

熊本大地震における被災者の住環境の支援等に関する意見書

2016（平成28）年12月9日

東京弁護士会 法友会

第1 意見の趣旨

- 1 2016（平成28）年4月に発生した熊本大地震の被災者の住環境の整備・支援を実施するにあたっては、既存の地域コミュニティ及び住宅が維持されるよう、住宅解体費及び仮設住宅に関連する費用に充てる予算の一部を財源として住宅が損壊した被災者に対して住宅修繕費を支給する等の施策を内容とする立法措置等を講じるべきである。
- 2 熊本大地震によって重大な損傷を被った住宅での避難生活を余儀なくされている被災者の状況を調査し、その実態を把握するとともに、当該被災者に関する情報を集約する仕組みを構築し、当該被災者が支援の枠組みから外れることなく、実態に即した支援が受けられる施策を講じるべきである。

第2 意見の理由

1 住宅の被災状況及び仮設住宅の状況

熊本大地震では、震度7を観測した2016（平成28）年4月14日の前震及び同月16日の本震に加えて、最大震度が6強の地震が2回、6弱の地震が3回発生したことにより、熊本県内において多くの住宅被害が生じており、2016（平成28）年11月14日現在において、全壊が8,307棟、半壊が3万1,373棟、一部破損が13万5,603棟、合計17万5,283棟の住宅被害が報告されている（なお、この棟数は消防庁の基準に従って集計されているため、大規模半壊の分類がない。また、住家被害棟数は、罹災証明申請件数ベースの市町村もあるため、複数の世帯が入居するマンションなどは重複の可能性がある。）。

このような状況を踏まえて、熊本大地震の発災以降、被災者向けの応急仮設住宅の整備が鋭意進められた結果、発災から7か月が経過した2016（平成28）年11月14日、建設が予定されていた応急仮設住宅110団地4,303戸（全国初の個別住宅型バリアフリー住宅6戸を含む。）がすべて完成し、すでに1万人を超える被災者が仮設住宅での生活を開始している。

また、東日本大震災でも活用された、民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅として提供する事業（みなし仮設住宅事業）も熊本大地震でも活用されており、2016（平成28）年11月13日時点で1万1452戸の入居が決まり、すでに多くの被災者がみなし仮設住宅での生活を開始している。のみならず、新聞報道によると、2016（平成28）年11月13日時点でも1日30件程度の新規の申込みが続いている状況ということである（東日本大震災に比べてみなし仮設住宅の利用割合が多い要因としては、熊本市内に民間住宅が多数存在していた点などが指摘されている。）。

2 被災者の住宅確保

(1) 住宅の再建支援制度

被災者の申請に基づき市町村が発行する罹災証明書における住宅被害の認定にあたっては、内閣府が定めた「災害の被害認定基準」に基づき、「全壊」、「大規模半壊」、「半壊」、「一部損壊」に区分して認定されており、この認定に基づいて各種支援が実施されている（被災者再建支援法第3条2項等。例えば、全壊被災者には100万円、大規模半壊被災者には50万円の支援金が支給されるとともに、住宅再建の内容に応じて最大200万円の加算支給金が支給される。）。また、災害のため住居が半壊、半焼の被害を受け、そのままでは居住できない場合であって、応急的に修理すれば居住可能となり、かつ、その者の資力が乏しい場合に、自治体が必要最小限の修理を行う制度がある（災害救助法第4条1項6号等。1世帯あたり最大54万7千円が支給される。）。

(2) 再建・補修までの住環境

仮設住宅の入居条件については、根拠法である災害救助法で明確に定められておらず、内閣府の告示で「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」（災害救助法第4条第1項第1号、災害救助法施行令第3条第1項、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条等）との基準が示されているだけで具体的な判断は各自治体に委ねられている。そのため、東日本大震災の際は当初自治体ごとに大きな差が見られ、「全壊」に限定する自治体もあれば「一部損壊」も含める自治体もあったが、その後、多くの自治体は「全壊」及び「大規模半壊」の場合に仮設住宅への入居を認める運用を行った。しかし、「半壊」と認定される場合であってもケースによっては仮設住宅への入居を認めるべき事例もあることから、2011（平成23）年4月4日の厚生労働省社会・援護局総務課長通知（社援総発0404第1号）によって被災者が希望すれば仮設住宅への入居を認める等の弾力的運用が提唱されたが、仮設住宅の入居基準を緩和すればそれだけ多くの仮設住宅を建築せざるを得なくなり自治体の負担も重くなることもあってか、実際には必ずしも十分に弾力的運用がなされたとは評価されていない。

