

東日本大震災5年目を迎え、被災者本位の住まいと暮らしの  
復興と再生を求める意見書

2015年（平成27年）9月11日

日本弁護士連合会

はじめに

東日本大震災及び原発事故被害の発生から4年半余が経過したにもかかわらず、被災地では復興の遅れが目立ち、今なお様々な課題が山積している。被災者本位の「人間の復興」を実現するためには、立法的是正措置から制度の運用改善まで、幅広い対応が求められる。

本意見書は、「住まいと暮らしの復興と再生」を図るため、以下の3つの基本的視点から、地震・津波被災地の現状と具体的課題について意見を述べるものである。

第1に、復興に対応する行政は、被災者本位の視点を基底に置くべきである。国においては財政支援を万全にし、基礎自治体である市町村においては、被災者の多様なニーズに柔軟に対応すべきである。また、自治体間の格差を是正して、被災者に平等な支援を行うことも必要である。

第2に、復興整備事業等のハード面は進行しているが、今後の復興のためのまちづくりにおいては、地域コミュニティの形成・維持等のソフト面が一層重視されるべきである。とりわけ、少子高齢化・過疎化への配慮、地域格差の拡大への対応、地域の住環境の広域的整備、高齢者・障がい者、子どもなど社会的弱者への手厚い支援及び人命と財産の喪失によって低下した社会的基盤の回復が進められるべきである。

第3に、住民間における合意形成と住民と自治体間の合意形成が重要であり、被災者に十分な情報を提供した上で、意見調整、利害調整が行われなければならない。そのためには、自主的なまちづくり協議会等の設立を制度的に保障するとともに、各種専門的知識も備えたアドバイザーや支援者等の人材の支援が必要となる。

## 第1 意見の趣旨

- 1 国は、2015年度までとされている集中復興期間を延長した上で、復興事業の中で、地域復興やまちづくり支援等の施策への国庫全額負担を継続するべきである。
- 2 国及び市町村は、仮設住宅について、以下の対応をするべきである。

(1) 仮設住宅の集約化に当たっては、入居者の家族構成、高齢者・障がい者・疾病者の有無、移転先の仮設住宅の地理上、生活上、環境上の条件等を総合的に配慮して、入居者への説得と納得を基本として対応がなされるべきである。

移転を求めるに当たっては、移転費はもとより、物的・人的な移転の支援をするべきであり、民間借り上げ仮設住宅については、移転後の賃料補助も行うべきである。

(2) 2016年度からの一律1年の期間延長の方針に拘泥せず、復興事業及び個々の被災者の住まいと暮らしの復興状況の実態に即した対応がなされるべきである。

(3) 長期化の見込まれる仮設住宅の住環境について、改めて、補修や住環境の整備、改善が図られるべきである。

3 国及び市町村は、防災集団移転促進事業（以下「防集事業」という。）について、以下の対応をするべきである。

(1) 防集事業の被災元地の買取りについて、相続登記未了や担保権設定等の事情から、買取り不可能となり、被災者が防集事業への参加を断念せざるを得ない状況は、復興の重大な阻害要因となっており、抜本的な立法上の是正措置を講ずるべきである。

(2) 被災者の住宅用地の取得費の負担軽減策として、移転先の土地での借地取得がより広汎に実現するよう、被災地全域において、借地料の免除、補助制度の新設・拡充が図られるべきである。また、借地契約の締結に際し、連帯保証人の確保を必要条件とするべきではない。

(3) 被災元地の買上げ価格と移転先の土地での分譲価格との差額が大きくなるように、可能な限り移転先の土地の分譲価格の抑制が図られるべきである。

(4) 被災元地で店舗事務所等との併用住宅に居住していた被災者はもとより、併用住宅に居住していなかった者についても、移転先の団地のまちづくりに有用な施設、店舗等を併用する住宅の建築を行うことが可能となるようにするべきである。

(5) 被災者のニーズに応じて、グループホームやコレクティブ住宅等の共同利用施設等を建築することを可能とする柔軟な対応がなされるべきである。

(6) 移転先の土地の取得後、1年程度の短期のうちに住宅の建築に着手することを条件とする自治体が多数であるが、復興状況や被災者の建築の準備状況等の個々の事情に配慮して、建築着工時期について柔軟な対応がなされるべきである。

