

# 過去の大震災における住宅復興に向けた施策の展開と課題の整理

中野 啓史

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：阪神・淡路大震災、東日本大震災、応急仮設住宅、災害公営住宅、コミュニティ、孤独死

## 1 緒言

### 1.1 研究の背景

最大震度7を記録し、熊本県内に甚大な被害をもたらした平成28(2016)年熊本地震(以下「熊本地震」という。)の発生から1年の月日が経過しようとしている。4月14日を前震、16日を本震とする熊本地震では、発災直後の激しい揺れにとどまらず、その後の一連の地震が4,000回を超えており、発災直後の被害はより拡大する事態となった。

今回の震災は、交通網やライフラインの断絶など、様々な面で深刻な影響を与えたが、人々の生活の本拠となる住宅にも甚大な被害を及ぼしている。熊本市においては平成28年11月29日時点で、住家の全壊が2,452棟、半壊が14,940棟、一部破損が91,103棟の合計108,495棟の被害が確認されており、熊本県内の被災棟数のおよそ6割を占めている<sup>1</sup>。このようにかつて経験のない事態に直面し、熊本市においても被災者の住まいの確保が重要な政策課題となっている。

### 1.2 研究の目的

市では発災からこれまでの間、避難所の開設、公営住宅の空室提供、応急仮設住宅の建設や借上げ仮設住宅の供与といった応急対応に取り組んできたところであり、今後はこれらに加えて、災害公営住宅の整備など恒久住宅政策へと取組を移行させていくこととなる。それにあたっては、過去の大震災の被災自治体における事例や当該自治体からの助言等を参考にして進めていくものと考えられるが、地震災害における被災者の住まいの確保に関しては、阪神・淡路大震災以降多くの研究の蓄積が見られる。これらの既往研究で指摘される課題を施策のフェーズごとに整理することは、現在進行形で進む熊本の住宅復興において、その政策課題を先んじて展望することに資するものと思われる。

本稿では、住宅復興に係る法制度等の変遷を踏まえながら、既往研究に指摘されている課題を整理し、今後、熊本

地震で被災した自治体の政策立案における議論で中心になるであろう視座を抽出することを目的とする。

## 2 研究の対象

地震多発国の我が国においては、表1に示すとおり近年だけでも大地震が度々発生し、その都度甚大な被害が生じている(表1)。

表1 近年日本で発生した主な地震

年	地震の名称	被害の概要
1993	北海道南西沖地震	M7.8 津波による被害大。死者202
1995	兵庫県南部地震	M7.3 直下型地震。死者6,434、住家全壊104,906 【阪神・淡路大震災】
2000	鳥取県西部地震	M7.3 住家全壊435 事前に指摘されていない活断層による
2004	新潟県中越地震	M6.8 規模の大きな余震が被害を増長 死者68、住家全壊3,175
2007	新潟県中越沖地震	M6.8 原子力発電所が被災、死者15、住家全壊1,331
2011	東北地方太平洋沖地震	M9.0 大津波による死者が9割、死者16,019、住家全壊118,621 【東日本大震災】

(出典)『理科年表 平成24年』より筆者作成

この中でも、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、しばらく都市直下の大災害から遠のいていた日本に大きな衝撃を与えた。この大震災では、国や自治体の応急対応や復旧・復興、ひいては普段からの防災対策等の面で様々な課題が浮き彫りになった。特に住まいを失った被災者の住宅復興に関しては、応急仮設住宅の建設から恒久住宅の確保まで一連の取組がなされ、それに関する様々な課題が指摘されるとともに、学術においても数多くの研究が蓄積されている。

さらに、2011年3月11日に発生した東日本大震災は、その揺れの激烈さのみならず、大津波の襲来、そして原子力発電所の放射能漏れ等を伴う大規模な複合災害となった。これによって、東北地方を中心に広範囲で住宅を失った被災者が多数にのぼった。この大震災においては、阪神・淡

路大震災以降の知見の蓄積から、後述するように複線的な新たな取組がなされてきており、一方で阪神・淡路大震災の際とは異なる新たな課題が指摘されている。これらの課題についても多くの研究者が知見を発信している。

本稿では、まずは、阪神・淡路大震災および東日本大震災の2つの震災における住宅復興とその課題に関する既往研究を研究対象として扱うこととした。

### 3 課題の整理方法

塩崎（2014）によると「日本における公共施策としての住宅復興のプロセスは、避難所・応急仮設住宅・恒久住宅の確保という三段階を追う形で進められてきている」<sup>2</sup>という。さらに「避難所や応急仮設住宅は、災害救助法による施策で、恒久住宅の確保については、災害公営住宅（一般的には復興公営住宅とも言う）の供給（公営住宅法）やさまざまな事業手法による宅地の供給、自力再建への支援」<sup>3</sup>がなされることになっている（図1）。

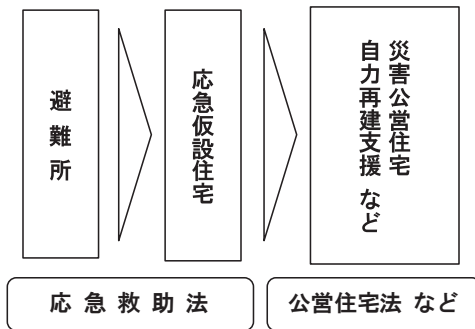


図1 日本の住宅復興プロセス

そこで本稿では、災害救助法による施策（避難所設置、応急仮設住宅設置・運営）の時期を「応急救助期」、また恒久住宅の確保にかかる施策（災害公営住宅の整備、住宅再建の支援等）の時期を「復旧・復興期」と位置づけ、それぞれの震災について時期ごとに、既往研究に指摘されている課題を整理する（4節および5節）。その上で、2つの震災に通底する課題の整理も試みたい（6節）。

## 4 阪神・淡路大震災における住宅復興

### 4.1 震災の概要および被害状況

阪神・淡路大震災は、1995年1月17日午前5時46分に発生した淡路島北部、深さ16kmを震源とするM7.3の地震を本震とするもので、神戸市などで震度6を観測した（後の調査で震度7であったことが判明）<sup>45</sup>。死者数は6,434

名にのぼり、住家被害に関しては639,686棟を数え、このうち全壊・半壊はあわせて249,180棟にのぼった<sup>6</sup>。

### 4.2 行政機関の取組

阪神・淡路大震災では、兵庫県内のみならず大阪府、京都府内においても死者が発生するなど広域に被害が及び、多くの被災自治体で応急対応から復旧・復興に向けた取組がなされた。ここでは、死者数および住家被害の最も甚大であった神戸市の住宅復興に係る取組について『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』（2000年発行）をもとに記述したい。

#### 4.2.1 応急救助期

発災直後の時期においては、神戸市は災害救助法に基づく事業として、住宅応急修理<sup>7</sup>と応急仮設住宅の供与に着手する。

住宅応急修理については、発災後から1995年3月上旬にかけては、兵庫県より実施内容（資格要件、修理の内容等）に関する通知を受けて事業実施の準備を行い、同年3月17日から申込み受付を開始した。その10日後には業者による現地調査及び修理が始まり、同年7月31日には応急修理が終了した。受付件数は1,134件にのぼり、そのうち要件を満たす戸数の約8割に当たる577件の修理を実施したという。

