

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	被災住宅の応急修理（民間住宅）

根拠法令・事務区分	災害対策基本法、災害救助法（法定受託事務）
執 行 主 体	市町 実施は知事より委任、資格要件、修理の内容等は知事が決定
財 源	県の負担額が100万円以上となる場合に依りて、以下の国庫補助 ・都道府県の支弁額/普通税収入が2/100以下の部分：国庫補助50/100 ・都道府県の支弁額/普通税収入が2/100～4/100の部分：国庫補助80/100 ・都道府県の支弁額/普通税収入が4/100を超える部分：国庫補助90/100
概 要	大震災の発生によって、住家が全焼、全壊あるいは半壊した被災者が大量に発生した場合においては、恒久住宅に移行するまでの間の応急的に住宅を確保する必要がある。災害救助法の応急修理制度は、住家が半壊し自ら修理する資力のない世帯について、地方公共団体が居室、台所、トイレ等日常生活に必要な最小限度の部分に応急的に修理するものである。 阪神・淡路大震災において応急修理制度の適用を受けたのは10,154世帯と、半壊・半焼世帯の4%弱であったと指摘されており、制度周知が不十分であったことや公費による家屋解体などによるものと見られている。応急仮設住宅の需要抑制を図り、また、被災者が住み慣れた地域を離れることなく、復興の足がかりを早期につくるようにするためにも、応急修理制度の活用とともに、制度の充実を指摘する意見は多い。

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 (災害救助法の適用) 阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 (「県」「市町」参照)
県	阪神・淡路大震災に対してとった措置 2月12日に、災害救助法に基づく応急修理について、市町に実施内容を通知（事務連絡）した。 実施要件は以下のとおりとした。 [要件] (1) 修理対象箇所：台所、トイレ、居室、屋根 (2) 経済的理由で自らでは修理できないもの (3) 借家は対象外 2月21日兵庫県から要件の変更通知（震災で失業した者も対象とする） また、3月3日の通知（事務連絡）において、借家も対象とすることとした。 [『阪神・淡路大震災記録誌』神戸市住宅局,p41]  阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 応急修理の実施件数は、10,154世帯（半壊・半焼世帯25万7000世帯の4%弱）であった。[黒田達雄「第10章 震災・住まいの復興5年間の検証から住宅政策を問う」『5年間の国と自治体の復旧・復興施策を問う 大震災いまだ終わらず』兵庫県震災復興研究センター,p143]
市 町	阪神・淡路大震災に対してとった措置 【神戸市】 災害救助法に基づく応急修理の実施については、震災直後から検討していたが、余震が続いており、応急的な修理では安心して家に戻って下さいと言えない 罹災証明の発行が始まったばかりで、半壊・半焼の認定ができない 膨大な数にのぼるとされる対象戸数に対して、修理にあたる業者の手配が不可能に近いとの理由からしばらく見合わせていた。

[ 『阪神・淡路大震災記録誌』神戸市住宅局,p41 ]

応急修理の実施については、市のみでは対応不可能であったため、3月3日に神戸市建築協力会に協力を依頼した。[ 『阪神・淡路大震災記録誌』神戸市住宅局,p41-43 ]

3月13日に実施内容を記者発表、3月14日には「住宅応急修理事務所」を貿易センタービルに開設するとともに、市広報紙にて広報した。[ 『阪神・淡路大震災記録誌』神戸市住宅局,p41-43 ]

3月17日に申込み受付開始（郵送）し、3月26日に受付を終了した（特別の事情のあるものを除く）。[ 『阪神・淡路大震災記録誌』神戸市住宅局,p41-43 ]

3月27日から業者による現地調査及び修理を開始した。[ 『阪神・淡路大震災記録誌』神戸市住宅局,p41-43 ]

7月31日に応急修理は終了した。[ 『阪神・淡路大震災記録誌』神戸市住宅局,p41-43 ]

なお、災害救助法に基づく応急修理について、実施期間の延長と限度額の引上げ等を県を通じて国に要望した結果、期間の延長は認められた。[ 『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』神戸市,p300]

#### 【芦屋市】

3月13日から24日までの間、仮設庁舎において住宅の応急修理を受け付けた。[ 『阪神・淡路大震災芦屋市の記録'95～'96』芦屋市,p161 ]

住宅建設・購入・修理等の低利資金を金融機関にあっせんする融資制度を新設した。[ 『阪神・淡路大震災芦屋市の記録'95～'96』芦屋市,p299 ]

#### 【宝塚市】

3月25日から1週間の間、応急修理の申込を受け付けた。

これとは別に、氷上郡建築協会連合会から高齢者所帯を対象に、被災住宅の小修繕の無料提供の申し出があり受け付けた。[ 『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p127 ]

