

時 期	応急段階
区 分	応急生活支援
分 野	応急住宅対策
検 証 項 目	自力による応急住宅の確保に対する支援

根拠法令・事務区分	
執 行 主 体	
財 源	

概 要	<p>阪神・淡路大震災では、個人の資金により建設された仮設的な住宅についても建設された。神戸大学原田賢使等の調査（[調査地域] 神戸市東灘区、灘区、長田区、須磨区、[調査期間] 平成7年12月1日～12月29日）によると、調査区域内における自力仮設住宅は2,532棟確認でき、区域別では、長田区が多かった等の結果が出されている。また、自力仮設住宅を建設した理由は「住み慣れた土地で早急に生活を再開したかった」が最も高く、次いで「店舗・工場等を再開しないと生活できないから」「応急仮設住宅に当選しなかったから」となっている。</p> <p>自力仮設住宅を建設した世帯は、必ずしも資力があるわけではなく、やむを得ず自力仮設住宅を建設している世帯も少なくなく、応急仮設住宅に入居できた世帯とできなかった世帯の支援格差があるとの指摘もある。また、地域コミュニティの維持・回復、住み慣れた地域での生活再建等を実現するための方策として、自力仮設住宅の建設を認めるべきとの意見もある。</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、東京都では、迅速で多様な複線型の復興の手段の1つとして、応急仮設住宅だけではなく共同型の自力仮設住宅の建設に対する支援について検討している。</p> <p>表 調査区域における自力仮設住宅の建設棟数</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>調査区域全域</th> <th>都市計画区域内</th> <th>都市計画事業区域外</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>東灘区</td> <td>644</td> <td>72</td> <td>572</td> </tr> <tr> <td>灘 区</td> <td>533</td> <td>157</td> <td>376</td> </tr> <tr> <td>長田区</td> <td>1,033</td> <td>825</td> <td>208</td> </tr> <tr> <td>須磨区</td> <td>322</td> <td>193</td> <td>129</td> </tr> <tr> <td>計</td> <td>2,532</td> <td>1,247</td> <td>1,285</td> </tr> </tbody> </table> <p>単位：棟 資料：1996年度日本都市計画学会学術研究論文集（神戸大学原田氏他）より作成</p> <p>表 自力仮設住宅の居住者の概要</p> <p>(1)自力仮設住宅を建設した理由</p> <p>高年齢単身・夫婦世帯（23例） 公設の応急仮設住宅の抽選に当選しなかった世帯が8世帯。自力仮設住宅を建設した理由は「長年生活してきた場所を離れられない」8件、「自分が生まれたところだから」2件、「いまさら家を建てられない」1件であった。</p> <p>小・中学生等の子どもがいる世帯（11例） 自力仮設住宅を建設した理由は「子どもに震災前と変わらない生活をさせたい」3件、「応急仮設住宅だと狭い」1件、「子どもが学校を卒業するまでにお金がかかる」1件となっており、生活環境の変化による子どもへの配慮や教育費の問題を考えた上で自力仮設住宅を建設している。</p> <p>商店経営者・工場経営者（26件） 自力仮設住宅を建設した理由は「商売を続けたい」6件、「仕事の関係上、応急仮設住宅だとできない」2件、「早く再開したかった」1件、「患者をほっておけない（医院）」1件となっている。</p> <p>都市計画区域内で仕方なく建設した世帯（30例） 居住場所が都市計画事業区域であったため、恒久住宅をあきらめた世帯であり、事業決定すれば、すぐにでも恒久住宅を建設できると思われる世帯である。</p>		調査区域全域	都市計画区域内	都市計画事業区域外	東灘区	644	72	572	灘 区	533	157	376	長田区	1,033	825	208	須磨区	322	193	129	計	2,532	1,247	1,285
	調査区域全域	都市計画区域内	都市計画事業区域外																						
東灘区	644	72	572																						
灘 区	533	157	376																						
長田区	1,033	825	208																						
須磨区	322	193	129																						
計	2,532	1,247	1,285																						

	<p>(2)建設場所 自己の所有地が最も多く31件、次いで借地が22件となっており、すべての世帯が地主の許可を得て自力仮設住宅を建設している。借地の場合は、罹災都市借地借家臨時処理法による借地・借家人保護規定や地主自身が再建することが困難な状況があるため、借地に自力仮設住宅の建設を可能にしている状況が生じていると考えられる。</p> <p style="text-align: right;">資料：1996年度日本都市計画学会学術研究論文集（神戸大学原田氏他）</p> <p>兵庫県の「生活復興調査 調査結果報告書」（平成13年度）によると、震災後数年の時点で「避難先として借りたマンション・アパートに居住」している割合が10%程度となっている。[『生活復興調査 調査結果報告書』兵庫県]</p>
--	---

