

建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の再延長等に関する意見書

2025（令和7）年7月12日

東京弁護士会法友会幹事長 石 黒 美 幸

第1 意見の趣旨

- 1 国に対し、建築基準法第85条第5項の新設（2022（令和4）年5月31日施行）に伴って削除された、特定非常災害特別措置法（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）第8条（同日施行）において定められていた、応急仮設住宅の存続期間の再延長に関する文言と同様に、建築基準法第85条第5項においても、要件の限定を付すことなく非常災害の被災者に対する応急仮設住宅の供与期間（入居期間）の再延長実施を許容する文言に修正することを求めるとともに、これにより、再延長を原則実施しない、または、早期の実施判断はしないとの各自自治体の取扱いを早急に是正することを求める。
- 2 国に対し、災害弔慰金の支給等に関する法律第18条が定める、市町村における災害関連死に係る審査委員会（災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給に関する事項を調査審議するための審議会その他の合議制の機関。以下同様。）の設置義務について、その前提となる審査委員会に係る条例の制定を法的義務として明定し、その上で、特に南海トラフ巨大地震の被災想定自治体に対しては、審査委員会の具体的な設置・運営の方法について一定の指針を示すことを求める。
- 3 石川県内の各市町に対し、速やかに、公費解体の申請の締切りを撤回又は申請期限の延長を行うか、もしくは、申請期限を超えても例外的に申請を受け付ける「やむを得ない理由がある場合」に関する基準を策定の上、同基準に基づく公費解体の申請業務を公平かつ適切に運営することを求める。

第2 意見の理由

- 1 応急仮設住宅の供与期間再延長に係る法的根拠の整備（意見1）について
 - (1) 応急仮設住宅の供与期間の延長上限の不合理性
2024（令和6）年1月に発生した能登半島地震及び同年9月に発生した奥能登豪雨（以下、「令和6年能登半島地震等」という。）に関し、石川県は当初、いずれの災害に関しても、応急仮設住宅（建設型・賃貸型）の供与期間として、災害時に持ち家に居住していた被災者については入居日から2年以内とする一方で、災害時に借家や公営住宅に居住していた被災者については入居日から1年以内とし、つまり、災害時の居住形態

により入居期間に差を設けていたものの、令和7年2月になってようやく、災害時に借家や公営住宅に居住していた被災者についても、（原則1年以内は維持しつつ）「1年以内に新たな物件に入居することが困難な場合には、県・市町の協議・同意により、1年の範囲内で延長ができます（最長2年以内）」（石川県ウェブサイトから抜粋）として、最長2年を上限とした上で延長の措置を認めるに至った。

この点につき、令和6年能登半島地震等の被災地において、災害時の居住形態により一律に被災者が入居できる期間に差が設けられていたという状態が是正され、災害時に借家や公営住宅に居住していた被災者においても供与期間が延長されたこと自体は、災害で住まいを奪われた被災者の生命・身体・安全の確保や、憲法が定める生存権（第25条第1項）、法の下での平等（第14条第1項）の観点から至極当然の帰結であり、被災者をして、災害時の居住地域や故郷に残るのか、それとも遠方の地域に転居するのかなどの判断に必要な期間が一定程度確保されたという意味では適切な措置であったとはいえる。

しかし、そもそも上記の措置の実施が公表されるに至ったのは、能登半島地震が発生してから1年以上が経過してからであり、それまでの期間においてはむしろ、石川県から被災者に対して、退去を前提とする居住移転先等に関する意向確認が行われるなどしており、被災地においては退去を迫れることへの不安の声が上がっていた（なお、一部地域では、令和7年6月上旬時点においてもなお、延長措置に言及することなく、一方的に退去準備を迫る石川県名義の文書が被災者に送付されているという事実が発生している。）。