応急仮設住宅の供与に関しては、実施主体として、本来神戸市が地域防災計画の規定どおり包括的に応急仮設住宅の建設に取り組むところ、被害が広域にわたるため県知事の責任のもと実施されることとなった。神戸市では、用地の選定・確保、配置計画、建設に関する調整、募集・入居事務から管理までを行うことをその役割とした（発注、建設は県が担当）。

市では、応急仮設住宅の必要戸数の見通しを早急にたて、1995年1月29日には県に対し必要戸数の建設を要望している<sup>8</sup>。また建設用地選定作業については1月17日には着手しており、被災直後の混乱にもかかわらず迅速な対応がとられた。そのため、1月20日には最初の応急仮設住宅が建設を開始され、同年8月11日までに市内建設分の29,178戸すべてが建設されたのである<sup>9</sup>。

また市では、仮設住宅での暮らしはコミュニティがない状態が始まるために高齢者等が住宅内に閉じこもりがちになるとの懸念から、仮設住宅におけるコミュニティ形成や見守り体制が必要として、ふれあいセンター事業や民生委員・児童委員との連携による地域見守り活動や「ふれあい推進員」<sup>10</sup>制度による福祉活動に取り組んだ。

まず、ふれあいセンター事業とは、「仮設住宅に入居する高齢者等に対し、ふれあい交流を通じて心身のケアを行い、自立を支援するとともに、コミュニティ形成の場やボランティア活動の拠点等として活用するため」<sup>11</sup>にふれあいセンターを仮設住宅団地に整備していくもので、管理運営費の補助金を支給するものである。1995年7月から概ね100戸以上の団地に整備していく方針が進められ、同年9月には50戸以上の団地にも整備を進めていくこととなった。

次に民生委員・児童委員との連携による地域見守り活動については、応急仮設住宅への入居開始後、入居者の把握と継続的な見守り活動の必要性を判断するため、民生委員・児童委員による各戸訪問と名簿作成を行い、大規模仮設住宅地域においては、独り暮らしの65歳以上の高齢者を定期的に訪問し、安否確認や話し相手となった。さらに市は、1995年8月からは「ふれあい推進員」制度を創設し、仮設住宅地域における見守り体制の強化を図った。

#### 4.2.2 復旧・復興期

神戸市は、1995年7月に「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」(以下「3か年計画」という。)を策定し、公民の協働による住宅供給の目標戸数を定めた。計画期間は、1995～1997年度であり、既着工住宅10,000戸を除いた72,000戸を新規住宅の建設目標に掲げた。その後、1996年2～3月に実施した仮設住宅入居者に対する調査で、公的借家を希望する世帯や低所得の世帯が半数以上を占めるという結果となった。このことを踏まえて「3か年計画」を見直すこととなり、公営住宅のさらなる供給増を図ることなどを目的に、「神戸のすまい復興プラン」を同年7月に策定した(上記2計画における住宅供給内訳は、表2のとおりである)。

表2 3か年計画の新規建設戸数

3か年計画(H7.7)		すまい復興プランによる見直し後(H8.7)	
公営住宅	10,000	公営住宅	16,000
神戸市	7,500	神戸市	10,500
兵庫県	2,500	兵庫県	5,500
特定優良賃貸住宅	10,500	特定優良賃貸住宅	6,900
神戸市	7,500	神戸市	5,700
兵庫県	2,500	兵庫県	1,200
再開発系住宅	4,000	再開発系住宅	4,000
公園・公社住宅	15,900	公園・公社住宅	13,500
公園	12,900	公園	10,500
神戸市公社	2,000	神戸市公社	2,000
兵庫県公社	1,000	兵庫県公社	1,000
民間住宅	31,600	民間住宅	31,600
(うち公的助成)	(4,600)	(うち公的助成)	(4,600)
合計	72,000	合計	72,000

(出典)『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』p.285より抜粋

なお、「神戸のすまい復興プラン」では1998年度末まで

に26,100戸の公営住宅を供給することとされていたが、1999年6月までに26,376戸の入居が決定済みである。

これまで見てきたとおり、神戸市では被災後から大量の応急仮設住宅の直接供与と恒久住宅の建設計画に着手しており、特に公営住宅の建設戸数の異例さは、市営住宅の世帯数の全世帯数に占める割合が、震災前の約7%から1999年には9.2%に急増したことからも見て取れる<sup>12</sup>。

#### 4.3 既往研究に指摘される課題

阪神・淡路大震災における住宅復興は、塩崎(2014)をはじめ、「避難所―応急仮設住宅―恒久住宅の確保」という「直線上に時間を追って行われる三段階の施策が中心」<sup>13</sup>となる「単線型住宅復興」であったと指摘されている<sup>14</sup>。発災当時は、政府において「法体系の整合性」から私財再建への公費投入はできないという論理が根強く、個人の生活再建への直接公的支援に道を開いた被災者生活再建支援法の制定は、震災から3年後のことであった。このように、「単線型住宅復興」外の民間住宅市場に流れざるを得ない被災者に対する支援制度が乏しかった当時の状況において、既往研究ではどのような課題が指摘されているか、以下、時期を分けて示していく。

##### 4.3.1 応急救助期

##### (応急仮設住宅におけるコミュニティの課題)

前述のとおり、阪神・淡路大震災の発災後、行政による直接建設型の応急仮設住宅が大量に供給されたが、コミュニティの希薄化、ひいては入居者の孤独死が大きな社会問題となった。高橋他(2005)は、孤独死を「自宅内で誰にも看取られずに亡くなった自死を含む死」と定義しているが、応急仮設住宅解消までに約230件の孤独死が発生したとされている<sup>15</sup>。

この点に関しては、応急仮設住宅への入居による既存コミュニティの断絶が要因のひとつとして語られることが多い。室崎(2013)は、応急仮設住宅への入居者選定の方法に問題があったと指摘している。当時の入居者選定は抽選で行われ、しかも高齢者や障がい者が優先されたことから、既存のコミュニティが失われ、高齢者や障がい者が集中した団地が生じた。これにより、その後のコミュニティ形成を難しくしたという<sup>16</sup>。同様に塩崎(2014)においても抽選による選定を問題視しており、被災前の居住地から離れた応急仮設住宅に居住することによるコミュニティの分断、ひいてはそれに伴う孤立化に言及している<sup>17</sup>。この問題に関して、東日本大震災において教訓が生かされず、同様の

問題が見られたという<sup>18</sup>。

このような希薄化したコミュニティへの対応は、入居時の工夫のみならず、日常的な人的交流が必要であることは当時の行政も認識していたところであり、前述のふれあいセンター事業等が用意されていた。

田中他（2009）は孤独死の実態と仮設住宅の団地特性との関係を分析するなかで、ふれあいセンターと孤独死発生の関係を論じている<sup>19</sup>。図2は団地内のふれあいセンターの有無と孤独死発見までの経過時間との関係を示している。一方、図3は、ふれあいセンターの有無とそれぞれの孤独死の発生率を示したものである。ここから田中他（2009）は、ふれあいセンターは孤独死発見の遅れを抑えることはできないが、一定の人間関係を有する者の孤独死への抑止効果はあるとし、完全に孤立した者が孤独死に陥るプロセスまでは断ち切れなかったと指摘している<sup>20</sup>。また、田中（2012）では、年齢層別の孤独死発見までの経過時間について分析しているが、その長期化の要因は高齢化に限定されるものではなく、むしろ「無就業」「未婚」「アルコール依存」といった孤立状態に陥りやすいリスクを有しているかどうかで捉える必要があると説く<sup>21</sup>。