きである。

- 4 市町村は、土地区画整理事業の遂行に当たり、以下の対応をするべきである。
  - (1) 事業対象地域が復興市街地の中心部を形成する地域となることから、津波に対する安全性の検証を十分に行うべきである。
  - (2) ニーズを超えて施設を建築することは、将来のまちの空洞化を招く懸念があるので、被災者（事業者を含む。）との協議を十分に行い、計画内容の整合性を十分に検証するべきである。
  - (3) 事業ごとに減歩率に著しい格差が生じている場合は、事業の施行状況を踏まえ、清算金の交付の方法等も考慮して、可能な限り、格差是正の措置が図られるべきである。
- 5 県及び市町村は、災害公営住宅について、以下の対応をするべきである。
  - (1) 災害公営住宅の入居要件として、連帯保証人の確保や税金の滞納のないこと等を求める取扱いをしている自治体は、これを改め、入居要件を緩和するなど被災者の実態に即した柔軟な運用を図り、それを広く被災者に周知するべきである。
  - (2) 被災者の恒久住宅の確保・居住の安定を図るため、将来、賃借の災害公営住宅から持ち家への転換を希望する被災者に対しては、戸建災害公営住宅における払い下げ要件の弾力的運用を図るとともに、共同住宅型の災害公営住宅においても、この払い下げ・買取りを可能とする方策がとられるべきである。
- 6 復興のためのまちづくりの過程で、以下の対応がされるべきである。
  - (1) 県及び市町村は、地域のより良い住環境の整備を図り、被災者が地域で支え合って生きていく住環境の確保・コミュニティの確立を図るため、住民団体の自主的活動の支援措置として、まちづくり協議会等を推奨し、その制度的保障を図るべきである。
  - (2) 復興事業で新たな恒久住宅を確保した被災者はもとより、被災前の住宅での居住を継続する在宅被災者も、地域の復興まちづくりの主体であり、今後、在宅被災者も含めたまちづくりとコミュニティの形成が行われるべきである。
  - (3) 県及び市町村は、復興まちづくりとコミュニティ形成の判断に必要な情報の十分な提供、各種専門家による支援体制の整備、専門家による高齢者世帯の見回り等の助成措置を拡充するべきである。

## 第2 意見の理由

## 1 被災地自治体への国の支援の更なる継続と拡充を

国は、集中復興期間を発災から5年間とし、2016年度以降、復興事業のうち、基幹的な事業について全額国庫負担を継続するものの、地域振興・まちづくり等、復興と関連する事業等（効果促進事業）については、被災自治体も財源を負担するとの方針を示すに至ったが、被災地自治体から異論が出され、調整が図られた。

復興交付金等を財源とする効果促進事業は、被災地の現状において、基幹事業の進行に伴い不可欠な事業であり、今後、被災地域の復興とまちづくりがまさにこれから本番に入ろうとする段階において重要な事業である。

また、復興交付金は、自治体及び被災者のニーズに即して、柔軟な対応を図り得る被災地復興の貴重な財源である。

被災地の自治体は、自治体そのものが被災し、財政基盤も弱く、かつ甚大な被災のため、復興事業全体が長期化しており、集中復興期間を5年に限定するのでは、復興に必要な事業、施策を十分実施できないことが明白である。

被災地自治体への集中復興期間の延長と復興事業における国庫負担の継続による支援は、被災者全体にとって切実な問題であるから、国は、復興財源の負担の方針の策定に当たって、被災地のニーズに十分配慮すべきである。

## 2 仮設住宅における被災者のニーズに対応した居住の確保と住環境の整備・改善を

### (1) 「被災地自治体アンケート調査報告書(2015年3月 兵庫県弁護士会)」

(以下「兵庫県弁護士会アンケート」という。)によると、仮設住宅は、東日本大震災では、建設(プレハブ)仮設住宅とともに、民間借り上げ住宅を提供する借り上げ(みなし)仮設住宅の2種類が設置されたが、借り上げ(みなし)仮設住宅は、最多時において、全体の仮設住宅数の45%余とかなりの高率を示している。