この点、熊本大地震に関しては、当初、自治体側は仮設住宅の入居を「全壊」及び「大規模半壊」の場合に限定する姿勢を示したが、国会審議において自治体の運用が限定的に過ぎるとの指摘を受けて、2016（平成28）年5月24日付けで内閣府が熊本県を通じて各自治体に向けて、仮設住宅の入居に関しては、「全壊」及び「大規模半壊」の場合に限定することなく、「家屋の解体・撤去に伴い、自らの住居に住めないような場合には、半壊でも入居可」とするよう条件を緩和して弾力的に運用するよう要請する事務連絡を発した（条件緩和によって増加する費用については国が負担することが合わせて提示された。）。このため、各自治体も、自宅が半壊した被災者が自宅を解体予定であるとする誓約書等を提出した場合は仮設住宅への入居を認める運用を行うようになった。入居条件が緩和されたこと自体は望ましいことではあるが、内閣府の事務連絡では解体は例示であって必須の要件とはされていないにもかかわらず、各自治体においては解体を必須の要件として運用されており、この点については批判もあるところである（その後、熊本県は、2016（平成28）年6月には、申し込み時に必要としていた解体の誓約書を求めないことを決めたが、解体によって居住できないことを入居申込書のチェック欄で示すことを仮設住宅入居の要件として運用している）。なお、上記のとおり、本年11月中旬時点でも日に30件程度みなし仮設住宅への入居申請がなされているが、その一定部分は半壊被災者ではないかと指摘されている。

3 熊本大地震における住環境の整備

熊本大地震では多くの住宅被害が生じたため、被災者の住環境を整備することは喫緊の課題であり、半壊の被災者が仮設住宅やみなし仮設に入居することにより、被災者の住環境が改善すること自体は望ましいことである。しかしながら、その一方で、熊本大地震の場合には、東日本大震災の場合と異なり、多くの被災者は住家を再建後は従前の地域コミュニティに戻る事が予想される。それにもかかわらず、仮設住宅等への入居のために修繕可能な住宅を解体撤去することは、社会経済上の損失であるばかりでなく、地域コミュニティの破壊につながりかねないという看過しがたい問題を含むものである。被災者の住環境の整備を急ぐあまりに既存の地域コミュニティが破壊されては、街の復興に支障をきたすこととなり、震災からの真の復興を期待しがたい状況となる事が懸念される。

この点、熊本大地震の場合、震災により損傷した住宅の解体費（住宅の構造や平米数によるが、1戸当り数百万円規模に上る。）は住宅の所有者ではなく公費で支出する上（なお、解体工事手配の遅延から公費解体は十分に進捗しておらず、2016（平成28）年10月16日付け朝日新聞記事によると、解体工事は熊本県全体で約25%、被害がひどかった益城町では18%しか進行しておらず、解体がすべて完了するまでにまだかなりの期間がかかるという見通しであり、実際、2016（平成28）年11月20日に法友会有志が益城町などを視察した際も、倒壊したままとなっている家屋が多数見受けられた。）、仮設住宅であればその設置費用（参考までに、2012（平成24）年10月5日付け朝日新聞記事によると、東日本大震災後に設置されたプレハブ仮設住宅の設置費用は1戸あたり628万円とのことである。）を、みなし仮設住宅であれば家賃上限月6万円（但し例外あり。）を2年間にわたって公費で負担することになる。

そこで、例えばこれらの住宅解体費及び仮設住宅に関連する費用に充てる予算の一部を財源として、住宅が損壊した被災者に対して、災害救助法第4条1項6号に基づく住宅の応急修理制度を改正する等して、住宅修繕費を支給する仕組みを構築することができれば、住宅の解体が回避され、地域コミュニティの維持に資することになる。また、後述する在宅被災者問題においても、住宅修繕費が支給されることにより、劣悪な住環境を改善する契機になるほか、地域コミュニティが維持されて被災者の孤立の防止につながる事が期待できる。

また、熊本市では、仮設住宅への入居要件を満たしている被災者が、仮設住宅に入居する代わりに、自宅敷地に事業者から賃借したユニットハウス（工場で約80%を作成する工業化建築物）やコンテナハウス（輸送用コンテナ等を利用した建築物。ユニットハウスとコンテナハウスの両者を合わせて以下、「ユニットハウス等」という。）を設置し、その設置費用や賃料の一部（上限3万円）を公費で負担する事業も実施されており、当該事業は、地域コミュニティの維持に資する制度として評価できる。もっとも、現時点では、被災者自身でユニットハウス等の設置を手配しなければならないことや、仮設住宅の入居期間（2年間）の賃借のみを想定していることなどから、制度の利用が十分に進んでいないようである。この点については、例えば、被災者の申請に基づき自治体が主体となってユニットハウス等の設置を手配することとしたり、入居期間経過後に被災者がユニットハウス等の買取りを選択可能としたりするなど、被災者による利用が促進されるよう制度を見直すことが望まれる。