#### 【川西市】

3月6日から17日までの間、応急修理の申込を受け付けた。[ 『阪神・淡路大震災川西市の記録 - 私たちは忘れない - 』川西市,p98 ]

#### 【明石市】

3月1日から10日までの間、応急修理の申込を受け付けた。災害救助法の応急修理制度を県下で最初を実施することとなった。[ 『兵庫県南部地震明石市の災害と復興への記録』明石市,p49 ]

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

#### 【神戸市】

神戸市における実施状況は以下のとおりである。

- ・受付期間 平成7年3月17日～26日
- ・実施方法 市の派遣する業者が施工
- ・修理箇所 台所、トイレ、居室、屋根の応急的修理に限る。
- ・限度額 29万5千円以内
- ・受付件数 1,134件
- ・修理該当件数 746件（持家588件、借家158件）

[ 『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』神戸市,p300-301 ]

#### 【芦屋市】

3月13日から24日までの間、約200件の照会があったが、受付件数は27件であり、うち11件は建設業者に委託した。残り16件は対象外又は辞退等であった。[ 『阪神・淡路大震災芦屋市の記録'95～'96』芦屋市,p161 ]

住宅建設・購入・修理等の低利資金を金融機関にあっせんする融資制度については、合計で726件（5,373,000円）の斡旋を行い、このうち461件（2,108,700円）が増改築・修繕に関するもの

	<p>であった。[『阪神・淡路大震災芦屋市の記録'95～'96』芦屋市,p299]</p> <p>【宝塚市】 3月25日から1週間で41件の申し込みを受け、6月に修繕が完了した。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市,p127]</p>
その他	<p>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</p>
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	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組 災害救助研究会の設置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>厚生労働省においては、応急仮設住宅を含む災害救助全般のあり方について検討するため、災害救助研究会を設置した。災害救助研究会では、平成8年5月に「大規模災害における応急救助のあり方」を提言し、その中で応急修理については、今後とも、この制度の活用を図ることとし、事前に施工業者と協定しておくことが必要であるとしている。[『大規模災害における応急救助のあり方』災害救助研究会]</li> </ul> <p>参考：「大規模災害における応急救助のあり方」(平成8年5月、厚生省・災害救助研究会)抜粋</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p>応急仮設住宅の設置 (2)整備の方法・水準 (住宅の応急修理制度の活用) 災害によって住家が半壊の被害を受け、そのままでは住むことはできないが、その破損箇所を手を加えれば何とか日常生活を営むことができる場合がある。このような半壊世帯に対する支援として、当面の日常生活に必要な居室、台所、トイレを応急的に修理する応急修理の制度があるので、今後とも、この制度の活用を図ることとし、事前に施工業者と協定しておくことが必要である。 (『大規模災害における応急救助のあり方』平成8年5月、厚生省・災害救助研究会)</p> </div> <p>大規模災害救助研究会の設置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>兵庫県の検証事業や旧国土庁の被災地における住宅再建支援の在り方に関する検討委員会等各種の調査研究等が行われたこと等を踏まえ、平成12年6月に社会・援護局長の私的懇談会として大規模災害救助研究会を設置した。大規模災害救助研究会では、平成13年4月に「大規模災害救助研究会報告書」を取りまとめており、その中で、応急修理の活用を図るため、地方公共団体等において、制度の周知を図るとともに、応急危険度判定・被災度区分判定等と連動した迅速な施工を図るための標準化等について検討し、事前に業界団体等と協議、協定を行う必要があるとしている。また、被災者が応急修理に続いて効率的に本格補修を実施することができるよう、施工業者を被災者が選択できるシステムの導入も検討すべきであると提案している。[『大規模災害救助研究会報告書』大規模災害救助研究会]</li> </ul> <p>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</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p>6 応急仮設住宅等のあり方 (2)既存の住宅ストックの活用 ウ 住宅の応急修理 住宅が被害を受けても被災者ができる限り自宅で生活を続けながら本格補修を行うことなどによって、応急仮設住宅等の需要を抑制するとともに、被災者が可能な限り地域にとどまって復興まちづくりを進める足がかりを確保することにもつながるため、地方公共団体において、本制度の一層の普及、活用が図られるべきである。 そのため、地方公共団体等において、本制度を被災者への支援策の一つとして事前又は災害発生後早期に周知するとともに、応急危険度判定・被災度区分判定等と連動した迅速な施工を図るための標準化等について検討し、事前に業界団体等と協議、協定を行う必要がある。 また、被災者が応急修理に続いて効率的に本格補修を実施することができるよう、施工業者を被災者が選択できるシステムの導入も検討すべきである。 なお、阪神・淡路大震災においては、本格的な補修に対する支援策として復興基金による大規模住宅補修への利子補給や被災マンション共用部分補修への利子補給が行われたところであるが、半壊した家屋ができるだけ取り壊されず、活用されるよう、こうした支援の充実が図られるべきである。 (『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> </div>