今後、災害公営住宅の建設あるいは防集事業や土地区画整理事業等で、住宅用地の造成工事が進行するのに伴い、住宅の再建、確保が得られる被災者が増加するが、これに伴って、仮設住宅の空住宅が増加することは必至であり、現在、市町村において、仮設住宅の集約化が進められている。

仮設住宅の集約化に当たっては、仮設住宅入居者の生活状況、年齢、健康状態、同居家族の構成、特に高齢者・障がい者・疾病者が同居しているか否か、子どもの教育環境、さらに、代替の移転先の仮設住宅の地理的条件、居住条件、今後仮設住宅への入居を必要とする期間の見通し、移転先における

コミュニティ形成を図ることの困難さ等に十分配慮し、あくまでも仮設住宅入居者への説得と納得を基本とした対応がなされるべきである。

仮設住宅移転時には、転居のために要する費用が助成されるべきである。とりわけ高齢者・障がい者や健康上の支障のある入居者世帯については、移転を補助する人的要員の確保を含めた移転のための費用負担を補助する等の対応をするべきである。

また、借り上げ（みなし）仮設住宅の入居者に対し、災害救助の対象とする必要性がなくなっていないにもかかわらず、直ちに建設仮設住宅へ移転することを求めるということは、居住条件の著しい低下を招来し、本来、災害救助に必要な期間について、みなし仮設に入居することを保障した趣旨にも沿わないものとなる。

みなし仮設であるからとして、安易に転居を求めるべきでなく、他の民間住宅へ転居を求めることがやむを得ない場合でも、災害救助のために必要な期間に対応して、相応の家賃補助の対策が図られるべきである。

(2) 仮設住宅については、その供与期間を、2016年度までの5年間とし、その後は、一律1年間の延長が考慮される取扱いがなされようとしている。

しかしながら、そもそも仮設住宅について2年間という応急の期間を基礎に、1年ごとの更新を図るという現行災害救助法による不安定な対応は、今回のような大規模災害の場合については、相当なものとはいえない。

このような現状において、被災者が不安を抱いたり、焦ることなく、復興に専念できる環境を保持するため、仮設住宅の供与期間は、復興状況の実態に即したものとすべく、相応の長期的な延長を可能とする法改正が行われるべきである。

また、原発事故による避難者については、事故の収束のめどもなく、除染も十分進まず、被災者の復興・再生を図る見通しのたたない状況にあることから、今後も長期の仮設住宅あるいは民間借り上げ住宅等での居住を余儀なくされることになる。

この点については、当連合会は、避難区域外の原発事故避難者への仮設住宅の供与打切りの問題に関し、2014年7月17日付け「原発事故避難者への仮設住宅等の供与に関する新たな立法措置等を求める意見書」、2015年5月28日付け「区域外避難者への避難先住宅無償提供の終了に反対する会長声明」等で詳しく意見を表明しているところである。

(3) 建設仮設住宅は、もともと簡易建物であるため、騒音・風雨・寒冷・高温

対策等については、完全な建物に比して、住宅としての性能が低い。また、老朽化も容易に進み、カビ等の腐食も発生しやすいもので、住環境としての劣悪性は否定できない。しかし、仮設住宅は、住宅の復興・再生が未了の被災者にとっては、唯一の重要な住まいであるから、利用の長期化が必至の状況において、入居者のニーズを十分に把握し、仮設住宅の住環境を改善することが今後とも強く求められる。

### 3 防災集団移転促進事業における被災者本位の復興の支援を

- (1) 防集事業は、被災元地と移転先の土地のいずれもが、市町村と住民との任意の土地売買を基本とする制度であるが、被災者が、住宅を失い、被災元地を売却して移転しようとしても、被災元地についての先祖代々の相続登記が未了であったり、その相続人の一部が連絡不能であるなどして、被災元地を売却できないという問題が発生している。なお、このような場合において、相続財産管理人や不在者の財産管理の現行制度では、十分な成果を上げ得ていない。

防集事業の計画過程で、上記のような事情によって、被災元地を売却することができない被災者は、結局、防集事業による移転を断念するか、または、買取り実現を模索し続けざるを得ないことになる。中・長期的には、立法的解決が必要である。