また、応急仮設住宅の供与期間が、後記のとおり、1年を超えない範囲での延長が令和7年6月30日付けで可能となるまでの間、最長2年といったん明示され続けていたことも極めて問題であり、その具体的な問題の所在については、金沢弁護士会作成・発出の「令和6年能登半島地震の被災者に対する応急仮設住宅に関する供与期間延長を求める会長声明」（2025（令和7）年1月30日付）における以下の記載がまさに指摘するとおりである。

「被災時の居住形態の如何にかかわらず、被災者が被災地に戻って生活再建をするか否かを検討するにあたっては、それに先立って地域の復興計画や公共施設の再築計画等が明らかになっている必要がある。地域がどのようなようになっていくかがわからない状況の中で、被災地にとどまるのか否か、仮にとどまるとして、自宅を再建するか否か、どこに再建するか、賃貸物件を借りるか否か、どこに借りるかといった判断をすることは困難である。

現状、被災地では、生活に不可欠なライフラインの復旧や公費解体手続等が遅れ、住まいや事業の再建のために必要な建築業者や専門家等が不足しているだけでなく、必要とされる公共工事等の遅れなども生じており、復旧・復興に長期間を要する可能性が高い。

復興まちづくりや災害公営住宅の建築も進んでいない状況において仮設住宅からの退去を迫ることは、被災者に被災地からの転居を余儀なくさせ、発災前の仕事や学校、コミュニティを失わせることとなり、ひいては地域コミュニティ自体が損なわれるおそれもある。

このような問題を避けるためには、被災の実情、復興状況等に鑑みつつ、応急仮設住宅に入居する被災者が、生活再建の場をじっくりと検討し、希望する恒久的な住まいが確保できるようになるまで応急仮設住宅が供与される必要がある。

したがって、国及び石川県は、応急仮設住宅に入居する被災者に対し、被災時の居住形態の如何に関わらず、被災者が生活再建の場をじっくりと検討できるよう、原則２年以内にこだわることなく、希望する恒久的な住まいが確保できるようになるまで可能な限り供与期間を延長すべきである。」

なお、令和７年６月３０日付けの国からの通知（災害救助法に基づくもの）により、石川県では災害時の居住形態を問わず応急仮設住宅の供与期間の１年延長が可能となり、順次、被災市町における延長手続き等が開始されるに至った。被災者においては、延長が容認されたこと自体は歓迎すべきところではあるが、ここでも「１年を超えない範囲」として、最長１年との明示が繰り返されている点で、結局将来の不安は払拭されてはならず、なお同様の問題点を指摘せざるを得ない。

(2) 特定非常災害特別措置法（旧）第８条の削除と建築基準法第８５条第５項新設に伴う、応急仮設住宅の供与期間再延長の可否に係る要件の限定

上記のように、応急仮設住宅の供与期間の延長の有無が明らかにされない期間が不透明・無制約に続くことや、供与期間の上限が最長２年あるいは延長１年とされること（つまり、再延長が原則認められないかのような制度運用）は、令和６年能登半島地震等の被災者についてはもちろんのこと、それにとどまらず、我が国における将来の被災者全てにおいて、憲法で保障された個人の尊厳（第１３条前段）、幸福追求権（同条後段）、居住及び移転の自由（第２２条第１項）ならびに生存権（第２５条１項）を脅かすものであって到底看過することはできない。

この点に係る改善策を検討する上では、石川県が応急仮設住宅の供与期間の上限を最長２年と設定したことや１年延長の可否について国との協議を求めたことの背景に、昨今の法改正に伴う再延長の可否に係る要