	<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"> <li>・内閣府は、平成10年5月に成立した被災者生活再建支援法の附則第2条の「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。」という規定を踏まえ、自然災害によって住宅が全半壊した場合に、その再建・確保に対する支援のあり方を総合的な見地から検討を行うため、平成11年1月8日に被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会を設置した。同委員会では、平成12年12月に「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」を出し、各段階における住宅再建支援策等について提言している。</li> <li>・この中で、応急修理制度については、施工業者の選択等を被災者の選択に委ねるなどの弾力化について検討する必要があるとされた。</li> </ul> <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』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>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> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p>(2) 応急仮設住宅への入居等の仮住まいの段階 住宅の応急修理制度の拡充 災害救助法に基づき地方公共団体が行う応急修理は、日常生活を営むために必要な台所、トイレ等に対象を限定して、その必要最小限の機能回復を応急的に行うものである。 阪神・淡路大震災などにおいて実施されているものの、実施世帯数、1戸あたりの実施単価はかなり小規模である。これは、施工能力の不足や応急修理の施策があまり知られていなかったことに加えて、自治体が施工業者を決定し、直接実施する形をとっていることに起因していると考えられる。 今後は、施工業者の選択等については、被災者の選択に委ねるなどの弾力化について検討する必要がある。 (『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』(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> </div> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>県</p>	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>「平成16年度国の予算編成に対する提案」(平成15年6月)において、国に対して大規模災害救助研究会報告の具体化とともに、災害救助法の弾力的な運用等を求めている。[『平成16年度国の予算編成に対する提案』兵庫県]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>市 町</p>	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>神戸市は、地域防災計画において被災住宅の応急修理の体制や方法等について定めている。なお、修理のために支出できる費用の限度額は1世帯当たり531,000円以内(原材料費、労務費、輸送費、工事事務費等一切の経費含む)としている。[『神戸市地域防災計画』神戸市]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>その他</p>	<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>
<p>これまでの各方面からの指摘事項</p>	
<p>神戸市住宅局の『阪神・淡路大震災記録誌』によると、応急修理の実施に関する課題として以下の点を指摘している。</p> <p>当事業の資格要件、修理の内容等は知事が定め、実施は知事が市長に委任し、実施することになっている。資格要件、修理の内容等には、市としても日頃から検討を加え、緊急時に備えること。(実施時に、資格要件、修理の内容等について、検討する時間的余裕はない。)</p> <p>受付期間は余裕を持って決定すること。受付期間に関する苦情が多かった。</p> <p>広報には、配慮すること。通常の広報では、被災者に伝わりにくい。受付期間、資格要件、修理の内容等</p>	

できるだけ分かりやすく、簡潔に。

施工は神戸市建築協力会災害対策本部会員に依頼したが、直接、申請者と面談していただいたため、次の点について、大変なご苦労をかけた。

ア 申請者との連絡が取れず、着工までに平常時の数倍の日数を要した。

イ 1件あたり最大工事価格が税込みで、295,000円の枠に対する理解を得ること。

ウ 修理箇所の限定に対する理解を得ること。特に浴室は強い不満があった。

エ 電話連絡が取れず、何度も足を運んだ。

完了まで約5ヶ月を要し、制度の趣旨に沿っているのかという苦情を受けた。

申請者は高齢者が多く、家具や荷物の移動も手伝ったり、工事内容の説明に手間取った。

(『阪神・淡路大震災記録誌』神戸市住宅局)

災害救助法第23条第7号には、「生業に必要な資金の給与」があり、同条6号には「住宅の応急修理」があげられている。これは現行法でも生活再建資金を出せることを明記したものであり、仮設住宅設置費300万円や応急修理費があれば、自力仮設や住宅修理に使えたはずである。伊賀興一弁護士が厚生省と話し合ったとき、国は「応急修理や資金給与などを拡充すると個人補償にいきつき、応急救助の範囲を超える」「現在災害援護資金等の各種貸付制度が充実していることから、この7号は運用されない」という回答だった。ストックの活用として、コスト面や用地の問題でメリットの多い応急修理に対して、「被災判定・業者手配等の時間と事務負担が大きい」という懸念もあるが、仮設の新築に要したそれらよりはるかに迅速性があるのは明らかである。(黒田達雄「第10章 震災・住まいの復興5年間の検証から住宅政策を問う」『大震災いまだ終わらず 5年間の国と自治体の復旧・復興施策を問う』兵庫県震災復興研究センター)