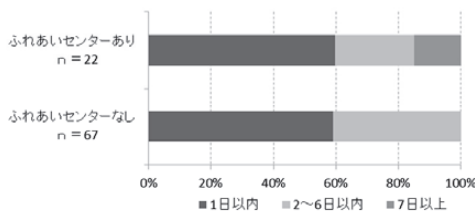


図2 ふれあいセンターの有無と経過時間  
(出典) 田中他（2009）P. 367 より引用

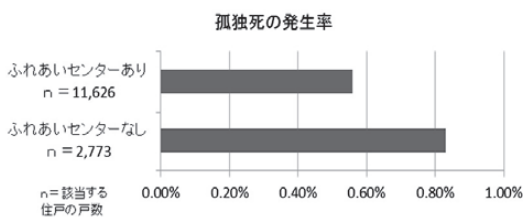


図3 ふれあいセンターの有無と孤独死の発生率  
(出典) 田中他（2009）P. 365 より引用

### （応急仮設住宅の供与にかかる費用）

前述の神戸市の取組のとおり、発災後、約30,000戸以上の神戸市民民分の応急仮設住宅が整備されたが、その財政負担に関する研究も見られる。高寄（2015）では、仮設住宅1戸の経費として500万円（撤去費・管理費）がかかり、

さらには仮設住宅用地として広大な市有地を提供したことで、民間売却による代金収集の機会や固定資産税等の税収の逸失があったとして、財政負担の重さを指摘している<sup>22</sup>。

### 4.3.2 復旧・復興期

阪神・淡路大震災では、被災者の恒久的な住まいとなる大規模・高層の災害公営住宅が大量に供給されてきた。その背景として、あくまで一時的な仮住まいである応急仮設住宅の早期の解消を図ること、さらには当時の法制度では災害公営住宅の建設が主な施策であり、それ以外のメニューが乏しかったことが挙げられる。この段階においても、入居者選定や住宅の維持管理等、様々な問題点が指摘されている。

#### （災害公営住宅への入居時の課題）

まず災害公営住宅の入居者選定においては、高齢者や仮設住宅入居者が優先された<sup>23</sup>が、兵庫県の復興10年総括検証・提言では、その妥当性について課題を提示している<sup>24</sup>。それによると、このような優先枠を設定することは住宅の困窮度合いを勘案しているという点で、単純な抽選よりも「公平」であったかもしれないが、他の被災者と比べて必ずしも困窮度が高いとは言えず、高齢や仮設住宅という視点では析出されない住宅困窮も存在したという<sup>25</sup>。さらに、特に仮設入居者優先枠に関しては、仮設住宅入居を回避した被災者との関係で不公平感が生じたともいう<sup>26</sup>。

また塩崎（2014）は、抽選による入居者選定のため隣近所の住民が変わってしまい、災害公営住宅では周囲とほとんど付き合いがない状態になりがちであることを指摘している<sup>27</sup>。これに関連して砂原（2016）は、災害公営住宅が被害の深刻でなかった地域にも多く建設されたことから需給のミスマッチが生じ、遠く離れた住宅に住むことで従来の居住地のコミュニティから切り離されてしまうという課題に言及している<sup>28</sup>。これは応急仮設住宅の入居時と相通ずる課題といえよう。

#### （災害公営住宅の居住環境に関する課題）

さらに災害公営住宅の居住環境に目を向けた既往研究も多く見られる。高橋他（2005）では、災害公営住宅の居住環境と孤独死の発生状況との関係を考察しており、住宅の居住階が高層階であるほど孤独死発見までの時間を要し、自殺などにより比較的若い年齢の孤独死者を発生させることが明らかになっている<sup>29</sup>。これに関して、塩崎（2014）は、災害公営住宅が大規模・高層住宅になるほど人間関係が希薄になり孤立しやすくなると指摘し、「戸建に住んでい

た被災者を6階以上の階に転居させないこと」や「1棟の集合住宅の戸数を30戸以下にすること」が望ましいとの意見を発出している<sup>30</sup>。

### (災害公営住宅に係る現在進行形の課題)

また既往研究では、災害公営住宅に関わる問題が、いま現在の政策課題として進行している実態にも言及している。

#### (1) 他の被災者との公平性

一つには、借り上げ公営住宅の借用期限20年の到来に伴う入居者退去の問題が挙げられている。この借り上げ公営住宅とは、「阪神・淡路大震災後において住居を失った被災者のために、都市再生機構（UR）や民間オーナーが建設した住宅を県や市が借り上げて提供したもの」<sup>31</sup>である。この方法には、行政が用地を探して直接建設するのに対して、迅速に住宅を用意できることに加え費用も低く抑えられるという長所がある。この施策は1996年の公営住宅法の改正によって正式に導入されたものだが、阪神・淡路大震災の被災地では先行して実施されたものである。しかし、震災から20年を経て借用期限を迎えつつあるなか、最も件数の多い神戸市が、介護が必要な人や障がい者等に配慮しながらも契約満了後は原則入居者には退去してもらい、オーナーに返還していくとの基本方針を示し、社会問題化しているという<sup>32</sup>。塩崎（2014）によると、神戸市の一部、兵庫県や西宮市の入居許可証には期限の記載がなく、将来退去を求められる認識なく入居していた被災者にとっては大きな衝撃であったとのことである<sup>33</sup>。

この問題に対して神戸市では、「神戸市借上市営住宅懇談会」を設置し、その意見を参考に前述の方針を明示した。岩永（2014）によると、そこでの議論では一般市民や他の住宅困窮者等との公平性について疑問視する声があがり、

「もはや阪神・淡路大震災の被災者に対する特別施策は必要ではなく、平常時の制度のなかでの対応に移行すべき」という共通認識になっていたという<sup>34</sup>。岩永（2014）はこの方針に対して、（退去を求められない）借り上げ以外の復興住宅に入居した被災者との整合性という点で疑問を呈している<sup>35</sup>。

#### (2) 維持管理にかかる財政負担

もう一つには、室崎（2013）が指摘しているように、大量の恒久住宅を提供したことで、応急仮設住宅からの比較的スムーズな移行が図られたが、それと引き換えに大量の住宅ストックを抱え込むことになり、その維持管理という重い財政負担を背負い込むことになったことが挙げられる。神戸市が平成22年策定した「第2次市営住宅マネジメント計画」においても、震災後短期間に市営住宅を大量に建設したことによる市債の返還、借り上げ公営住宅の借上料の支出、家賃の減免のため、管理収支に多額の一般財源が投入されているとして財政負担の重さが強調されている<sup>36</sup>。

## 4.4 小括

以上のとおり、阪神・淡路大震災における住宅復興の課題を俯瞰すると、一貫してコミュニティの断絶や希薄化、ひいては孤独死の発生、財政負担から被災者間の公平性といった多様な視角から、量的にも多くの指摘がなされていた。そこには、応急仮設住宅から災害公営住宅に至る単線型住宅復興の限界を見て取ることができる。また、その限界に起因する様々な問題が、いま現在の平常時の施策と整合するかが問われていることは、ここに特筆する必要があるだろう。

