

応急仮設住宅の供与要件の見直しを求める意見書

2023年（令和5年）12月14日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

国は、災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（平成二十五年内閣府告示第二百二十八号）の第2条第2号（応急仮設住宅）を改正し、水害により、住家が床上浸水、土砂のたい積等により一時的に居住することができない状態となった被災者には、罹災証明書の交付を待たず、直ちに、応急仮設住宅を供与可能とすべきである。

第2 意見の理由

1 災害時における居住の権利の保障

発災後の被災者の安全な住まいの確保は、被災者の生存権を保障する上で極めて重要であり、日本が批准する国際人権規約の社会権規約第11条第1項でも、居住の権利は重要な人権であることが明記されている。

災害対策基本法では、被災者の生活環境の整備に必要な措置を講じるよう努めなければならないとされており（同法第86条の6、第86条の7）、同法では、自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民等に対して、避難所の供与を予定している（同法第49条の7）。もっとも、この避難所は、災害直後における混乱時に避難しなければならない者を一時的に受け入れるためのものに過ぎない。過去の災害において、「避難所等生活の肉体的・精神的負担」に起因する災害関連死が多数発生していることから、住家に困窮する被災者に対しては、可及的速やかに住宅を供与する必要がある。

そこで、現行法は、災害により居住する住家がなくなった被災者には、災害救助法第2条第1項、同法第4条第1項第1号、及び災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（平成二十五年内閣府告示第二百二十八号）等に基づいて応急仮設住宅（以下「仮設住宅」という。）を供与することとしている。被災者に対する仮設住宅の早期供与は、まさに被災者の生存権の保障に直結するものと言える。

2 現行法上の仮設住宅の供与要件とその運用上の課題

現在、仮設住宅の供与要件¹は、「住家が全壊、全焼又は流出し、居住するための住家が無い者であって、自らの資力では住家を得ることができないもの」と定められているものの、近年の災害では、災害救助法施行令第3条第2項に基づく内閣総理大臣と被災地自治体の協議（以下「発災後の協議」という。）に基づき、住家が「半壊」と認定された被災者の一部にも仮設住宅を供与する運用²がなされている。

もっとも、発災後に災害救助法に基づく仮設住宅の供与を行うか否かは、基本的に被災地自治体の裁量にそもそも委ねられており、供与に伴う費用の相当部分が国庫負担となる関係もあって迅速な判断がされにくい構造にある。また、仮設住宅の供与を決定した場合でも、上記のとおり、法令上、発災後の協議を経なければ、仮設住宅の供与対象を拡大できない構造になっている。

これにより、まず発災直後において、仮設住宅が供与されるか否かが不明確となるため、災害により住家に居住することができなくなった被災者は、仮設住宅の供与が決定されるまで、避難所から先の生活の目処が立たない状況に置かれ、甚大な不安がもたらされ続けることになる。また、後から仮設住宅の供与対象が拡大された場合、これにより、発災直後の被災地自治体による情報提供が不正確なものであったと被災者が受け止め、行政に対する強い不信感が生じたり、被災者間で深刻な不公平感が醸成される要因ともなる。

これらの課題は、被災者の生存権の保障に直結する仮設住宅の制度上の位置づけが、極めて不十分であることに起因している。

3 仮設住宅の供与要件が罹災証明書の判定と紐づいていることによる課題

加えて、仮設住宅の供与要件が、全壊、半壊などの罹災証明書の判定に紐づけられていることに伴う課題も存在する。

すなわち、罹災証明書とは、災害が発生した場合において、被災者から申請があったときに、住家の被害状況等を調査した上で、市町村長から被災者に対して交付される書面であるが（災害対策基本法第90条の2）、多くの災害において、罹災証明書の申請から交付までに多くの時間を要している実情があ

¹ 災害救助法第4条第1項第1号、同条第4項、災害救助法施行令第3条第1項、災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準第2条第2号

² 「平成28年熊本地震に係る応急仮設住宅について」（平成28年5月24日付け内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）事務連絡、「平成30年7月豪雨に係る応急仮設住宅について」（平成30年7月17日付け内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）事務連絡、「令和元年台風第15号等に係る応急仮設住宅について」（令和元年10月21日付け内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）事務連絡、「令和元年台風第19号に係る応急仮設住宅について」（令和元年10月21日付け内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）事務連絡