件に限定が付されたという事情があることを踏まえる必要がある。

すなわち、かつては、応急仮設住宅に関する建築基準法の存続期間延長特例を規定した特定非常災害特別措置法の（旧）第8条が、「当該延長に係る期間が満了した場合において、これを更に延長しようとするときも、同様とする。」として、（延長時と異なる制約を付すことなく）供与期間の再延長が可能であることを明示していたにもかかわらず、2022（令和4）年の建築基準法の改正において、新たに規定された第85条第5項において、特定非常災害特別措置法の旧第8条とほぼ同趣旨の規定が新設されたことに伴い、特定非常災害特別措置法の（旧）第8条は丸ごと削除されたが、新設の建築基準法第85条第5項においては、当該旧8条とは異なり、そもそも延長において「期間を超えて使用する特別の必要」との要件及び「公益上やむを得ないと認める場合」という文言を追加した上、さらに再延長の法的根拠に該当する規定においても、「被災者の需要に応ずるに足りる適当な建築物が不足すること」との要件及び「期間を超えて使用する特別の必要」との文言を追加しており、結果として、供与期間の再延長が許容される場面を従前以上に限定的なものにとどめる制度運用が可能となっているという、我が国における将来の被災者全てを容易に不安定な状態に置きかねない事態が生じているに至っている（この点、延長に係る石川県の通知（令和7年6月30日付け「令和6年能登半島地震に係る応急仮設住宅の供与期間の延長について」）においても、「1年を超えない範囲」での延長の要件として「やむを得ない理由」の具備が強調して明記されている。）。

- (3) 応急仮設住宅の供与期間再延長に係る法的根拠及び延長基準の各整備、ならびに、延長実施の有無の早期公表の制度化の必要性

阪神・淡路大震災（1995（平成7）年1月17日発生）においては、応急仮設住宅の全ての入居者が退去するまでには1823日、約5年がかかった（入居者が0人となったのは2000（平成12）年1月14日）。また、当初、応急仮設住宅の供与期間は原則2年とされていたが、結果として、同期間は3回延長された。また、東日本大震災（2011（平成23）年3月11日発生）においては、岩手県・宮城県で応急仮設住宅の（県内の）全ての入居者が退去したのは2021（令和3）年3月、福島県では仮設住宅の無償提供が2025（令和7）年度に終了予定という状況であり、いずれも応急仮設住宅の解消までに少なくとも10年以上がかかっているということになる。

これら阪神・淡路大震災や東日本大震災の教訓に学び、令和6年能登半島地震等における被災地の現状や上記金沢弁護士会の会長声明が指摘する事情に鑑みれば、建築基準法第85条第5項の早期改正（特定非常災害

特別措置法の旧第8条と同様、「期間を超えて使用する特別の必要」等の要件の限定を付すことなく非常災害の被災者に対する応急仮設住宅の供与期間（入居期間）の再延長実施を許容する文言の修正）を実施するとともに、同再延長を原則実施しない、または、早期の実施判断はしないとの各自治体の取扱いを早急に是正させる必要がある。その上で、将来に渡り被災者への応急仮設住宅の十分な供与を確実に実施するためには、明確な供与期間延長基準の整備と延長判断の早期公表の制度化が求められるところである。

2 災害関連死に係る審査委員会設置に関する条例整備と対応のあり方（意見2）について

(1) 過去の災害と令和6年能登半島地震等における災害関連死の認定状況

災害弔慰金の支給等に関する法律第3条及び各自治体の条例に基づき、災害によって肉親が死亡した遺族には、直接死に限らず、災害と因果関係がある災害関連死について災害弔慰金が支給される。

過去の災害においては、阪神・淡路大震災では兵庫県の死亡者総数64,022人のうち9,199人（約14%）、東日本大震災では死亡者総数2万2,228人のうち3,808人（約17%。2025（令和7）年3月11日時点。）、熊本地震では死亡者総数2,733人のうち2,188人（約80%）が災害関連死として認定され、また、令和6年能登半島地震等の被災地においても、2025（令和7）年5月21日時点で、石川県の死亡者総数5,899人のうち3,611人（約61%）が災害関連死として認定され、さらには、いまなお200人を超える遺族から申請が出されており、同被災地の災害関連死の死者数はさらに増加する可能性がある。

(2) 災害関連死の審査の遅延

災害関連死に該当するかどうかは、市町村において判断するのが原則とされた上で、判定が難しい案件については、市町村又は市町村から委託を受けた県が災害弔慰金支給審査委員会（以下、「審査委員会」という。）を設置して判断を行うものとされており、審査委員会は通常、医師や弁護士等の専門家によって構成される。