なお、本節で示した既往研究の課題を整理したものが、表3である。

表3 阪神・淡路大震災の住宅復興における課題の整理（筆者作成）

	著者	概要	指摘されている課題
応急救助期	室崎（2013）他	応急仮設住宅への入居者の選定方法の課題について	抽選方式によるコミュニティの断絶、高齢者等の優先入居枠の設定方法の公平性について
	田中他（2009）	孤独死の実態と応急仮設住宅の団地特性の関係について	地域見守り活動だけでは、孤独死に至るプロセスを完全に断つには至らない
	田中（2012）	孤独死に至る入居者の特性について	高齢者だけでなく、「無就業」「アルコール依存」等の孤立リスクに着目する必要性
	高寄（2015）	阪神・淡路大震災による神戸市財政への影響について	応急仮設住宅の供与にあたって、管理費・撤去費に加え、建設用地の売却代金等の逸失を指摘
復旧・復興期	檜谷（2006）	災害公営住宅への入居者の選定方法の課題について（公平性）	高齢者・仮設入居者を優先的に入居、他の被災者との関係で公平性に課題
	塩崎（2014）	災害公営住宅への入居者の選定方法の課題について（コミュニティ）	抽選方式での入居で従来のコミュニティの断絶
	砂原（2016）	災害公営住宅の配置の課題について	被害の深刻でなかった地域にも配置されたことでのミスマッチ、コミュニティの分断の発生
	高橋他（2005）	災害公営住宅の居住環境と孤独死のリスクについて	高層階ほど孤独死発見が遅れ、比較的若年層の孤独死を発生させやすい ※関連して塩崎（2014）も、戸建住居者を6階以上に住ませない、1棟の戸数は30戸以下が望ましいと指摘
	岩永（2014）	借り上げ公営住宅の退去問題について	退去を求められる借り上げ公営住宅と、求められない借り上げ以外の復興住宅との間の整合性 ※関連して塩崎（2014）は、一部の自治体で入居者に退去の必要性を示していなかったことを指摘
	室崎（2013）	災害公営住宅の大量の整備による問題について	住宅ストックの急激な膨張、長期に亘る重い財政負担を背負うことに

## 5 東日本大震災における住宅復興

### 5.1 震災の概要及び被害状況

2011年3月11日14時46分に三陸沖を震源とするM9.0の地震が発生し、宮城県栗原市で震度7の最大震度を観測した。この地震による大きな揺れが長時間継続し、さらに太平洋沿岸に大きな津波が押し寄せたことで、東北地方を中心とした広い地域で甚大な被害が発生した。また原子力発電所で放射能漏れが発生するなど、深刻な複合災害となった。死者・行方不明者あわせて18,446人にもものぼり、建物被害も全壊121,739戸、半壊279,088戸という未曾有の被害となった<sup>37</sup>。

### 5.2 行政機関の取組

東日本大震災では東日本の広範囲で大きな揺れにみまわれ、太平洋沿岸の広い地域で巨大津波の被害を受けた。このような未曾有の震災から5年以上の月日が経過するなか、現在も復興に向けた取組が進められている。

ここでは、政令指定都市である仙台市が、震災直後に行政の取組を網羅的に記録した『東日本大震災 仙台市震災記録誌 ～震災から1年間の活動記録～』（2013年発行）の記載をもとに、住宅復興に向けた当時の取組を記述する<sup>38</sup>。

#### 5.2.1 応急救助期

震災直後の時期、仙台市においても神戸市と同様、災害救助法の規定に基づき、住宅応急修理と応急仮設住宅の供与に着手している。

住宅応急修理に関しては、2011年4月1日より相談窓口やコールセンターの設置により制度の啓発を開始し、同月21日に申込の受付を始めている。2012年3月30日をもって受付を終了し、申込受付総数は約40,000件にのぼったという。

応急仮設住宅の供与に関して、東日本大震災では行政が直接建設する仮設住宅の供給に加え、借上げ仮設住宅<sup>39</sup>が初めて本格的に大量供給された<sup>40</sup>。

まず直接建設型の仮設住宅（ここでは「プレハブ仮設住宅」という。）に関して、仙台市では震災直後から建設候補地の選定作業と建設必要戸数の積算を行っている。建設候補地の選定にあたっては、震災当日に候補地のリストアップを行い、宮城県と協議を開始している。また建設戸数の積算にあたっては、津波被害のあった地域の世帯数を根拠に推計し、3月14日には県に対して1,000戸のプレハブ仮設住宅が必要と報告している（4月19日に2,500戸と修正、5月11日に1,600戸と再修正）<sup>41</sup>。プレハブ仮設住宅は第

1次の建設が3月18日に始まり、6月15日までの3ヶ月間、第7次にわたって18ヶ所1,505戸が建設されており、4月からはコミュニティ単位での入居申込を受け付けている。

また市では、プレハブ仮設住宅入居者に対する保健師等の家庭訪問や要援護者への個別的な継続支援、仮設住宅の集会所等での交流会の開催に取り組むなど、孤立防止の支援にも力を入れたという。

次に借上げ仮設住宅に関して、国（厚生労働省）は2011年3月19日、仮設住宅の供与について、災害救助法の弾力運用で民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅として供与することを可能とする通知を発出した。また4月30日には、岩手・宮城・福島の3県の知事宛に、民間賃貸住宅の借り上げが国庫負担の対象となり、震災後に被災者自らが契約したのも同様とすることを通知した。

仙台市では当初、宮城県と協議し、県が事前借り上げした民間賃貸物件397件<sup>42</sup>（2011年5月1日時点）について、被災者とのマッチングを図る方法で募集を行った。しかし、申込者の借り上げ仮設住宅に対する希望（物件の所在、間取り、立地条件等）が強く、マッチングは難航し、第1次募集では残物件が生じた。このため市は募集方法を、国の4月30日通知を受けて、入居者が自ら探してきた物件を仮設住宅として認める「随時募集」に切り替えて対応した。

また市では、プレハブ仮設住宅同様に借上げ仮設住宅の入居者に対しても保健師等の個別訪問を実施し、健康状態の把握に努めてきた。

#### 5.2.2 復旧・復興期

仙台市では、被災者の恒久住宅の確保に向けて、様々な取組を展開してきている。災害公営住宅の整備はもちろんのこと、丘陵地における宅地地盤の復旧や津波被害が甚大であった東部地域の住まいの再建に向けた防災集団移転促進事業<sup>43</sup>等の各種支援制度など、多様な施策を講じてきた。

まず災害公営住宅に関して、仙台市は、震災後早い段階で応急仮設住宅から退去後の住宅確保の見通しを立てることが必要との認識から、2011年5月の時点でさしあたっての供給目標量を推計し、整備方針を公表した。その後、同年9月の仮設住宅入居世帯への意向調査を行い、これを踏まえ、翌年2月に整備方針を修正し公表している。このように供給計画戸数は段階的に精度を高めていき、最終的には、直接建設や民間物件の買い取りの手法で3,200戸の計画分を2015年6月までに整備し終えている<sup>44</sup>。

また仙台市では、被災者の住宅再建を支援する独自の取

組も行っている。防災集団移転促進事業においては、移転先の土地を市から借地して住宅を再建する場合に、「被災前後の土地価格差額と流出建物等の移転料相当額の合算額相当分の期間の借地料」<sup>45</sup>について免除とするなど、独自の支援に取り組んでいる。この他にも、市では丘陵地における宅地地盤の復旧において、国の制度に加え市の独自支援策を講じるなどしている。