- (2) 被災者が防集事業による住宅再建のために用地を取得する方法としては、移転先の土地を取得をする方法と借地する方法とがある。

もともと津波被災地では、先祖代々持ち家に居住していた被災者が多く、被災者の住宅再建については、当初は持ち家による復興を希望する者が多かったが、資金的に持ち家の取得が困難な被災者が災害公営住宅の選択を余儀なくされ、防集事業への参加者が既に一定程度減少している。

また、移転先の土地で、所有地を取得予定の被災者と、借地を取得予定の被災者の比率は、市町村の各事業計画ごとに大きく異なっている。

借地料免除・補助等の助成制度を実施している市町村では、借地取得による住宅再建を予定している被災者の占める割合が極めて高くなっている（兵庫県弁護士会アンケート）。

例えば、借地補助制度の典型を示す仙台市においては、特例を設け、被災前後の土地価格の差額と流失建物等の移転費用相当額の合算額相当分の借地料（ただし、市街化区域内への移転の場合は、上限1,000万円、市街化調整区域内への移転の場合は、上限800万円、期間では最長50年）を免

除することとし、借地による再建支援を行っており、この特例によって、防集事業参加の被災者のうち、大半の被災者が借地取得を予定している現状にある。

また、借地補助制度がない市町村でも、借地取得希望者が多いことから、借地料補助制度の導入の検討を行っているところもある。

このように、借地を取得して長期にわたり借地料の免除を受け、あるいは大幅な借地料の減額を得て、住宅を再建することは、建物建築費の負担のみで住まいの再建ができることとなり、被災者にとって有効な選択肢となる。

さらに、将来、住宅建築費の負担等の軽減した段階で、借地を払い下げによって買い取れば、一旦借地による住宅再建の段階を経て、将来最終的には所有地を取得して住宅再建を実現するという、2段階での復興を遂げることが可能となるのである。

被災者の用地取得について、借地料免除・補助制度の新設又は拡充を図ることは、現状極めて重要である。

借地料免除・補助制度を設けていない市町村は、早急に借地料免除・補助制度を導入し、被災者の住まいの復興方法の選択肢をより多様なものとするべきである。

なお、市町村によっては、借地契約に当たり当然のように連帯保証人を求めているところもある。しかし、移転先の土地への借地貸与による住宅の復興は、復興促進のための支援策であって、そもそも連帯保証人という、賃料支払いの確保を図る営業的賃貸における制度は、本来的に不適合である。

被災者には、連帯保証人を確保すること自体困難な者も多く、これを義務付けることは、復興促進を阻害するものである。移転先の土地での借地契約については、連帯保証人を不要とするべきである。

- (3) 本来、防集事業による被災元地の買取りは、津波によって損壊した土地、すなわち、災害危険地域に指定されて減価した土地を、将来の復旧価値も考慮し、復興支援的要素を加味して、相当額で買い取る趣旨に基づくものである。したがって、移転先の宅地の分譲価格は、被災者の復興を支援するため、可能な限り抑制されるべきである。
- (4) 移転先の土地における被災者の建物建築については、現行の運用上、種々の制約がある。復興計画当初は、建築できる建物については、防集法の規定にある「住宅」との文言を形式的に適用し、店舗・事務所の併用住宅の建築に消極的であったが、現在は、もともと被災した建物で、自営の店舗や事務

所を設け生計を営んでいた被災者のニーズが考慮され、移転資格（災害危険区域で被災を受けた者）を有する者であれば、併用住宅を建築することを可能とする扱いが、現在大半の市町村でとられるに至っている。これは、被災者のニーズが行政の運用に生かされた例である。

また、市町村の中には、被災した住宅で店舗・事務所等を併用していなかった被災者であっても、移転資格のある者は、併用住宅を建築することができる場所もある。

防集事業の移転先の土地において、被災者の自営の営業施設等の建築を可能とすることは、地域全体の生活の利便性の確保にも沿うものであり、地域の活性化にも寄与し、また、被災者の生計確保の糧となる貴重な生業を確保し、住まいと暮らしの復興を支えるものである。

