

Hirofumi Hihara interview

応急借上げ住宅にみる被災者の

応急救助と 生活再建



東 日本大震災では、民間賃貸住宅を活用した「みなし仮設住宅」が約6万8,000戸活用され、被災者救助と生活再建の基盤を作る重要な位置づけとなりました。将来起こるであろう大規模な災害に向けて、行政はどのように考え、準備を行っているのか、内閣府で防災を担当される、日原政策統括官にお話を伺いました。

内閣府(防災担当)政策統括官

日原洋文

● Hirofumi Hihara

1980年(昭55年)東大法卒、
田建設省へ。
12年国交省建設流通政策審議員。
内閣府政策統括官(現職)

聞き手 本日は公務ご多用のなか、単独インタビューのお時間を賜りまして、誠にありがとうございます。それでは早速ですが、内閣府(防災担当)が主催されている「被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会」の設立趣旨についてお伺い致します。

統括官 はじめに、ちんたい協会の皆様におかれましては、東日本大震災における応急借上げ住宅(民間賃貸住宅を借り上げて供与する応急仮設住宅)の提供をはじめ、寄付金や物資の贈呈につきまして、ご尽力を頂きましたことに深く感謝申し上げます。おかげさまで、応急建設住宅(災害発生後に緊急に建設して供与する応急仮設住宅)を約2万世帯上回る、約6万8千世帯の被災者の方々の住まいを確保することができました。この実績は、「被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会」においても参考とさせて頂いております。さて、発災直後の被災者への対応というのは防災行政の大きなテーマでございますが、例えば炊出しは厚生労働省、住まいの確保は国土交通省など、その対応は各省庁にまたがっております。

聞き手/榎本昭二(ちんたい協会・本部事務局長)

「建」の観点から考えますと、災害救助法と被災者生活再建支援法の2つの法律はどのように整理されていくのですか？

統括官 災害救助法については、例えば避難所のような短期的な対応と、応急仮設住宅のような中期的な対応を同じ法律の中で処理すべきかどうかということも課題となっております。また、被災者生活再建支援法は、基本的に見舞金を支給するだけであるため、本来の意味での生活再建を考えた場合に、この制度が目的に沿って有効に機能できているかということも検討会で議論されております。そのため、応急救助から生活再建へと移行する線引きについても問題意識を持っておりませんが、まずは大所高所から意見を求めて、この2つの法律の基本的な考え方や、制度当初と現行の取扱いの違いなどについて様々な議論をすることで、被災者にとって最も望ましい支援の在り方を導き出したいと考えております。

聞き手 生活再建に向けた課題とは、具体的にどのようなものですか？

統括官 応急救助から生活再建へ

住宅被害と応急仮設住宅供給戸数

	阪神大震災 (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 (※1)	48,913 戸 (※4)
	応急仮設住宅 (みなし仮設住宅)	139 戸	174 戸 (※1)	68,645 戸 (※4)
	合計 (建設・みなし分)	48,439 戸	3,634 戸	117,558 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24年3月30日時点 (最大値)
 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

の移行を考える時、土地の活用方法の問題がございいます。具体的には、応急仮設住宅を建てる土地、恒久住宅を建てる土地、がれき処理をするための土地などがそれぞれ必要となり、限られた土地を取り合う状況になってしまつたためです。公園や学校の校庭等を利用する場合は、2年以内に取り壊す前提の応急建設住宅を建てるのが合理的ですが、「もう少し長く利用できる土地であれば、すぐに取り壊すものを作る必要があるのか」「初めから恒久住宅のように長く使えるものを建てた方がよいのではないか」という意見も挙がっております。東日本大震災でも津波の被害があった地域には建てられないため、学校のグラウンド等はもちろん、高台を切り開いて、新たに開発した地域にも応急建設住宅を建てております。緊急を要するためにはありますが、生活再建を見越して初めから恒久住宅を建てた場合に、応急建設住宅と比べて建設期間がどれくらい延びるか等の検討の余地はあると思っております。被災者の方に、いかにして早く平常時の生活に戻って頂けるかという視点が一番重要だと考

えています。

聞き手 災害救助法は戦後の「物が無い時代」に制定された法律で、「現物給付」の考えに基づいていますが、物がある今の世の中では「現金給付」でも良いのではないのでしょうか？

統括官 住まいの確保という観点で考えれば、災害規模と発生場所の想定によって対応が変わります。例えば、賃貸住宅が多い都市部で小規模災害が発生したのであれば、物件があるので現金給付でも良いかもしれませんが、一方で、小規模災害でも賃貸住宅が少ない地域であれば、現金を持っていても物件がないわけですから、やはり現物給付が望ましいと思います。高齢者等の住宅確保配慮者には賃貸住宅への入居に一定の制約がありますし、都市部で賃貸住宅が多くても、それを上回る規模の大災害が発生すると物件が無くなり、現金を持っていても住まいが見つからないということになりますので、単純に現金給付だけにするというわけにはいかないと考えております。検討会では、支給した現金が救助の趣旨に沿った使われ方をす