この住宅再建支援に関連して、被災者生活再建支援制度の拡充の変遷もおさえておく必要がある。1998年に制定された被災者生活再建支援法は、自治体拠出の基金をもとに災害被害に対応し、その支給額の半分を国が負担する仕組みである。制定当初は、支給金額が最高100万円にとどまり、年収・年齢の要件や用途の制限が厳しく、住宅本体には使用できないものであった。しかし2000年以降、被災者の住宅再建に対して、上記のような厳格な制限なく直接助成する独自施策を展開する自治体<sup>46</sup>が現れはじめるなど、国においても制度拡充に向けた議論が進められるようになった<sup>47</sup>。2007年の法改正において、清算事務が不要な最高300万円の渡し切りの定額支給となり、それまで法的に認められていなかった住宅本体への使用が可能となった<sup>48</sup>。東日本大震災では、被害の甚大さから既存の基金では対応が困難なため、国の全面的な財政支援により多額の支給がなされた(2016年4月現在で3,000億円超)<sup>49</sup>。

このように、この時期においては、阪神・淡路大震災時と比べ、住宅復興に向けた公費の直接支給が制度として大きく拡充されていった。

### 5.3 既往研究に指摘されている課題

「単線型住宅復興」と指摘されている阪神・淡路大震災時と比較して、東日本大震災発生時には様々な法制度や自治体独自の施策の拡充のため、応急仮設住宅や災害公営住宅の直接建設以外のメニューが多様化し、被災者が個別の事情にあわせた選択がしやすくなっている。一方で塩崎(2014)は、メニューが複雑化し、被災者が自分の生活再建にとってどのメニューが最善なのか判断しづらい事態となっていると指摘している(混線型住宅復興)<sup>50</sup>。このように新たな制度の運用や施策が進められるなかでも、それに伴う新たな課題を多くの既往研究が指摘している。また新たな状況のもとでも、阪神・淡路大震災時に見られた課題が再度指摘されているものもある。

以下、前節と同様に、既往研究の指摘している課題について時期を分けて見ていくこととする。

#### 5.3.1 応急救助期

##### (借上げ仮設住宅施策の業務プロセス上の課題)

前述のとおり、応急仮設住宅の供与にあたっては、東日本大震災より借上げ仮設住宅の本格的な運用が開始された。この民間のストックを活用する施策は、用地の選定や建設工事に時間を要するプレハブ仮設住宅に比べ、早期に被災者に提供できる点が長所とされる。一方で既往研究では、運用上の様々な課題が指摘されている。

重川他(2014)では、借上げ仮設住宅の供与にあたっての自治体の業務対応プロセスを明らかにしながら、運用上の課題を抽出している。

その中で、被災地の中で最も多くの借上げ仮設住宅を提供した宮城県の事例が紹介されている。宮城県では最大約26,000戸の借上げ仮設住宅を供与し、個別の契約締結と支払い業務に対応したが、当初予定していたマッチング方式(空き住宅情報を市町村に提供し、市町村が入居者とマッチングをして契約を行なうもの)ではとても処理ができなかった。契約業務等の対応は繁忙を極め、発災から長期間、封すら開けられていない契約書が山積となり、家賃の支払いも大きく滞る事態となったという<sup>51</sup>。また、ようやく数か月分をまとめて支払った際には、オーナー等にとってどの物件の支払いがなされたのか分からず、明細書の発行を求める要望が相次いだという<sup>52</sup>。

さらに重川他(2014)は、民間の空き賃貸物件が多く存在する仙台市の対応についても追っている。仙台市では当初から借上げ仮設住宅の割合が高く、他市町村からの入居が多数にのぼることから、入居者の所在の確認と個別情報の把握の必要性を強く認識していた。しかし、他市町村での受付による借上げ仮設入居者については、翌年1月に県から情報提供があるまで、把握するのに時間を要したという<sup>53</sup>。他にも、通常の不動産契約に求められる信用情報の記載を任意としたため、入居後の支援の実施や再契約の手続の際に、入居者の所在が把握できず追跡が困難になった千葉県船橋市の事例も紹介している<sup>54</sup>。

##### (借上げ仮設住宅施策の制度上の課題)

塩崎(2014)は、借上げ仮設住宅が今後の災害で果たす役割の重要性に言及しつつ、制度上の課題を挙げている。まず、民間賃貸住宅が仙台市など都市部に集中しているため、被災者がその地域に引き寄せられ、元の居住地に人が戻らなくなることを指摘している<sup>55</sup>。借上げ仮設住宅の制度上、過疎化が進む地域から都市部への人口流出に拍車が

かかることが懸念され、そのような地域の復興にも影響を与えようことをおさえておく必要がある。

また、塩崎（2014）は、借上げ仮設住宅入居者の個人情報オープンにはできないため、ボランティアやNPOが入居者の所在を把握できず、支援活動や情報が届かなくなっていることを指摘している<sup>56</sup>。この点は、被災者の所在が明らかなプレハブ仮設住宅とは異なる新たな課題であり、借上げ仮設住宅入居者の孤立を防ぐ仕組みづくりが求められる所以である。

**（応急仮設住宅供与のコストに係る課題）**

田近（2015）によると、プレハブ仮設住宅は、当時の国の基準（災害救助表に基づく一般基準）では1戸あたり238万7千円となっていた。しかし、入居期間の長期化に伴い、その居住性能の低さからその都度住環境の改善が必要となり、バリアフリー化、寒冷地仕様等への追加的な工事費を要し、1戸あたり700万円ほどのコストがかかっているという<sup>57</sup>。住環境を保つには被災地の気候条件（寒冷、積雪、海風等）の影響を踏まえる必要があり、追加コストも膨らまざるをえない。また阪神・淡路大震災時には、1戸あたりの撤去費に100万円ほどかかっており<sup>58</sup>、自治体財政を各局面で圧迫していることがうかがえる。

**5.3.2 復旧・復興期**

**（災害公営住宅の整備に関する課題）**

応急救助期にもまたがる課題であるが、東日本大震災から既に5年以上が経過し、応急仮設住宅から恒久住宅への移行が現在の重要な政策課題とされている。応急仮設住宅の入居期間は原則最長2年間とされているが、現実には「著しく異常かつ激甚な非常災害」であるとして、特定非常災害特別措置法に基づき、供与期間が更新されているのが実情である。

このことに関して、国の検討会のワーキンググループにおける意見整理<sup>59</sup>でも、一時的な住まいであるはずの応急仮設住宅の入居の長期化に問題意識がもたれている。この入居長期化の要因として、応急仮設住宅が入居にあたって長期間無償であることが被災者の自立を妨げているとの意見があり、『資力』『質』『持家/借家』『他の施策（低所得者対策等）とのバランス』など様々な面で不公平感が顕在化・拡大している<sup>60</sup>との課題が挙げられている。一方で、移行先である災害公営住宅の建設の遅れも指摘されているところである。塩崎（2014）においても、表4に示す災害公営住宅の建設計画（2014年6月時点）に対し、2014年8