る。そのため、仮に災害後に仮設住宅の供与が決定され、また発災後の協議によりその供与対象が半壊等にまで拡大されたとしても、罹災証明書の交付自体が遅れることにより、被災者が速やかに仮設住宅の供与を受けられないという問題が発生している。

この罹災証明書の交付に時間がかかる要因は複数存在するものの、その1つとして、住家被害認定において精緻な調査が必要とされていることが挙げられる。近時の水害では、住家の主要な構成要素ごとに損傷程度等を目視によって把握し、これに基づいて住家の損害割合を算定し、被害認定基準等に照らして住家の被害の程度が認定されている³。かかる調査では、対象項目が多岐にわたる上、その判断や計算に一定の知見を要するため、特に被災経験が乏しい自治体においては、迅速な調査や、調査人員の確保等が難しい実情がある。その結果、多数の被害が発生した水害などでは、罹災証明書の交付までにかかなりの時間を要することになる⁴。

4 現状の仮設住宅の供与上の問題と床上浸水被害の実態

さらに、床上浸水した住家であっても、必ずしも半壊以上の判定が受けられるわけではないという問題もある。実際、過去の水害被災地相談でも、弁護士など専門家に対して、床上浸水の被害を受けていながら一部損壊や準半壊の罹災証明書の交付しか受けられなかった被災者からの相談が多く寄せられている⁵。こうした一部損壊や準半壊の罹災証明書しか交付されていない被災者は、発災後の協議により、仮設住宅の供与要件が半壊世帯まで緩和された場合であっても、仮設住宅に入居することはできない。

しかし、最終的には一部損壊や準半壊の判断となる住家であっても、水害により床上浸水により、風呂、トイレ、台所等の水回りが軒並み機能を失うとともに通電できなくなる場合も少なくない。また、浸水した住家建材（断熱材を含む）にカビが繁殖すること等による健康被害も生じるほか、下水等を含む浸

³ 内閣府（防災担当）作成「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」における《第2編 水害による被害》参照。

⁴ 例えば2019年台風19号により甚大な被害が発生した栃木市には約1か月で約6000件の罹災証明書の申請が寄せられたが、罹災証明書の交付開始は約1か月後である11月11日となった。また、令和5年梅雨前線による7月14日からの大雨で甚大な被害が発生した秋田市には8月18日時点で7008件の罹災証明申請が寄せられたが、同時点での罹災証明書の交付は746件にとどまった。

⁵ 「津波、越流、堤防決壊等水流や泥流、瓦礫等の外力が作用することによる一定以上の損傷が発生している場合」には、床上浸水した住家であれば半壊以上の被害認定がされる。かかる場合を除き、床上浸水した住家であっても直ちには半壊以上の認定はされない（上記「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」参照）。

水により激しい悪臭も生じる。言うまでもなく、水浸しとなった室内での生活はそれ自体極めて困難であり、浸水した場所にあった家財等についても廃棄せざるを得なくなり使えなくなる。さらに、水害により多くの住家が一度に被災した場合、住宅の片付けを支援するボランティアやハウスメーカー、工務店などの修繕業者も圧倒的に不足する。そのため、直ちに住家を復旧できない被災者が浸水した泥だらけの住家で生活することを余儀なくされたり、修理未了のまま、長期にわたり生活せざるを得なくなるという事例は過去にも多数見られており、被災者の生活環境の整備のためには、住家が最終的に半壊以上と判断されるか否かにかかわらず、発災後、速やかに、床上浸水の被害を被った被災者に仮設住宅が供与されるべき必要性は極めて大きい。

5 床上浸水世帯に対する公営住宅の一時提供と課題

過去の被災地自治体では、発災後に、公営住宅の空き室を一時提供することで被災者への住宅の提供支援を行う例があり、半壊未満の罹災証明書の判定にとどまってしまった床上浸水世帯がその支援の対象になることもある⁶。