こうしたなか、応急段階における救助から生活再建の支援に至るまでの被災者支援の実施を一元化するため、昨年10月1日の「災害対策基本法等の一部を改正する法律」の施行に伴い、これまで厚生労働省で所管していた災害救助法が内閣府へ移管されました。こうした動きを踏まえ、被災者支援に係る課題に対してどのように対応するかについて幅広く検討し、整理を行うために検討会を開催し、特に被災者の住まいの確保策については、ワーキンググループを設置して、家主や管理会社等の業界団体の皆様にはオプザーバーとして現場のご意見を伺っているところでございます。

聞き手 本年5月末現在で4回のワーキンググループが開催されていますが、どのような議論がなされているのですか？

統括官 様々な問題意識がありますが、大きく分けると制度の「根幹」と「運用」の2つがございいます。そのなかで

① 応急救助と生活再建の棲み分け
 ② 現物給付と現金給付の在り方
 ③ 応急借上げ住宅の利点と課題
 ④ 災害規模や被災者等を分類した

応急仮設住宅の現状について

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 ● 現物提供が原則 ● 資力要件 	<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 ● 応急建設住宅が原則 ● 厳格に運用 	<ul style="list-style-type: none"> ● 日常生活の場 → 機能向上(厨房機能の追加等) ・「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) ● 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) → 民間賃貸住宅の活用 ● 住家被害の程度のみで判断
● 他の施策(低所得者対策等)とのバランス	● 応急仮設住宅の退去の取扱い	

対応の必要性

⑤ 被災者情報の管理

など個別に議論がなされております。まず、大きなテーマである制度の「根幹」については、基本的な災害救助法は災害発生直後の社会の混乱を回避することを目的としているため、極論を言えば、被災者の方々が路頭に迷わないように救助をするための制度になります。そのため、救助の期間が2年以上になることを想定しております。阪神・淡路大震災の際には応急仮設住宅の入居期間が最大で約5年に延長されましたが、これは、平常時の生活に戻るための制度が位置づけられていないということを表しています。こうした課題を整理して、応急住宅を救助から生活再建までの中間段階の制度として捉え直し、生活再建については別途、制度を整える必要があると考えています。次に、制度の「運用」については、例えば、小規模災害の場合は、民間賃貸住宅などの空き室を活用した方がプレハブ等の応急建設住宅よりも費用面において効率的という理由から、応急借上げ住宅が選択されます。一方で、地方都市などの民間賃貸

住宅の空き室が少ない地域では、応急建設住宅を建てるという判断もありません。さらに、東日本大震災のような大規模災害の場合は、建設用地が不足しているなかで、多くの被災者の住まいを確保する必要があります。そのため、「使えるものは何でも使う」という考え方で、県外避難も含めて民間賃貸住宅等を借り上げて提供し、被災者の住まいを確保いたしました。このように、災害の規模によって住まいの確保策は異なり、それに合わせて運用を決めることとなります。また、こうした民間賃貸住宅の活用に関しては、行政が事前に情報を把握できているかということも課題となっております。災害発生時には各自自治体は膨大な業務に忙殺されるため、平常時から自治体と民間団体が災害協定を締結し、また、居住支援協議会などが核となり、賃貸借契約に関わる様々な手続等について迅速に機能できるよう環境を整備しておく必要があります。こうした現場の運用における様々な課題を整理しようというのが、制度の「運用」についての議論です。

聞き手 「応急救助」と「生活再

応急住宅を救助から生活再建までの中間段階の制度として捉え直し、生活再建については別途、制度を整える

方々には、応急借上げ住宅の入居者管理を担って頂いておりますが、細かい状況も把握して頂いて、自治体と情報共有をして頂けるとより一層助かります。

聞き手 そうした入居者情報の共有の他に、家主団体である当会に期待されることはありますか？

統括官 被災者の住まいを確保する上で、提供までの時間や費用面を考えますと、民間賃貸住宅の活用は大きな柱となるというのが検討会での大多数の意見です。その上で必要とされているのが、空き室情報の提供でございます。ちなみに協会の空き室情報を公開しているサイトを運営されていると伺っております。こうしたサイトは災害時においても大きな役割を担うことになりそうですので、今後も継続・拡大に取り組んでいただくことを期待しております。

聞き手 当会が運営しております「安心ちゃんたい検索サイト」は、東日本大震災では関係省庁や自治体の方々にもご利用頂きました。現在では、被災者のみならず、高齢者等の住宅確保にお困りの方にも対象を広げておりますので、引

大規模災害時の建物被害予想

●今後発生が想定される巨大災害

	建物被害(全壊・焼失)	備考
南海トラフ巨大地震 ※1	約 2,382,000 棟	東海地方が大きく被災するケース(地震動ケース(陸側)、津波ケース(ケース1)、冬、冬、風速 8 m/s)
首都直下地震 ※2	約 610,000 棟	都心南部直下地震 Mw7.3、冬、冬、風速 8 m/s

●東日本大震災時の状況



※1 南海トラフ巨大地震の被害想定について(第一次報告)(平成24年8月29日防災対策推進検討会議南海トラフ巨大地震対策検討WG)