月時点で10%程度のみ完成に留まっていることに触れ、建設の遅れの原因を指摘している<sup>61</sup>。その原因には、「用地取得の難航、建設作業員の人材確保の困難、資材・人件費の高騰、結果としての入札不調」が挙げられ、その背景として東京五輪開催決定に伴う公共工事の増加があるといっている<sup>62</sup>。応急仮設住宅の長期化を解消するためにも、恒久の住まいの円滑な整備が求められている。

表4 「住まいの復興工程表」（2014年6月現在）

(単位:戸)

	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度以降	(調整中)	計	
岩手県 (進捗率)	118 (2%)	574 (10%)	1,722 (29%)	4,348 (73%)	5,667 (95%)	5,946 (100%)	(0)	5,946 (100%)	
宮城県 (進捗率)	50 (0%)	1,343 (9%)	6,695 (43%)	11,589 (75%)	14,518 (94%)	15,326 (99%)	(179)	15,505 (100%)	
福島県	津波・地震	80	357	1,638	2,574	2,574	2,574	(140)	2,714
	原発避難者	0	0	708	1,424	1,424	1,424	(3,466)	4,890
3県計	248	2,274	10,763	19,935	24,183	25,270	(3,785)	29,055	

(出典) 復興庁記者発表資料（平成26年7月31日）  
『住まいの復興工程表』の更新（26年6月末現在）  
について」より抜粋

さらに砂原（2016）は、この問題に関連して、建設工事の遅れもあり、当初災害公営住宅への入居を希望していた被災者がその意思を変更するケースの出現および公営住宅に入居しても稼働能力の高い住民が地域を離れていくことの懸念を指摘し、せっかくの住宅ストックが有効に活用されないまま財政負担が残ることに警鐘を鳴らしている<sup>63</sup>。

**（住宅再建支援に関する課題）**

恒久住宅の確保の手法は、これまで見てきた災害公営住宅の提供と、もう一つは被災者自身による住宅の再建である。東日本大震災では、津波により集落がまるごと流されている地域が生じたため、前述の仙台市をはじめ各自治体で「防災集団移転促進事業」を使って移転および住宅の再建を支援している。ただし、前述の砂原（2016）が指摘しているように、この場面においても、集団的な移転にかかる住民間の合意や自治体・被災者間の売買契約等に時間を要し、事業の進捗がおもわしくない状況にある<sup>64</sup>。

**5.4 小括**

既往研究にみる東日本大震災における住宅復興の課題を俯瞰してみると、借上げ仮設住宅など新たな施策における課題が指摘されながらも、阪神・淡路大震災時と同様の視点で語られるものも多く見られた。応急救助期については、被災者の移動やそれに伴う孤立の懸念といったコミュニテ



ィの視点をもって、借上げ仮設住宅などの新たな制度を論じるものが見受けられ、復旧・復興期に関しては、災害公営住宅の建設の遅れ等に伴う恒久住宅移行の難航と、それを一因とする仮設住宅入居の長期化による不公平感の顕在化が、特徴的に指摘されていた。さらに、災害公営住宅の建設に伴う住宅ストックの増加と財政負担が懸念されてい

るが、むしろこれから課題が顕在化するものである。この点に限らず、阪神・淡路大震災時の指摘を踏まえるならば、長期的な対応が求められることが予見される政策課題については、早い段階での対応が必要であろう。

なお、本節で示した既往研究の課題を整理したものが、表5である。

表5 東日本大震災の住宅復興における課題の整理 (筆者作成)

	著者	概要	指摘されている課題
応急救助期	重川他 (2014)	借上げ仮設住宅の供与にあつての自治体業務プロセスの課題について	<ul style="list-style-type: none"> <li>処理方法の煩雑さのため契約締結・支払業務の大幅な遅れが生じた</li> <li>(仙台市の事例) 他市町村受付分の情報の把握が困難、県との情報共有の必要性</li> <li>(船橋市の事例) 入居者情報が不足したことによるその後の追跡が困難に</li> </ul>
	塩崎 (2014)	借上げ仮設住宅制度特有の課題について	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間賃貸住宅の都市部集中による周辺部の人口流出、それによる地域の復興への影響への懸念</li> <li>借上げ仮設住宅入居者の所在の把握が困難、それによる民間支援等の困難、孤立化の懸念</li> </ul>
	田近 (2015)	応急仮設住宅の追加工事の発生等によるコスト上昇について	<ul style="list-style-type: none"> <li>入居期間の長期化に伴う住環境の改善の必要性、それによる基準額を大幅に超過する工事費の発生</li> </ul>
復旧・復興期	国検討会 (2014)	仮設住宅入居期間の長期化と、それに伴う課題について	<ul style="list-style-type: none"> <li>無償で長期入居が可能となるため入居者(被災者)の自立を阻害、他の施策との公平性の懸念</li> </ul>
	塩崎 (2014)	災害公営住宅の整備の遅れ	<ul style="list-style-type: none"> <li>用地取得の難航、資材・人件費等の高騰による入札不調等による被災者の住まいの確保に遅れ</li> </ul>
	砂原 (2016)	災害公営住宅建設の遅れに起因する課題について 「防災集団移転促進事業」による住宅再建の課題について	<ul style="list-style-type: none"> <li>入居意思の変更、入居後の転出等による住宅ストックの空洞化と自治体の財政負担</li> <li>住民間の合意形成、自治体の契約事務等に時間を要し、住宅再建に遅れ</li> </ul>

## 6 総括

以上、阪神・淡路大震災および東日本大震災における住宅復興の課題について抽出し、小括において、それぞれの課題の特徴にも触れながら簡単な整理を行なったところである。この2つの震災は災害の性質やその当時の社会状況、法制度が異なるため、指摘されている課題もそれぞれである。ただし本稿は、被災地における今後の住宅復興に向けた政策課題を展望することをねらいとしているため、個々の課題だけでなく、それぞれの震災を貫く一般的な知見も見出す必要がある。そこで図4に示すように、両震災において通底する問題意識で語られている部分に着目し、そこから得られる視点ごとに全体を通した整理を行なうことで、総括としたい。

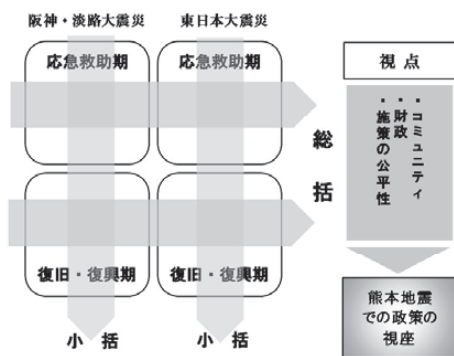


図4 小括/総括のイメージ

### 6.1 全体を通しての課題の整理

#### 6.1.1 応急救助期

##### (コミュニティの視点)

まず応急救助期に関する既往研究の主要な視点の一つに、応急仮設住宅入居者の孤立や既存のコミュニティとの断絶への問題意識が挙げられる。行政が大量に応急仮設住宅を建設することで急場を凌いだ阪神・淡路大震災においては、抽選による入居者選定、孤独死の発生、コミュニティ形成の不活性化が、一方東日本大震災においても借上げ仮設住宅での入居者の孤立が指摘されている。いずれの指摘においても、応急仮設住宅への入居後の孤立防止に関して、自治体が見守り活動といった災害対応の枠組みに留まらない、より効果的なコミュニティ政策を展開できるかが問われているといえよう。