この点、東日本大震災において、審査委員会に申出がなされているにもかかわらず、認定までに長期間を要したケースが少なくなく、当時、その遅延の理由として、行政機能の低下や被災後の混乱が長引いたことのほか、審査基準が不明確であることが大きな理由の一つとして挙げられており、審査の迅速化や審査委員会の早期開催、迅速な照会や聴き取り等の事実調査など、審査体制の整備の必要性が指摘されていた。

しかし、令和6年能登半島地震等においては、そもそも市町単位での審査委員会の設置に係る条例が未整備であったため、県単位（石川県）で臨

時的に設置された審査委員会（委員５名）により、県全域で申請された全件を審査せざるを得ない状況が生じており、その結果、審査が大幅に遅延し、遺族の精神的負担が増している。

(3) 審査委員会設置に関する条例の全国的な未整備の現状と課題

審査委員会の設置については、２０１９（令和元）年の災害弔慰金の支給等に関する法律の改正により、市町村が条例の定めるところにより設置する旨の規定が新設されたが、市町村の設置義務はあくまで努力義務にとどまっており、条例が未整備のまま災害が発生すると現地の対応が遅れるという構造的欠陥がある。

そんな中、国が、２０２５（令和７）年３月に、南海トラフ巨大地震の被害想定を見直し、初めて災害関連死の推計を公表し、最悪の場合には５万２０００人という、東日本大震災の１０倍を大きく超える規模の想定を示した。このような想定は、言い換えれば、市町村、特に「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」（南海トラフ巨大地震対策特別措置法に基づくもの）に指定されている千葉県から鹿児島県にかけての１４都県の１３９の市町村それぞれが、早急に審査委員会の設置に係る条例を制定し、具体的な運営方法について整備する必要があることを意味するところ、NHKによる取材報道（同年５月２日付け）によれば、１３９の市町村のうち、５１％にあたる７１の市町村が審査委員会の設置に係る条例を制定していないことが明らかとなった（NHK・WEB 特集「条例がない？行政の準備不足 災害関連死認定に遅れも」<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20250502/k10014793491000.html> 参照）。

また、同報道によれば、条例未整備の自治体における「規定がない理由」に係る回答のうち、「知識やノウハウ不足」が７３％と最も多数の回答だったほか、「審査会の担い手不足」との回答も３７％にのぼっており、審査委員会の設置・運営については、全てを市町村任せにするのではなく、国がさらにバックアップしていく必要があるとの指摘がある（当該記事記載の在間文康弁護士による指摘）。

(4) 条例制定の法的義務化と、審査委員会の具体的な設置・運営の方法に係る一定の指針の策定の必要性

上記報道によれば、審査委員会の設置については、６６の市と町が条例などを定めていたものの、審査委員会の人選まで対応が進んでいたのはたった１６の市町だけだったという。過去の災害においても、１つの自治体だけでは限界がある中で、審査委員会を広域で運用したり（例えば、市町村などで作る事務組合等）、県が支援に乗り出したり（例えば、県が市町村向けに医師や弁護士などの専門家をリスト化して提供等）、あるいは、人手不足を理由に県内の市町村が合同で審査を実施したという事例（上

記のとおり、令和6年能登半島地震等もこれに当たる。)もある。

このような対応は、市町村における知識やノウハウ、職員の不足、あるいは、関係部署間の協議が進まない、優先度が低いといった現場実務的な事情に鑑みればやむをえない側面もある一方で、証拠の収集や聴き取り等の現地調査、審査結果の遺族への説明など、個々の地域の防災・復旧復興を担う市町村が主体的に取り組むべき領域であるというだけでなく、令和6年能登半島地震等において現に生じている、審査の大幅な遅延という事態の解消のためには、国が何らか対策を講じるべき必要性は極めて高い。