しかし、公営住宅の空き室数は限られている上に、公営住宅の所在場所と被災者の住家が離れている場合には、通勤・通学・通院等が困難になったり、また上層階にしか空き室がない場合には階段の昇降が困難な高齢者や障がい者が利用できなかったり、あるいは公営住宅ではペットの飼育が禁止されているためペットを飼育している被災者が利用できないなど、被災者が入居する上での様々な問題がある。そのため、公営住宅の一時提供という方法が有効に機能する場合を否定するものではないが、住家に被害を受けた被災者に対する十分な救済措置には残念ながらなっていない。

この点、令和4年台風第15号災害で大きな被害を受けた静岡市などにおいても、発災後間もなく避難所が閉鎖されたこともあり、住家が浸水した多くの被災者が、当面の住家の確保に窮した。この災害でも、静岡県や静岡市による公営住宅の一時提供措置はとられていたものの、実際には、車中泊や親戚宅、知人宅、自治会館での生活やビジネスホテルの利用などで当面の住居を確保せざるを得なくなった被災者や、汚泥が残ったままの被災住家で長期間生活することを余儀なくされる被災者が多数生じ、こうした悲痛な事態を訴える被災者の声、改善を求める被災者の声は、被災地に開設された弁護士など専門家による被災者相談窓口にも寄せられた。

以上のように、公営住宅の一時提供だけでは、健康で文化的な最低限度の生

⁶ 地方自治法第238条の4第7項に基づく公的住宅の目的外使用許可による一時提供

活が可能となる住家を失った被災者に対する支援措置として十分ではなく、やはり住宅に困窮する被災者に対しては、広く仮設住宅の供与による支援がなされる必要がある。

6 過去の水害において参考になる事例

平成30年7月豪雨（西日本豪雨）では、広島県などが、賃貸型応急住宅の入居資格に「床上浸水以上」という独自の基準を設け、罹災証明書の発行を待たずに迅速な申込受付・入居手続を進めた例がある⁷。この事例は、半壊以上の判定を受けられなかった場合でも、床上浸水の被害を受けた世帯に対しては住宅の支援がなされる必要があることを端的に示している。

また、令和4年台風第15号災害では、静岡県磐田市において、発災3日後の2022年9月27日から、被災地自治体による独自支援措置として、罹災証明書の発行を待たず、床上浸水の被害があった被災者や当該災害により住宅に困窮している被災者に対する借上げ住宅（以下「磐田市による応急住宅」という。）の供与の受付が開始されている。この磐田市による応急住宅では、最も早い被災者では2022年10月4日には賃貸借契約を締結し、翌5日には入居開始にいたっており、極めて迅速な応急住宅の供与につながっている。なお、最終的に、合計14世帯が磐田市による応急住宅を利用した一方で、災害救助法に基づく賃貸型応急住宅の利用はこの磐田市による応急住宅から切り替えを行った1世帯のみにとどまっている。この磐田市の事例は、前述の広島県の事例と同様、床上浸水世帯に対する住宅支援の必要性を示すとともに、住宅に困窮する被災者に対して速やかに支援を届ける上で、既に述べたとおり、現行の仮設住宅の制度には様々な支障があることを示唆している。

そして、これらの事例は、いずれも被災地自治体の判断により、床上浸水の被害により過酷な生活を余儀なくされた被災者に対して迅速に応急住宅が供与されたものと評価できるが、こうした措置がとられることはごく稀である上、自治体の財政負担を前提とする限り今後の広がりを期待することも難しい。

居住の権利が重要な人権であることを踏まえれば、自治体の独自政策に頼るのではなく、災害救助法に基づく救助の一環として、発災後速やかに住まいに関する救助、すなわち仮設住宅の供与がなされる必要がある。

7 仮設住宅の供与要件と罹災証明書の判定を切り離す必要性と許容性

⁷ この場合、「罹災証明書が発行された後、半壊未満の床上浸水であることが判明した場合は、災害救助法の対象外となるので、県・市町の単費で費用負担することとした」（出典：https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/kakuho_5.pdf の125頁）