##### (財政の視点)

また、応急対策に要する自治体の財政負担に着目する既往研究も多く見られた。阪神・淡路大震災では、建設型の応急仮設住宅を大量に供与する費用に関する指摘がなされ、東日本大震災では、入居期間の長期化に伴う居住環境改善および機能追加にかかる工事の費用について指摘されている。

### (施策の公平性の視点)

他にも、この時期においては応急仮設住宅入居者と入居できなかった被災者の公平性を指摘する既往研究が散見された。阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅入居者に災害公営住宅入居の優先枠が設定されたことによる不公平感が、また東日本大震災では、応急仮設住宅の入居期間の長期化に関して被災者間の不公平感を招きやすくなっていることが指摘されている。いずれにおいても、住宅に困窮する住民全体を見渡した恒久住宅への移行の重要性が示唆されている。

#### 6.1.2 復旧・復興期

### (コミュニティの視点)

恒久住宅の確保の主な手段の一つに災害公営住宅の整備が挙げられるが、この局面においても応急仮設住宅同様、コミュニティの維持が主要な論点となっている。阪神・淡路大震災では、抽選での入居者選定によるコミュニティの断絶が大きく取り上げられており、東日本大震災においても、入居者の転出による住宅団地の空洞化が懸念される課題として指摘されている。このような指摘からは、恒久住宅への移行という災害対応に留まらず、その後のコミュニティ活性化やまちづくりまでも視野に入れることの必要性が導出されよう。

### (財政の視点)

震災の被害が大規模であるほど多額の財政出動が必要となるなか、災害公営住宅の整備も、継続的な維持管理費を要するため自治体財政に重くのしかかってくる。この課題は、当面は当然必要であるとして見積もられる住戸も平時に戻れば過剰な資産となったり、時間の経過とともに入居者の移動が見られ、適正な住宅ストックへの対応が必要となったりするなど、両震災に共通して指摘されている。昨今、自治体は適切な資産マネジメントのもと持続可能な財政運営を求められており、このことは被災自治体にとっても例外ではない。

### (施策の公平性の視点)

災害公営住宅に関しては、阪神・淡路大震災において、応急仮設住宅からの優先入居枠に始まり、さらには借上げ公営住宅の供与といった災害対応の長期化に対する不公平感が表出されていることが指摘されていた。特に後者については、被災者和其他の要因での住宅困窮者間の公平性という観点で議論されており、復旧・復興期においても住宅に困窮する住民全体に視野を広げる必要があるといえる。

なお、東日本大震災における住宅復興は現在進行形の取組であるため、今後課題が顕在化していくことも予見される。その経過に注視する必要がある。

## 7 結言

### 7.1 政策の視座の提示

最後に、震災被害からの住宅復興に関して、熊本市をはじめ熊本地震の被災自治体において今後必要と考えられる政策の視座を提示し、本稿を締めくくりたい。

これまで既往研究が発出する知見の整理を通して、大きくコミュニティ、財政、施策の公平性という視点で阪神・淡路大震災および東日本大震災に通ずる課題を抽出してきた。いずれにおいても、「当面の災害対応」が時間の経過とともに「平時の施策」との間に齟齬をきたし、自治体として対応を迫られていることが見て取れる。

このように、震災対応時の応急的な施策を、いかに平時の施策にスムーズに合流、あるいは明確に合理性を説明できるよう整理して併存させていくかが、住宅復興に向けた今後の政策立案の要諦となるであろう。このことを既往研究の整理から示唆される視座として提示したい。

### 7.2 今後の課題

本稿においては、過去の大震災のうち阪神・淡路大震災および東日本大震災における住宅復興の展開とその課題を概観してきた。しかし、表1に示すとおり他にも甚大な被害が発生した地震災害は多く見られ、それらの既往研究まで確認できていない。また、参照した既往研究も数あるうちの一部であるため、更なる調査研究が必要と考えている。今後これらの取組を充実させ、より多くの知見を踏まえたうえで、提示した視座の是非を検討していきたい。

(参考文献・資料)

- (1) 岩永理恵 (2014) 「神戸市の借り上げ復興住宅問題 —住宅保障と被災者」『神奈川県立保健福祉大学誌』第11巻第1号 (2014)
- (2) 熊本県ホームページ「平成28(2016)年熊本地震等に係る被害状況について【第197報】速報値」(熊本県災害警戒本部 平成28年11月29日17時30分発表)  
[http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.aspx?c\\_id=3&id=15459&sub\\_id=198&flid=89180](http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.aspx?c_id=3&id=15459&sub_id=198&flid=89180) (平成28年12月15日閲覧)
- (3) 警察庁「警察庁緊急災害警備本部広報資料(平成28年12月9日)」