この点に関し、現行の災害弔慰金支給等に関する法律第18条は、「市町村は、災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給に関する事項を調査審議するため、条例の定めるところにより、審議会その他の合議制の機関を置くよう努めるものとする。」として、設置に関する条例の制定自体を努力義務としているようにも読める。そこで、条例の制定と審議会の設置・運営を具体的にどのように実施するかの話に分けた上で、まずは前者を法的義務として明定しその整備を迅速かつ確実に進めるとともに、後者については市町村の上記事情に鑑みて国が一定の指針を示す(市町村ごとの裁量、すなわち、市町村自身が単独で設置・運営するところもあれば、複数市町村が連携、あるいは外部団体に委託等、複数の選択肢の中から市町村ごとに選択できるという余地は残す。)ことによって審議会等の設置、運営を支援すべきである。この点、日弁連や各単位会の側でも、審査委員会の委員候補者のリスト化や発災直後の支援体制の整備を市町村と連携して進めることで、市町村による審議会等の設置、運営を支援すべきことはいうをまたない。

3 公費解体の申請期限を制限せず柔軟な運用をすべきこと(意見3)について

(1) 石川県内における公費解体に関する申請期限の現況等

石川県内では、公費解体について申請期限に申請が間に合わず、公費解体が進んでいない現状があるところ、その原因としては、所有者不明や相続人不在及び相続人調査のための人的リソースの不足並びに解体業者不足による見積書の取得困難などが挙げられている。

すなわち、とりわけ能登半島においては、過疎地特有の事情として数次の相続について登記未了の空き家が存在し、それが被災したことからもそもそも現時点での所有者が判然とせず、解体を申請するに至らない場合も散見される。また、相続人調査を行うには各自治体の人的リソースは限度がある上、所有者から解体申請を行うに際しても、解体業者不足のため見積に数か月を要する例も報告されている。特に、相続財産清算人や所有

者不明建物管理人、不在者財産管理人を選任しなければならない事例においては、手続を進める上で自ずから相当程度の期間を要することとなり、期間制限になじまないところなのである。

(2) 公費解体の申請手続に関する柔軟な制度設計の必要性

災害からの復旧・復興を迅速かつ確実に進めるためには、倒壊した建物等の解体について、被災者に経済的負担を負わせることなく公費により進めることが非常に重要である。法律上も申請期限が定められていない公費解体申請において、事実上も期間制限を設ける根拠はなく、石川県も申請期限をもって一応の目安と説明しているに過ぎない。それにもかかわらず、同県の各市町が公費解体の申請期限を設けることは、甚大な災害からの復旧・復興の道半ばにおいて被災者を置き去りにしてその業務を放棄するに等しく、公費解体制度の趣旨を没却するものといわざるを得ない。

そもそも、災害からの復旧・復興を進める上で、被災者のみならず、自治体においても公費解体は不可欠なものであるから、その早期推進を図る意図には理解をするものの、そこに期限を設けることは本末転倒の結果となってしまうのであり、期限を設けることなく柔軟に対応できる制度とすることが必要である。

よって、石川県内の各市町においては、公費解体の申請期限を撤回するかその延長を行うべきである。

また、石川県内の市町のうち、「やむを得ない理由がある場合」には申請期限を徒過しても例外的措置として申請を受理する可能性を留保するところも見られるが、それが基準として不透明であるが故に結果として公費解体を断念させるに至る要因ともなりかねないとの指摘も既になされている（金沢弁護士会「公費解体申請期限の撤回及び延長並びにそれら情報の早期の周知を求める声明」（2025年（令和7年）3月14日）<http://kanazawa-bengo.com/info/4d3754b5056e2b2d12dfae2b5b5a5bb3b6a964d5.pdf>）。

よって、「やむを得ない理由がある場合」に関する基準を策定し、申請期限を徒過しても救済の余地があることを市民に分かりやすく提示して、公費解体申請への道を極力閉ざさないよう配慮すべきである。そして、かかる基準に基づく公費解体の申請業務を公平かつ適切に運営することで公費解体の一層の進展を図り、災害からの復旧・復興をさらに推進すべきである。

以上