※2 首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)(平成25年12月中央防災会議首都直下地震)

被災者台帳の掲載・記録項目

1 災害対策基本法第90条の3

- ①氏名 ②生年月日
- ③性別 ④住所又は居所
- ⑤住家の被害その他市町村長が定める種類の被害の状況
- ⑥援護の実施の状況
- ⑦要配慮者であるときは、その旨及び要配慮者に該当する事由
- ⑧前各号に掲げるもののほか、内閣府令で定める事項

2 災害対策基本法施行規則第8条の5

- ①電話番号その他の連絡先 ②世帯の構成
- ③罹災証明書の交付の状況
- ④市町村長が台帳情報を当該市町村以外の者に提供することに被災者本人が同意している場合には、その提供先
- ⑤前号に定める提供先に台帳情報を提供した場合には、その旨及びその日時
- ⑥被災者台帳の作成に当たって行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律(平成二十五年法律第二十七号)第二条第五項に規定する個人番号を利用する場合には、当該被災者に係る個人番号
- ⑦前各号に掲げるもののほか、被災者の援護の実施に関し市町村長が必要と認める事項

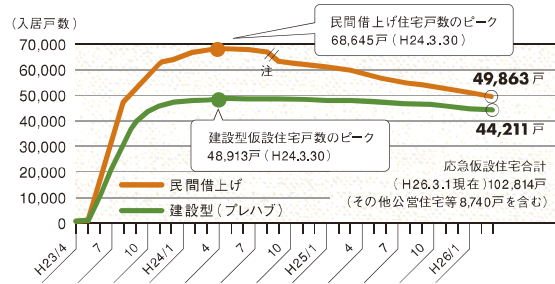
続き、家主をはじめ大手賃貸住宅検索サイト等の方々にご協力を頂き、空き室情報の拡大に努めて参ります。それでは最後に、検討会の今後の予定についてご教示ください。

統括官 検討会では、被災者の住まいの確保策に関する膨大な論点について、多くの意見を頂いており、本年夏ごろを目途に委員の意見を整理する予定でございます。その中で問題意識が明確になってまいりますので、それを踏まえて具体的にどうするかということは、その先の話となります。応急借上げ住宅の契約手続きや情報提供の方法といった制度の「運用」については、早めに整備していく必要

がございますが、一方で制度の「根幹」については法改正なども視野に入れつつ、じっくりと時間をかけて進めなければなりません。地震大国であり、豪雨や豪雪、竜巻等においても、頻発する被災者になる可能性があることを考えますと、検討会の議論を通じて国民の皆様に対し、被災者支援の課題は何かということを理解して頂くことも重要だと考えております。

聞き手 当会としても、本誌等を通じて周知活動に努めて参りたいと存じます。本日はご公務ご多用にもかかわらず、お時間を頂きまして誠にありがとうございました。

東日本大震災における応急仮設住宅の推移(入居)



注 データの集計方法が異なるため、連続しない(内閣府調べ 平成26年3月1日)

被災者に情報を提供する手段として、被災者台帳を用意しておくことは、非常に重要な事となります。



被災者に情報を提供する手段として、被災者台帳を用意しておくことは、非常に重要な事となります。

んで頂いていいですよ」と言っておられるかどうかがという問題もございます。こうしたことも含めて、生活再建に向けてどのように近づいていくのか、大家さん側にもご協力頂いて、移行のプロセスも考えていかなければなりません。

聞き手 被災者の分類というお話がございましたが、被災者の属性や被害状況などを把握するための取組みについてお尋ねします。

統括官 災害対策基本法の一部改正によって、平成25年10月から市町村による「被災者台帳」の作成が可能となりました。これは、個々の被災者の被害状況や支援状況、配慮事項等を一元的に集約することにより、被災者支援において支障漏れや手続きの重複をなくし、中長期にわたる被災者支援を総合的かつ効率的に実施できるようにするものです。具体的には、法令に位置付けることで、個人情報保護条例上の「目的外使用」を行えるようになり、行政としては各部署が所有する被災者支援に関する情報を共有できるメリットがございます。これにより時間やコストを軽減し、迅速な被災者支援ができるようになっております。

また、被災者の状況を的確に把握できることも、支障漏れの防止にもつながります。被災者にとっても、各種支援の申込み時に罹災証明書の添付を不要とすることができると、申請手続きの負担が軽減されるメリットがございます。被災者台帳掲載情報には、マイナンバーの仕組みを活用した情報の取集もできるため、幅広い活用が期待され、今後の被災者支援の基盤になるものと考えております。

聞き手 東日本大震災のように、全国に被災者の方々が避難されるケースでは情報の管理・伝達方法などが課題とされてますが、課題解決に向けてとでも有効な手段ですね。

統括官 被災者に情報を提供する手段については、被災者支援の大きな課題でございましたので、このような観点からも被災者台帳を作成することはとても重要になります。大規模災害となると、他県など広範囲に被災者が点在しますので、「地元は今こういう状況になっていますよ」「何か困っていることはありませんか」といった情報交換を密に行わなければなりません。大家さんや管理会社の