- (4) 神戸市 (2000) 『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』
- (5) 神戸市 (2010) 「第2次市営住宅マネジメント計画」
- (6) 神戸市 (2016) 「神戸市住生活基本計画 (改訂版) 統計データ集」
- (7) 塩崎賢明 (2014) 『復興 (災害)』岩波新書
- (8) 重川希志依他 (2014) 「借上げ仮設住宅施策を事例とした被災者の住宅再建に関する研究 —恒久住宅への円滑な移行を目的とした住環境の分析—」『住総研研究論文集 (41)』一般財団法人住総研
- (9) 自然科学研究機構 国立天文台 (2012) 『理科年表』丸善出版
- (10) 消防庁 (2016) 「阪神・淡路大震災について (確定報)」
- (11) 砂原庸介 (2016) 「災害復興と都市・住宅政策」御厨貴編著『大震災復興過程の政策比較分析』ミネルヴァ書房
- (12) 仙台市 (2013) 『東日本大震災 仙台市震災記録誌～発災から1年間の活動記録～』
- (13) 高橋知香子、塩崎賢明、堀田祐三子 (2005) 「応急仮設住宅と災害復興公営住宅における孤独死の実態と居住環境に関する研究」『日本建築学会大会学術講演梗概集 (近畿)』一般社団法人日本建築学会
- (14) 高寄昇三 (2015) 「阪神大震災と神戸市財政」公益財団法人神戸都市問題研究所『季刊 都市政策』第161号 みるめ書房
- (15) 田近栄治 (2015) 「被災者支援のあり方 - 災害救助法と被災者生活再建支援法をどう改正するか - 」
- (16) 田中正人、高橋知香子、上野易弘 (2009) 「被災市街地における住宅セイフティーネットの構築に関する研究 —応急仮設住宅・復興公営住宅での「孤独死」の実態を通して—」『住宅総合研究財団研究論文集』No. 36. 2009年版 住宅総合研究財団
- (17) 田中正人 (2012) 「災害復興過程における居住者の移動実態とその背景」『神戸山手大学紀要』第14号 神戸山手大学
- (18) 手塚洋輔 (2016) 「被災者への現金支給をめぐる制度と政治」御厨貴編著『大震災復興過程の政策比較分析』ミネルヴァ書房
- (19) 西田奈保子 (2015) 「第10章 仮設住宅と災害公営住宅」小原隆治・稲継裕昭編著『大震災に学ぶ社会科学第2巻 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社
- (20) 兵庫県ホームページ 復興10年総括検証・提言データベース (2006年9月1日 最終更新)  
[http://web.pref.hyogo.jp/kk41/wd33\\_000000126.html](http://web.pref.hyogo.jp/kk41/wd33_000000126.html) (平成29年1月5日確認) 檜谷美恵子「災害復興公営住宅における取り組み」
- (21) 室崎益輝 (2013) 「阪神・淡路大震災後の住宅再建と居住問題」『災害復興研究』第5号 関西学院大学災害復興制度研究所
- (22) 宮城県ホームページ「災害公営住宅の整備状況について (平成27年6月30日現在)」  
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/317026.pdf>
- 
- <sup>1</sup> 熊本県災害警戒本部 (2016)  
[http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c\\_id=3&id=15459&sub\\_id=198&fid=89180](http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=15459&sub_id=198&fid=89180) (平成28年12月15日閲覧)
- <sup>2</sup> 塩崎賢明 (2014) p.69 - 70
- <sup>3</sup> 同上 p.70
- <sup>4</sup> 神戸市 (2000) p.3
- <sup>5</sup> 内閣府ホームページ「防災情報のページ」  
<http://www.bousai.go.jp/kokusai/wcdr/info/index.html> (平成28年12月23日確認)
- <sup>6</sup> 消防庁 (2006) 「阪神・淡路大震災について (確定報)」
- <sup>7</sup> 「住宅応急修理」とは「住宅が半壊及び全壊又は半壊の被害を受け、そのままでは住むことができないが、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に、その応急修理を行う資力がない方に対し市が必要最小限の補修を行い、居住の安定を図る」もの、とされている。神戸市 (2000) p.132
- <sup>8</sup> 神戸市は兵庫県に対して、市内25,000戸、市外10,000戸、計35,000戸分の応急仮設住宅建設を要望した。神戸市 (2000) p.141
- <sup>9</sup> 神戸市市民分の応急仮設住宅の戸数は、市内29,178戸、市外3,168戸、計32,346戸であった。神戸市 (2000) p.142
- <sup>10</sup> 「ふれあい推進員」とは「仮設住宅地域での見守り体制の強化を図り、仮設住宅入居者の福祉の向上及び自立・互助とコミュニティの形成を図るため、民生委員・児童委員並びに福祉関係団体と協力・連携を図りながら福祉活動を行う」こととされ、神戸市では平成7年8月に制度が創設された。神戸市 (2000) p.233
- <sup>11</sup> 神戸市 (2000) p.231
- <sup>12</sup> 神戸市 (2016) p.11
- <sup>13</sup> 塩崎賢明 (2014) p.70
- <sup>14</sup> 同上 p.70
- <sup>15</sup> 高橋知香子他 (2005) p.1513
- <sup>16</sup> 室崎益輝 (2013) p.108
- <sup>17</sup> 塩崎賢明 (2014) p.80 - 81
- <sup>18</sup> 室崎益輝 (2013) p.109
- <sup>19</sup> 田中正人他 (2009) p.367 - 368
- <sup>20</sup> 同上 p.368
- <sup>21</sup> 田中正人 (2012) p.112
- <sup>22</sup> 高寄昇三 (2015) p.74
- <sup>23</sup> 仮設住宅入居者及び高齢者の優先枠については次のとおり。仮設住宅入居者に関しては、平成8年7月実施の「第2次災害復興住宅一元化募集」では6割、平成9年2~3月実施の「第3次災害復興住宅一元化募集」では神戸市営住宅7割、兵庫県営住宅10割、平成9年9~10月実施の「第4次災害復興住宅一元化募集」では市営住宅8割、県営住宅10割を設定している。また高齢者に関しては、第1次~第4次のすべての募集で3割を設定している。神戸市 (2000) p.306 - 307、兵庫県ホームページ
- <sup>24</sup> 兵庫県ホームページ復興10年総括検証・提言データベース (2006年9月1日 最終更新)  
[http://web.pref.hyogo.jp/kk41/wd33\\_000000126.html](http://web.pref.hyogo.jp/kk41/wd33_000000126.html) (平成29年1月5日確認) 檜谷美恵子「災害復興公営住宅における取り組み」p.409
- <sup>25</sup> 同上 p.409
- <sup>26</sup> 同上 p.409
- <sup>27</sup> 塩崎賢明 (2014) p.10 - 11
- <sup>28</sup> 砂原庸介 (2016) p.95
- <sup>29</sup> 高橋知香子他 (2005) p.1514

- 30 塩崎賢明 (2014) p.111  
 31 岩永理恵 (2014) p.3  
 32 同上 p.3  
 33 塩崎賢明 (2014) p.34  
 34 岩永理恵 (2014) p.9  
 35 同上 p.10  
 36 神戸市 (2010) p.15  
 なお同計画では、平成20年度決算において、管理事業費2,876億9千万円のうち、大量建設に伴う市債償還額が約71億円、借り上げ住宅の借上料が約35億円となっており、これが管理事業費を著しく圧迫していると説明する。また、管理事業費は毎年度収支不足を起こしており、それを補うべく一般財源からの実質繰り入れ(約26億円)を行っているとし、収支の健全化が不可欠と説いている。同p.15 - 16  
 37 警察庁「警察庁緊急災害警備本部広報資料(平成28年12月9日)」参照。  
 38 仙台市以外の自治体の取組に関しては、西田(2015)を参照した。  
 39 「民間賃貸住宅などの既存ストックを活用し、災害救助法に基づく仮設住宅として扱うもので『みなし仮設住宅』とも呼ばれる。」西田奈保子(2015) p.260  
 40 同上 p.266  
 41 最終的には1,523戸が建設された(プレハブ福祉仮設住宅の18戸を含む)。仙台(2013) p.275  
 42 民間賃貸住宅は流通が早く、被災者が仮設住宅として申し込みを検討しているさなかでも他の申込者の入居が決定してしまうような状態であった。したがって、仮設住宅用に物権を確保するためには、県がまとめて事前に借り上げる必要があった。仙台市(2013) p.281 - 282  
 43 「防災集団移転促進事業」とは、「豪雨、洪水、高潮その他の異常な自然現象による災害が発生した地域又は建築基準法第39条第1項の規定により指定された災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進する」(防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律第1条)のものであり、事業の実施にあたっては国の財政上の特別措置等が講じられる。  
 44 宮城県発表資料「災害公営住宅の整備状況について(平成27年6月30日現在)」を参照。  
 45 仙台市(2013) p.651  
 46 具体的には、鳥取県西部地震(2000年10月発生)において鳥取県が市町村と協力して最大300万円の助成を行った事例や、宮城県北部連続地震(2003年7月発生)において住宅再建に最大100万円を支給した事例が挙げられる。このいずれのケースでも、当時の被災者生活再建支援法が定める年齢・所得制限を設けていない。手塚洋輔(2016) p.119  
 47 同上 p.119~120  
 48 同上 p.122~123  
 49 同上 p.124  
 50 塩崎賢明(2014) p.159 - 167  
 51 重川希志依他(2014) p.147  
 52 同上 p.147  
 53 同上 p.148  
 54 同上 p.149  
 55 塩崎賢明(2014) p.92  
 56 同上 p.92 - 93  
 57 田近栄治(2015) p.53  
 58 塩崎賢明(2014) p.81  
 59 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会 被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ(2014)「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」を参照。

- 60 同上 p.9  
 61 塩崎賢明(2014) p.99 - 100  
 62 同上 p.100 - 101  
 63 砂原庸介(2016) p.97 - 98  
 64 同上 p.97