官通知)と、「災害救助法による救助の実施について」という各都道府県知事あて厚生省社会局長通知(昭和40年5月11日社第99号)において、応急仮設住宅設置のために認められている費用の範囲と、その国庫負担の基準に関する定めがなされている。

(1) 災害救助法施行令

災害救助法施行令第9条には「救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、厚生労働大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事が、これを定める。」とあり、さらに第2項では「前項の厚生労働大臣が定める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、厚生労働大臣に協議し、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。」としている。

この規定に基づき下記(2)が策定されている。

(2) 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

第2条に収容施設の供与「法第23条第1項第1号の収容施設(応急仮設住宅を含む。)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。」が示されている。第1号が「避難所」であり、第2号が「応急仮設住宅」となっている。内容は、イからトまでに示されている。

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 一戸当たりの規模は、29.7平方メートルを標準とし、その設置のため支出できる費用は、234万2千円以内とすること。
- ハ 応急仮設住宅を同一敷地内又は近接する地域内におおむね50戸以上設置した場合は、居住者の集会等に利用するための施設を設置できることとし、一施設当たりの規模及びその設置のために支出できる費用は、ロにかかわらず、別に定めるところによること。
- ニ 老人居宅介護等事業等を利用しやすい構造及び設備を有し、高齢者等であって日常生活上特別な配慮を要する複数のものを収容する施設（以下「福祉仮設住宅」という。）を応急仮設住宅として設置できること。
- ホ 応急仮設住宅の設置に代えて、賃貸住宅の居室の借上げを実施し、これらに収容することができること。
- ヘ 災害発生の日から20日以内に着工し、速やかに設置しなければならないこと。
- ト 応急仮設住宅を供与できる期間は、完成の日から建築基準法（昭和25年法律第201号）第85条第3項又は第4項に規定する期限までとすること。

(3) 災害救助費の国庫負担について

国庫負担となる費用の対象と算定基準を定めたものであり、第1表の種目「救助費」の対象経費として災害救助法「第23条に基づく災害救助に要した経費」が対象となることを定めている。

なお、下記通知の発令の際、「『災害救助費の国庫負担について』（昭和40年5月11日厚生省社第163号厚生事務次官通知。以下「交付要綱」という。）が通知されたところであるが、災害救助法による救助の実施については、法令及び交付要綱によるほか次の要領によって取り扱い、円滑な救助の実施について遺憾のないようにされたく通知する。」と示され、本通知は交付要綱として位

置づけているといえる。

(4) 災害救助法による救助の実施について

「第5 救助の程度、方法及び期間に関する事項」の「2 救助の種類別留意事項、(1) 収容施設の供与」で、アに避難所、イに応急仮設住宅が示されている。内容は、(ア) から (オ) までの通りである。

(ア) 告示に定める規模及び設置のため支出できる費用は、一戸当たりの平均を示したものであること。したがって、家族構成、被災者の心身の状況、立地条件等を勘案し、広さ、間取り及び仕様の異なるもの、共同生活の可能なもの、並びに一戸建て又は共同住宅形式のものなど、多様なタイプのもを供与してさしつかえないこと。

(イ) 応急仮設住宅設置のために支出できる費用には、原材料費、労務費、附帯工事費、輸送費及び建築事務費等一切の経費を含むものであり、高齢者、障害者等の日常生活上特別な配慮をした構造・設備とするための費用、暑さ寒さ対策のための断熱材の費用、敷地内の建物に附帯する屋内・外の各種設備の整備費用が含まれていること。