応急仮設住宅以外にも、災害救助法では災害にかかった住宅の応急修理を現物給付することができることになっている。半壊(半焼)の住宅で、居住するために必要な最低限度の部分を応急的に修理するとし、居室や台所、便所など生活上欠くことのできない部分を対象としている。阪神大震災では、神戸市が二カ月後から十日間、生活保護世帯や市民税の非課税世帯・均等割り世帯に限って応急修理を受け付け、五百七十七世帯に対して台所、トイレ、居室と屋根を対象とした修理を実施するなどにとどまっている。この場合は、一世帯当たりでは平均十五万四千円と当時の基準を大きく下回るレベルで治まっている。兵庫県のまとめでは、神戸市分を含めて九千六百四十二世帯、総額二億六千六百万円で実施されているが、このうち約八千五百世帯は屋根を覆うブルーシートの支給分だった。(中川和之「生活支援の政策展開」『生活復興の理論と実践』勁草書房)

中・低所得層・自力建設層については、低利融資制度がある。神戸市災害復興特別融資、阪神・淡路大震災復興基金による利子補給制度、共同・協調化の支援(住市総、密集、優建等)、被災マンションの再建支援(優建等)、賃貸住宅の再建支援(特優賃、民借賃、被災者住宅再建支援等)などがとられている。融資制度の利子補給としては、新築・購入に加えて、大規模修繕が加わった。さらに高齢者対策としては、土地の処分により返済する特別融資に対し、利子補給10年3%を予定している。しかし、借入が不可能であるとか、二重ローンのため断念に追い込まれるとか、個別的にはきわめて苦しい状況にある人が少なくない。(神戸都市問題研究所生活再建研究会「震災復興と生活再建」『都市政策No. 86』(財)神戸都市問題研究所)

住宅応急修理の制度は既存住宅ストックの活用に不可欠であって、その拡充により必要仮設住宅数を減らすことができる。自力再建への第一歩としての応急修理助成を広く活用できるように拡充すべきである。さらに、応急修理助成だけでなく、住宅の被災度判定、被災証明の判定、応急修理の可否と費用見積、家屋解体について、一連の流れとなった被災建物修繕・解体システム制度の創設が必要である。住民にとって、専門家の被災建物の調査・判定・助言を、その復旧の費用と合わせて判断することが住宅再建に不可欠であるが、そのための技術的な標準化はまだ不十分である。二次災害の回避を想定した地震動、地盤、建物構造、補修、被災判定の各分野の専門家などとの協議システムならびにやはり未整理のままの応急修理の工事手法標準化も含めて、災害救助法の関連規定として整備されるべきである。(松原一郎「住まい復興のあり方 - 社会福祉の視点から - 」『阪神・淡路大震災復興誌第5巻』(財)阪神・淡路大震災記念協会)

被災した住宅であっても、簡便な補修で暫定的に居住できる住宅を確保することは、復旧・復興に大きな効果をもたらす。被災度区分判定制度を活用し、かつ災害救助法にある「住宅の応急処理」補助限度を拡大して、被災住宅の可能な限りの暫定活用を実現する「被災住宅暫定補修プログラム」としての制度の創設を図るべきである。このプログラムの目的は、応急の住宅需要を抑制し、被災者が可能な限り被災地にとどまって、文化的連続性を保った地域での復旧・復興の足掛かりを保障することにある。そのためには補修の資材

とともに、多数の技能者の活用が不可欠である。（『被災地域の復興および都市の防災性向上に関する提言 - 阪神・淡路大震災に鑑みて - （第二次提言）1997年1月16日』日本建築学会 兵庫県南部地震特別研究委員会）

#### 課題の整理

#### 今後の考え方など

- これまでも、都道府県の災害救助担当者等を対象とした担当者会議において、災害救助法にかかる制度の概要、救助の種類等について、管轄市町村等に対する周知を、都道府県に対し行ってきたところであり、今後とも、引き続き周知徹底に努めてまいりたい。（厚生労働省）
  - 今後とも、平成8年5月に災害救助研究会より提言された『大規模災害における応急救助のあり方』、及び平成13年4月に大規模災害救助研究会より発表された『大規模災害救助研究会報告書』の内容を踏まえ、国として災害救助法上の住宅の応急修理が実施されるよう、関係省庁、各自治体及び関係団体と連携を図ってまいりたい。（厚生労働省）
- 災害時における効果的な制度の周知方法、・実施体制の整備、災害救助法の応急修理制度のあり方（対象者、施行期間等）、災害救助法の運用等に関する課題を踏まえて、検討していく。（尼崎市）