阪神・淡路大震災時における取組内容とその結果	
国	阪神・淡路大震災に対してとった措置 （災害救助法で位置づけがないため特に措置なし） 阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果
県	阪神・淡路大震災に対してとった措置 （災害救助法で位置づけがないため特に措置なし） 阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果
市 町	阪神・淡路大震災に対してとった措置 （災害救助法で位置づけがないため特に措置なし） 阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果
その他	阪神・淡路大震災に対してとった措置 阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果	
国	阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組 大規模災害救助研究会の設置 ・大規模災害救助研究会報告書では、応急仮設住宅等のあり方の1つとして、数戸以上の設置が可能で、ライフライン整備が容易である等の一定の条件を見なす場合に限って自己敷地への設置を行うことを提案している。また、仮設住宅を改良して恒久住宅化することも選択肢として用意すべきであるとも提案している。[『大規模災害救助研究会報告書』大規模災害救助研究会] 参考：「大規模災害救助研究会報告」（平成13年4月、厚生労働省・大規模災害救助研究会）抜粋 <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p>6 応急仮設住宅等のあり方 (3) 応急仮設住宅 イ 建設用地の確保 民有地の災害時借上利用の事前協定等 空地やグラウンド、農地等オープンスペースとして利用されている民有地で一定の条件にある場合は、災害時ににおいて借上げ利用することを事前に協定する等。 被災民有敷地の暫定借上制度 被災により大規模な民有敷地等が更地となった場合に、一定期間応急仮設住宅用地として借り上げる制度をあらかじめ準備し、広報する。 自己敷地への設置 全壊した住宅跡地に当該被災者のための応急仮設住宅を設置することについては、単独設置に伴うコストの増大や他の入居待ち被災者との公平性の問題、地域によっては復興事業の支障となる等の問題も考えられる。 そのため、例えば、数戸以上の設置が可能で、ライフライン整備が容易である等の一定条件を満たす場合に限り積極的に活用することとし、自己居住用の1戸以外については地区別抽選で近隣の被災者の優先入居を認める。</p> <p>ウ 設置場所 市街地の場合、大量の応急仮設住宅を従前の居住地近くに設置することは難しい課題であるが、従前の生活圏やコミュニティ、通勤の利便等を維持するため、できる限り市区市町村内に建設することを原則とすべきである。 しかし、阪神・淡路大震災における応急仮設住宅入居者の退去先の6割以上が公営住宅等の公的借家である実態を考えると、用地が不足する場合公営住宅用地を近隣に確保することを優先し、公営住宅完成までには時間がかかることを示して、その間は別の地域の応急仮設住宅に地区単位で仮移転することも考えるべきである。 また、地域の企業が被災により遠隔地へ移転する場合に合わせて、被災した従業員世帯等が当該地域の応急仮</p> </div>

	<p>設住宅等へ移転することも考えるべきである。</p> <p>なお、雲仙岳噴火災害において、木造応急仮設住宅を改良し、公的賃貸住宅として活用した例があるが、高齢者等の場合は同じ場所で引き続き暮らせるように、仮設住宅を改良して恒久住宅化することも選択肢として用意すべきである。</p> <p>(『大規模災害救助研究会報告』平成13年4月、厚生労働省・大規模災害救助研究会)</p> <p>【内閣府】 被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会の設置</p> <ul style="list-style-type: none"> 被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書では、応急仮設住宅について、3)用地問題の解決策として自宅跡地への建設を進めるなどの提案をしている。[『被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書』被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会] <p>参考：「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書」(平成12年12月4日、被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会) 抜粋</p> <p>(2) 応急仮設住宅への入居等の仮住まいの段階 応急仮設住宅の改善 阪神・淡路大震災においては、応急仮設住宅や災害公営住宅の建設に長時間を要し、被災者は避難所や仮設住宅での生活を長期にわたって余儀なくされた。避難所生活はプライバシーの確保も十分でない不自由なものであり、応急仮設住宅はもとより恒久的な住宅に及ぶものではない。仮住まいの期間は短ければ短いほど良いが、大規模災害が発生し大量の住宅が滅失した場合、仮設住宅の供給なしに済ますことも想定しにくい。</p> <p>仮設住宅については迅速な供給を確保するとともに、住環境の改善に努め、可能な限り仮設住宅の提供に代替する手段を準備する必要がある。このため、住宅の補修に対する支援方法を充実・弾力化して仮設住宅の需要を抑制する、社宅、民間賃貸住宅の活用を推進して多様化を図る、用地問題の解決策として自宅跡地への建設を進める、家族数に応じて仮設住宅のタイプの多様化を図る、などの提案があった。</p> <p>(『被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書』(平成12年12月4日、被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会))</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>東京都は、「東京都震災復興マニュアル」において、住民が主体となって地域の復興を進めるための暫定的な生活の場の整備に際し、応急仮設住宅のみならず、事業用仮設住宅や地域復興協議会などによる共同型の自力仮設住宅も位置づけ、自力仮設住宅の建設に係る支援制度を検討している。[『東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編』東京都]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
これまでの各方面からの指摘事項	
<p>応急仮設住宅は48,300戸建設されたが、これには1戸当たり約350万円の建設・撤去費用がかかり、スタッフの人件費や関連経費考えれば膨大な資金が投じられていることになるが、これにはずれた人々にはその恩恵はない。復興の初期段階から、ある程度の自力をもつ世帯や商工業を営み従前居住地を離れて生活することが困難な世帯に対して、一定程度の資金援助をすることによって、住宅復興の選択肢を増やすことが有効であると考えられる。(塩崎賢明・原田賢使「阪神・淡路大震災における自力仮設住宅と居住実態に関する研究」『大震災三年半・住宅復興の検証と課題』日本建築学会)</p> <p>こうした自力仮設住宅には、地域密着型の復興を行える利点がある一方で、建物の設備等に居住環境において問題があり、このことは、今後、自力仮設住宅を考えていく上で、重要な手がかりになるであろう。(塩崎賢明・原田賢使「阪神・淡路大震災における自力仮設住宅と居住実態に関する研究」『大震災三年半・住宅復興の検証と課題』日本建築学会)</p> <p>地震後1年が経過した後でも、自力仮設住宅建設の需要があり日常生活の基盤として活用され続けている。こうした自力仮設住宅には、地域密着型の復興を行える利点がある一方で、建物の設備等に居住環境におい</p>	