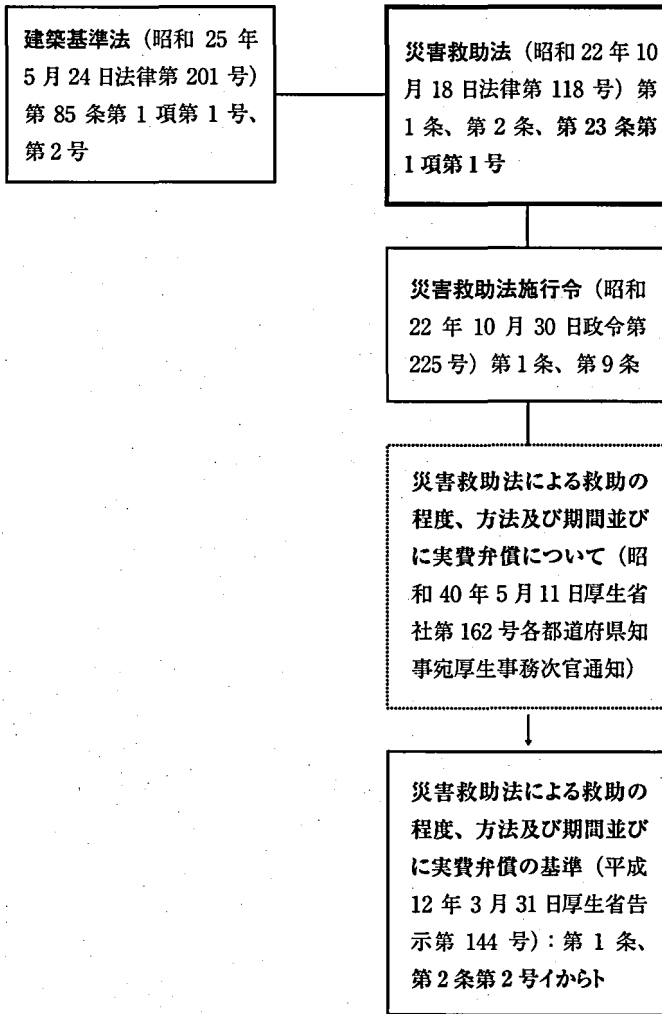
(ウ) 建築工事関係者を法第24条の規定による従事命令によって従事させた場合においては、これら従事者の実費弁償の額について限度額に含まれるものであること。

(エ) 応急仮設住宅の建設用地は、公有地等を予定していることから、応急仮設住宅設置のために支出できる費用には、土地の借料は含まれないこと。

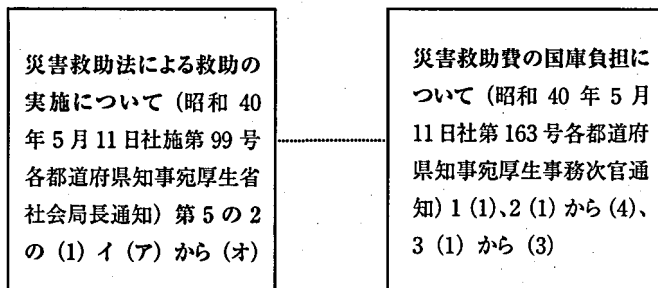
(オ) 「福祉仮設住宅」は、被災の規模及び程度、被災者のうちの高齢者、障害者等の数並びに施設入所等の状況を勘案し、必要な設置戸数を定め、高齢者、障害者等の利用しやすい設備及び構造に配慮して設置すること。

3. 解説書

図1 応急仮設住宅に関わる法令の体系



(通知)



当初の基準であった「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について」は、概括的なものであるためか、当時の厚生省事務当局の解釈・見解を記した『災害救助の実務』という書籍が第一法規出版より発行されていた¹³⁾。

インターネットで検索すると、古いものは1959年版¹⁴⁾があった。災害救助問題研究会の編集となっている。昭和55(1980)年版は第一法規出版の発行で、著者は厚生省社会局施設課となっている¹⁵⁾が、国立国会図書館への照会では著者ではなく監修となっていた。また、平成16(2004)年版では災害救助実務研究会の編集となっている¹⁶⁾。同一書名での編集者と著者の変化は、官公庁から出される解説書の類いではよくある実態著者としての当該省庁担当部署と、発行のための監修・編集組織という図式ではないかと思われる。

2000年に「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」が告示されたため、これに合わせて内容を改訂したものと思われる平成18(2006)年版が855頁に及ぶ『災害救助の運用と実務』¹⁷⁾という書名で、同じ編者によって同じ出版社から発行されている。