前述のとおり、現状、仮設住宅の供与要件が罹災証明書の判定と紐づいていることにより、仮設住宅の入居資格を有する被災者に対しても、罹災証明書の交付の遅れにより仮設住宅の供与が遅れるという課題が存在する。

この点、床上浸水被害の事実については、外観からの目視による確認や被災者が撮影した被害状況の写真等の確認により、短時間で、比較的容易に判定することが可能である⁸。

そのため、仮設住宅供与の要件を、床上浸水等の外観から比較的容易に確認できる基準に設定することで、罹災証明書の交付を待たずとも、迅速に仮設住宅の供与要件を判断することも可能になる。

8 賃貸型応急仮設住宅の活用

そして、床上浸水等の被害により住宅に困窮する被災者に対して、迅速に仮設住宅の供与を行う方法としては、賃貸型応急住宅（いわゆるみなし仮設住宅）の積極的な活用が考えられる。すなわち、東日本大震災以前は、住宅に困窮する被災者に対する支援は、公営住宅の一時提供か、災害救助法に基づく建設型応急仮設住宅の供与が主であり、用地確保や仮設住宅建設のために、供与開始までに数カ月を要することが多かった。しかし、東日本大震災以降、建設型より速やかに供給可能な賃貸型応急住宅の活用が進んでおり、民間の賃貸物件数に一定の地域差はあるものの、賃貸型応急住宅を広く活用することができれば、発災後速やかに、相当数の仮設住宅を供与することは可能な状況にある。

そのため、床上浸水等の被害を受けた被災者に対する仮設住宅の供与方法としては、賃貸型応急住宅の利用を前提とすることが合理的である。

9 床上浸水世帯への災害救助法に基づく救助の許容性

現在の災害救助法の運用においても、住家が床上浸水、土砂のたい積等により一時的に居住することができない状態となった住家を「床上浸水」と定義⁹し、かかる住家に居住する被災者に対し、被服、寝具その他生活必需品の給与又は供与（同法第4条第1項第3号）、学用品の給与（同法第4条第1項第8

⁸ 罹災証明書交付申請において、被害住家の写真を必要とする取扱いをしている自治体が散見されるが、かかる取扱いは是正されるべきである（2023年9月15日付け日本弁護士連合会「罹災証明書交付申請において、被害住家の写真の提出を求める等の取扱いの是正を求める意見書」参照）。この意見書は、罹災証明書の申請時の必要書類としてではなく、罹災証明書の発行を待たずに床上浸水を確認する方法の一つとして、写真も有用であると提案する趣旨である。

⁹ 昭和40年5月11日付け厚生省社会局長通知

号)、住家に流入した障害物の除去(同法第4条第1項第10号)等の支援がなされてきた。

このような災害救助法における「床上浸水」の位置づけと、前述の床上浸水被害の実態に照らせば、東日本大震災以降、賃貸型応急仮設住宅の活用が進み、発災後速やかに、相当数の仮設住宅を供与することが可能となったことを踏まえ、災害時における居住の権利の重要性に鑑み、災害救助法の運用を改め、災害関連死の防止と仮設住宅の迅速供与のために、東日本大震災以降活用が進んだ賃貸型応急住宅を「床上浸水」の家屋に居住する被災者に供与することが許容されるべきである。

なお、仮設住宅の迅速供与の要請は、水害の被災者に限定されたものではなく、例えば地震等の被災者についても同様であり、何らかの改善が必要な状況にある。しかし、少なくとも水害については、床上浸水という短時間かつ比較的容易に認定できる基準が存在し、上記のとおり速やかに仮設住宅が供与されるべき必要性が認められるところ、近年、地球温暖化等の影響もあり水害が多数発生しており、今後も梅雨や台風の時期に発生する可能性は相当に高いのであるから、少なくとも意見の趣旨に記載した見直しが速やかに行われるべきである。

10 まとめ

よって、意見の趣旨に記載のとおり、国は、災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準(平成二十五年内閣府告示第二百二十八号)の第2条第2号(応急仮設住宅)を改正し、水害により、住家が床上浸水、土砂のたい積等により一時的に居住することができない状態となった被災者には、罹災証明書の交付を待たず、直ちに、仮設住宅を供与可能とすべきである。

以上