て問題があり、このことは、今後、自力仮設住宅を考えていく上で、重要な手がかりになるであろう。(塩崎賢明・原田賢使「阪神・淡路大震災における自力仮設住宅と居住実態に関する研究」『大震災三年半・住宅復興の検証と課題』日本建築学会)

1995年に神戸市内で建設された自力仮設住宅2,532棟のうち、1997年時点で存在が確認されなかった933棟に対してアンケート調査を行ったところ、自力仮設住宅を建設した理由は「住み慣れた土地で早急に生活を再開したかった」が最も高く、次いで「店舗・工場等を再開しないと生活できないから」「応急仮設住宅に当選しなかったから」となっている。(塩崎賢明・矢田博美「自力仮設住宅から恒久住宅以降へのプロセス」『大震災四年半・住宅復興の軌跡と展望』日本建築学会建築経済委員会)

自力仮設住宅を建設した世帯のうち、建て替えをした世帯の約8割が持地持家層、残り約2割が借地持家層である。しかし、持地持家では再建意向が高いものの、資力等の問題で再建が先延ばしになっている世帯も存在していることから、自力仮設住宅の建設で貯金を使い果たしたため、持家再建が遅れている世帯も少なくない。(塩崎賢明・矢田博美「自力仮設住宅から恒久住宅以降へのプロセス」『大震災四年半・住宅復興の軌跡と展望』日本建築学会建築経済委員会)

10市10町で約6万6000戸の持家の建て替えが行われたとみられるが、そのうち何らかの公的支援を受けたのは4万戸弱と推定され、約4割の人びとは、自力での住宅再建を余儀なくされている。大規模な震災であればこそ、公共住宅建設だけでなく、公的補償をベースにした住宅再建支援がぜひとも必要である。(塩崎賢明「住宅復興は多様な選択肢が必要」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ)

「復興基金」による施策は結果的にさまざまなメニューが用意され、行政はいろいろな手を打ったと言えなくはない。しかし、それらは、はじめから被災者のニーズに合致してスピーディーに出たのではなく、後追いつ的に小出しに出され、複雑な要件がついたものであり、被災直後に住宅再建の希望を抱かせるものとは言えなかった。震災後の住宅確保は最も重要な復興のポイントであり、その戦略を公共住宅中心にしてしまったことはさまざまな問題を被災地にもたらした。(塩崎賢明「住宅復興は多様な選択肢が必要」『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ)

自力復興を促進するためには、被災者の住宅獲得のための多様な経済的支援策も必要である。所得と被害の程度に見合った「被災者家賃補助」を含む多様な被災住宅支援計画によって対応していたノースリッジ地震でのあり方を学ばなければならない。自力建設の仮設住宅に対しても、一定の支援をすることで、その後の復興まちづくりへの橋渡しとしていくシステムなどを検討していく必要がある。(中林一樹「大都市の地震災害における被災者への住宅対策の多様化について」『第2回地震防災シンポジウム(1995) 阪神・淡路大震災が問いかける地震防災システムのあり方 時空間連関構造の視点から』日本建築学会地震災害委員会地震防災システム検討小委員会)

課題の整理
被災者の自力による応急的な住宅の確保に対する支援
今後の考え方など