4 コミュニティ維持のための住宅支援施策

被災者の生活再建と街の復興を考える上で、地域コミュニティの存在及びコミュニティ内の共助は不可欠である。この点、地域住民がバラバラに分かれて仮設住宅に入居することを強いられた東日本大震災と

異なり、小学校の校区等を基準として仮設住宅への入居を決定した熊本大地震における各自治体の対応は望ましいものではあった。

とはいえ、多くの地域住民が仮設住宅に転居してしまえば地域コミュニティの維持は相当な困難に逢着せざるを得ないことから、長期的・将来的な街の復興を見据え、くれぐれも地域コミュニティが破壊されることがないように、住宅解体費及び仮設住宅に関連する費用に充てる予算の一部を財源として、住宅が損壊した被災者に対して住宅修繕費を支給する仕組みを内容とする立法措置等を講ずるとともに、施工業者によって住家の補修工事が行われるまでの間に安心して寝泊まりできる生活空間となるユニットハウス等の設置が促進されるように、またユニットハウス等の将来の買取も選択可能となるように制度の見直しが行なわれる等、十分に配慮された施策が講じられるべきである。

5 在宅被災者に対する実態調査及び必要な支援について

(1) 東日本大震災における在宅被災者問題

東日本大震災においては、住宅に大規模な損傷を受け、全・半壊しているにもかかわらず、そのまま又は応急修理を施しただけの住宅に居住し続けることを余儀なくされた「在宅被災者」と呼ばれる被災者が数多くおり、震災から5年半が経過した現在も電気、ガス、水道などのライフラインすらままならない劣悪な住環境に身を置く者も多数存在する。

在宅被災者は、①避難所が満員で入れない、②避難所には入れたものの、「家が残った人は家に戻るべき」という避難所の雰囲気から自宅に戻らざるを得なくなった、③高齢者や障がい者、要介護者、ペット等を抱えていることから自宅に留まらざるを得なかった、④農業や畜産を生業としているために自宅から離れた仮設住宅に住むことが困難であるなど、様々な事情に起因して生じるものであるが、「避難所から仮設住宅・災害公営住宅」という単線型のルートから外れると支援の枠組みからこぼれ落ちてしまうという現状がある。

災害対策基本法86条の7は、「災害応急対策責任者は、やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と規定して、在宅被災者に配慮することを求めている。しかしながら、東日本大震災の被災地においては、在宅被災者はまばらに残った住宅に居住しているケースが多いことが判明しているが、何より行政による実態調査が実施されてこなかったことから、今なお行政によってその実態が十分に把握されず、地域での共助が望めない状況のもとで孤立した生活が続き、様々な支援の情報が十分に行き届かずにいる。それゆえに、各種支援制度の認識・理解が不十分であり、本来であれば享受できるはずの支援が受けられず、劣悪な住環境に身を置いたままとなり、多くの者がその状況を解消できずにいる、というのが実情である。

(2) 熊本大震災に教訓を生かす

熊本大地震においても、多くの住宅被害が発生していることに鑑みると、在宅被災者が相当数存在するであろうことは想像に難くない。しかしながら、現状、行政により在宅被災者の所在、人数、生活状況等の実態は把握されていないものと思われ、このまま何らの手立ても講じずにいると、上記のような支援の枠組みから外れる被災者が少なからず生じてしまうことが懸念される。

そこで、熊本大地震における対応において東日本大震災と同じ轍を踏まないためにも、まずは被災住家を一軒一軒調査する等、在宅被災者に関する具体的な調査を行い、その実態を把握することが急務である。その上で、民間団体などとも連携して、在宅被災者に関する情報の集約化を可能とする仕組みを構築するとともに、在宅被災者の実態に即した情報提供、相談支援、精神的ケア、生活支援、サポート体制の構築等の施策を講じるべきである。

また、在宅被災者を支援するためには、地域コミュニティの維持が不可欠であり、かつ損壊した住居の修繕も必要であるから、在宅被災者支援の観点からも、前記した地域コミュニティ維持のための施策は、ぜひとも実現されるべきである。

以上