4. 国と地方自治体との関係

災害対策基本法(第3条、第8条第3項)および災害救助法(1条、第2条)により、災害救助の責務は国にあるが、実施機関は都道府県知事と定められているが、救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行なうことができるとされている(災害救助法第30条第1項)。なお、都道府県知事から市町村長へ、救助の実施に関する事務に限らず事務を委任する委任規則が定められているのが通例である。

阪神・淡路大震災の際の兵庫県においては、「市町村長に権限を委任する規則」(昭和40年7月30日兵庫県規則第68号)により、災害救助の実施権限は兵庫県知事から各市町村長に委任されていた。ところが、被害が広範かつ甚大であったことなどから、この規則が一部改正され、「広域にわ

たるもの」に限り、知事が実施することになった(1995年1月17日兵庫県規則第1号)。応急仮設住宅の建設・供与に関する事務は「広域にわたるもの」とされ、兵庫県知事が執行した¹⁸⁾。

5. まとめ

法令の体系について、筆者らの理解できた関係を図1に示す。なお、筆者らは法律の専門家でも行政職員でもないの、過不足があるかもしれない。その場合は、ご教示いただけると幸いである。

註

- 1) 総務省消防庁「阪神・淡路大震災について(確定報)」平成18(2006)年5月19日、総務省消防庁のホームページ、<http://www.fdma.go.jp/>
- 2) NHK 時論公論「～阪神・淡路大震災から15年～よろず相談室がみてきたもの」2010年1月14日放送、解説委員室ブログ
<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/33959.htm>
- 3) 一般的には「仮設住宅」と呼ばれているが、法律的には「応急仮設住宅」である。本稿では、震災時に新しく建設された「応急仮設住宅」を対象としている。中越地震では、民間賃貸住宅を借り上げたものもあったが、それは本稿での「応急仮設住宅」としては算入していない。
- 4) 大規模災害救助研究会【大規模災害救助研究会報告書】2001年4月、11頁
- 5) 神戸市震災復興本部総括局復興推進部企画課【阪神・淡路大震災神戸復興誌】2000年1月17日、159頁
- 6) 総務省消防庁「平成16年(2004年)新潟中越地震(確定報)」平成21(2009)年10月21日、総務省消防庁のホームページ
<http://www.fdma.go.jp>
- 7) ja.wikipedia.org/wiki/新潟県中越地震
- 8) 新潟県中越大震災記録誌編集委員会【中越大震災(前編)～雪が降る前に～】ぎょうせい、2006年、135頁
- 9) 独立行政法人防災科学技術研究所
<http://www.hinet.bosai.go.jp/topics/noto070325/>
- 10) 石川県総務部危機管理監室危機対策課「消防防災Web」
http://www.bousai.pref.ishikawa.jp/press/20071001_01_press.htm
- 11) 中島豊・山田修・川根教嘉「能登半島地震調査報告－災害支援ボランティア活動と仮設住宅を中心に－」【長野大学地域共生福祉研究所報】第5号、長野大学附属地域共生福祉研究所、2010年、7-11頁
- 12) 牧紀男「仮設住宅年表」【建築雑誌】Vol.115. No.1450、2000年2月号、34-35頁
- 13) 神戸弁護士会【阪神・淡路大震災と応急仮設住宅－調査報告と提言－】1997年、2頁
- 14) <http://www.amazon.co.jp/%E7%81%BD%E5%AE%B3%E6%95%91%E5%8A%A9%E3%81%AE%E5%AE%9F%E5%8B%99-1959%E5%B9%B4-%E7%81%BD%E5%AE%B3%E6%95%91%E5%8A%A9%E5%95%8F%E9%A1%8C%E7%A0%94%E7%A9%B6%E4%BC%9A/dp/B000JAOVU6>
- 15) http://www.boople.com/bst/BPdispatch?nips_cd=9831100603
- 16) <http://bookweb.kinokuniya.co.jp/htm/4474017978.html>
- 17) 災害救助実務研究会編【災害救助の運用と実務－平成18年版－】2006年、第一法規
- 18) 13)、3頁