市町村は、移転先の土地で建築する建物の用途について、柔軟に対応するべきである。

(5) 移転先の団地は、被災者にとって、恒久の住まいを確保する場である。現在、新団地へ移転を希望する被災者には、高齢者が相当多く、また家族に高齢者や障がい者のある家庭も多い。

移転先の団地における、高齢者や障がい者等の安全で安心できる生活環境の確保のためには、住民のコミュニティ維持・形成が、とりわけ重視されるべきである。

住民のコミュニティ維持・形成のためには、移転先の土地に被災者世帯が共同して生活し利用する施設（以下「共同利用施設」という。）を確保する必要性が高いが、個々の団地には、中小規模の団地も多く、中小規模の団地では、共同利用施設を確保することは困難である。

また、移転先の土地での恒久住宅について、グループホーム、コレクティブハウス等の建築は認めないとするのが、現在の大多数の市町村の扱いである。

しかし、被災者が住まいを建築する際、隣接する被災者間で共に家族間の交流を図り、互いに見守り、支え合える施設を建築したいとするニーズに応えるため、被災者の選択し得る多様な復興方法の選択肢の1つとして、被災者が自主的にグループホーム、コレクティブハウスその他これらに類する共同利用施設を建築することは有用である。

市町村は、弾力的に共同利用施設の建築を認めるとともに、建築費の補助制度を設ける等の推奨策を実施するべきである。



(6) 市町村は、移転先の用地取得後の建築時期について制限を設け、長い例では5年以内や3年以内等のばらつきはあるものの、1年程度以内に着工を求める市町村が半数を超える実情にある（兵庫県弁護士会アンケート）。

しかし、現在の建築資材や人件費の高騰という状況からしても、また被災者の経済的困窮状況からしても、建築着工時期を1年程度の短期に規制することは不相当である。おおむね3年から5年程度の期間とし、住宅建築の情勢等も踏まえて、市町村において、弾力的な運用がなされるべきである。

#### 4 土地区画整理事業の安全性及び計画とニーズの整合性の検証を

(1) 被災地における土地区画整理事業は、嵩上げをするか、あるいは、全体として防潮堤等の防災施設を加えた多重防御の体制がとられる等、計画内容は様々である。

多くの事業地域は、現実に津波の激甚被害を受けたエリアであり、かつ復興市街地の中心的なエリアになるものであるから、安全、安心なまちの復興を図るためには、今後、土地造成工事の進捗とともに、建造物、諸施設の建設が実施されていく過程で、十分に津波に対する安全性及び地盤そのものの安全性の検証がなされるべきである。

(2) また、建造物、都市施設等の建設に当たっては、完成後の用途に則した利用の見込み、建造物建設のニーズと、現に建設される建造物、諸施設の規模内容の整合性が確保されていることは、特に重要である。

(3) 広汎な被災地域における、多様な土地区画整理事業において、減歩率は、現状実施される地区ごとに、約5%前後から約20%前後と、その数値に大きな差異が見られる（兵庫県弁護士会アンケート）。

地域の個別の事情による差異が生じることはある程度やむを得ないとしても、あまりにも減歩率の格差が著しいことは、土地区画整理事業における換地の公平・平等の原則の要請にもそぐわないものである。

著しい格差がある場合は、事業の遂行に応じ、清算金の交付を考慮する等、可能な限り柔軟に格差の是正が図られるべきである。

#### 5 災害公営住宅の入居条件の緩和と将来の払い下げの弾力的運用を

(1) 被災者が住まいの復興を図る恒久住宅としての災害公営住宅は、現在被災地全体で約3万戸の建設予定となっているところ、ようやく災害公営住宅建設が進みつつある現在、自治体によっては、災害公営住宅の入居に当たって、連帯保証人の確保や税金の滞納のないことを条件としているところがある。連帯保証人の確保ができていない被災者、災害公営住宅へ入居できるかどうか

かへの不安を抱く被災者も少なくないと見られる。

本来、災害公営住宅は、住宅に困窮する低額所得者に対して、低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与するとの趣旨（公営住宅法第1条）に基づくものであり、法律上、連帯保証人の確保や税金の滞納がないことが要件とはされていない。

また、東日本大震災の被災地の住宅復興のためには、とりわけ被災者の家賃減免措置も、一定期間入居者が無理なく負担し得る水準まで低廉とする等（東日本大震災特別家賃低減事業）、国が自治体に費用援助を行っている点から見ても、通常の賃貸借契約と同様に、災害公営住宅の入居に通帯保証人を求めることは、本来不相当である。

復興実現が長期化し、仮設住宅における生活が極めて厳しく、その入居が長期化している現状において、自治体は、災害公営住宅による恒久住宅確保への被災者支援の見地から、その入居要件を緩和し、入居をより容易にして、被災者の生活実態に対応した柔軟な運用を図るべきである。

(2) 災害公営住宅は、東日本大震災の被災者対策として、入居者への譲渡処分要件について、入居期間が、従前の公営住宅は耐用年限の4分の1であったものを、6分の1へと期間が短縮され、入居者の買取りの要件が緩和されている。

被災者は、当面災害公営住宅による住まいの確保を図りながらも、将来自らの持ち家を取得して、居住の安定、永続を図りたいと希望する者も多いと思われる。現状では、自治体は、災害公営住宅のうち、戸建住宅型については、入居被災者への払い下げを可能とするが、共同住宅型は、払い下げの対象とはされていない。

しかし、災害公営住宅の予定戸数の約4分の3を占める共同住宅型においても、買取り希望があればこれを可能とすることは、被災者の中・長期的な復興への意欲と、恒久住宅の確保のニーズに真に応えることになるものであり、これを可能として将来被災者の選択を許容できる柔軟な対応がなされるべきである。これは、将来の災害公営住宅の空室増加への抑制対策ともなり得るものである。

また、住宅の戸建か共同住宅の形態にかかわらず、居住する住宅の所有権を取得することは、被災者の居住の定着への基礎的な条件となり得る。

## 6 コミュニティの確立を図る復興まちづくり支援の拡充を

(1) 現在、被災地三県の沿岸部の市町村のうち、条例規則等で復興まちづくり

の住民団体の運営を助成する制度を設けているとするのは、5市町村であり、住民団体の運営を助成する制度を設けているのは、10市町村という実情である（兵庫県弁護士会アンケート）。

市町村において、徐々にではあるが、住民参加、住民合意形成のための住民団体の活動への支援・助成の措置が広げられつつある。

今後、宅地の造成・整備工事の進行に伴い、個々の住宅の建設が進行する過程において、より良い地域の住環境の整備、公共的施設の整備、地域のアクセス網の整備及び全体としてのまちの整備・完成のために、まだ相当の期間、努力と対応が求められる。

とりわけ、高齢者・障がい者等の社会的弱者の居住の安心・安全を確保し、共に支えあう地域コミュニティの維持形成を図るためには、住民の継続的な自主的活動を保障し、これを担うまちづくり協議会の設置を制度的に保障することが今後より一層重要となってくる。

(2) 震災・津波で損壊した住宅を補修する等して、そこに居住する在宅被災者も、もとより復興を図るまちの住民の一員である。在宅被災者も含めて、まちの復興・再生のためにコミュニティを形成・維持することが重要であり、今後この点に十分配慮しなければならない。

(3) 多様なまちづくりの課題について、自主的かつ適正に判断・決定するためには、プランや情報の伝達、市町村との協議調整、住民間の協議調整及び団地間の協議調整が必要不可欠である。

まちづくりを進めるためには、行政上、技術上、法律上その他の様々な専門的な知識が必要となることから、被災者住民が、研究者、建築士、コンサルタント、弁護士及び医療・福祉関係者等の各種専門家から助言を受けることができる体制を構築することが必要である。また、高齢者世帯の見回り等についても、専門家の関与が必須である。

地域の復興まちづくりという共通の目標を実現するための受け皿となるまちづくり協議会を設置することも有効である。自主的・継続的な活動に対する財政的な助成を受けるためにも、またリーダー等の人材育成を図るためにも、まちづくり協議会等の自主的にまちづくりを担う住民団体の設立を制度的に保障するべきである。

以上