

被災自治体における災害救助法等の執行の実情と課題

—避難所への物資の支援と仮設住宅を中心として

東北大学 法学研究科

教授 島田明夫



1. はじめに

筆者は1999年から2001年にかけて、国の防災の所管が旧国土庁防災局から内閣府に移管する時期に災害応急対応を2年間勤め、熊本県不知火町の台風による高潮被害、有珠山噴火と三宅島噴火に対応した。また、茨城県東海村の臨界事故という本邦初の原子力災害にも立ち会った。そのような経験を有する筆者が2011年3月11日に東北大学の教授として仙台にいたことは、まさに運命だったと感じている。

東北大学公共政策大学院では、修士1年生に必修として1年間のワークショップという長期のゼミのようなものを課している。2011年度から13年度及び15年度において、ワークショップ・プロジェクトAの報告書1) (以下「WSA (年度)」という。)の形で、災害対策法制に関する各種の提言をまとめてきた。災害対策基本法においては、3か年度にわたる法改正等によって、相当程度の改善が図られたものの、災害救助法については、主務が内閣府に移行され、政令市に権限移譲ができる規定が設けられてきたものの、根幹的な規定は、戦後の混乱期である1947年に制定されたものが今なお存続している。

その後発生した、熊本地震、平成30年7月(西日本)豪雨、北海道胆振東部地震においても、独自に現地調査を進めてきた。本稿は、これらの災害においてとられてきた、被災自治体における災害救助法等の執行の実情と課題について、各災害への対応を比較しながら、仮設住宅から災害公営住宅への移行を中心として、提言をまとめたものである。

2. 東日本大震災における災害救助法等の実情と課題

(1) 東日本大震災における物資の支援

① 交通網の途絶

東日本大震災が引き起こした広範囲における地振動や液状化現象及び沿岸部における津波被害によって、鉄道、道路、湾港、空港など応急・復旧に不可欠な交通網が広範囲にわたって途絶された。一日も早い緊急交通・物流ルートを確認する観点から、特に道路交通による被災地へのアクセスの確保が求められた。

② 被災地方公共団体による物資の確保

東日本大震災では、本来、一義的に緊急支援物資にかかる対応を行うべき被災地の市町村について、庁舎・職員の被災により行政機能が喪失・低下し、支援物資輸送のオペレーション、情報集約等の業務遂行に著しい支障が生じた。国からも各地方公共団体に支援物資が供給されたが、市町村と県との連絡手段の喪失等により、国・県・市町村間において物資の量や到着時間に関する情報共有を十分に行うことができなかった。広域的な都道府県間、市町村間の協力体制が必要であった。

③ 必要物資のミス・マッチ

被災地では、発災当日から水、食料等の生活必需物資が不足し、物資を大量に供給する必要が生じたため、関係省庁をはじめ、各機関において物資の確保が行われた。市町村は、避難所の把握が困難で、ニーズとのミス・マッチが生じていた。また、様々な主体が必要物資の供給を被災地に向けて行ったが、送られた物資は必ずしも被災地のニーズに適合しておらず、被災地における避難所等への物資の供給を妨げる要因となった。

④ 支援物資の管理と仕分け

被災地方公共団体に大量に物資が送られた結果、現

地での物資の管理の困難化が生じた点も問題であった。大量の物資が仕分けを経ずに被災地方公共団体に送られた中、被災地方公共団体にはそれらの物資を管理・仕分けを行うノウハウが存せず、結果として、物資の管理を行政が行うことが困難となって、被災者への物資の供給が遅れてしまったという事態が、各地方公共団体で生じていた。

各物資集積拠点において、当初は各地方公共団体の職員が物資の搬入、仕分け、配送業務、在庫管理を行ったが、多くの物資集積拠点においては物流に関するノウハウを有する者が業務に参画していなかったため、物資集積拠点において混乱が生じる結果となった。民間業者等の支援としては、流通のプロである業者が協力を行い、物資の仕分けの円滑化に貢献したことが挙げられる。途中から、運送業者や宅配便業者に委託してから円滑に配送ができるようになったとのことであった。

⑤ 支援物資に関する課題

以上を総括すると、必要物資の供給に関しては、三つの課題が存するものと考えられる。

イ) 早期の物資の供給体制の構築

東日本大震災の対応に鑑みれば、被災地のニーズに適合した物資を効率的に供給できる体制を構築することは、今後、広域・大規模災害が発生した場合に必要なものと考えられる。こうした体制は、全国的な観点から、国が調整役となって、中心的に構築すべきものであるといえよう。

ロ) 早期における輸送路と輸送手段の確保

東日本大震災では、被災地の流通機能が失われ、物資を外部から供給するよりほかなかった。その場合、物資の輸送を行うための緊急輸送ルートを早期に確保しなければならなかった。

ハ) 民間業者の活用

今回活躍した運送・宅配業者等は、行政にはない専門的ノウハウを有しており、災害時に行政を補完する重要な主体となり得るものであった。こうした民間業者の助力を得やすい制度を構築することも、今後、東

日本大震災のような広域・大規模災害が発生した場合に必要となるものと考えられる。

⑥ 災害対策基本法、災害救助法の改正

これらの実態を踏まえて、プッシュ型の生活必需物資の支給等を内容とした災害対策基本法等の改正等が行われた²⁾。

(2) 現物給付の原則による弊害

① 宮城県における避難所の閉鎖に要した期間

発災当日より多くの被災者が小中高等学校、市役所、県庁、公園等の公共施設に避難した。これらの避難所は、宮城県内では最大で1,183カ所にのぼり32,885人の被災住民が収容され、指定避難所に該当しない避難所も数多く開設された。その後、応急仮設住宅の建設や被災地域外への避難、民間賃貸住宅の活用等により、避難所及び避難者の数は次第に減少したが、宮城県においては、全避難所閉鎖が発災からおおよそ10ヶ月後の12月30日までかかった。

② 現物給付の原則の背景

イ) 現物給付と市場

災害救助法第4条第1項においては、現物給付を原則としている。同法同条第2項においては、救助現金の給付も認められているが、実務上現金支給はほとんど行われてこなかった。市場機能が回復した局面においては、現物給付による需要と供給のミス・マッチが生じ、また、それに伴う市町村職員の疲弊も激しかったとのことであった。

ロ) 現物給付の理由

現物給付の原則が肯定される理由は、災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏しあるいはその調達に困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多く、法による救助はまさにこうした事態に行われるものだからであるとされている。

ハ) 戦争直後の国内市場

災害救助法は、1946年に発生した昭和南海地震を契機として翌年に制定された法律であり、当時の日本は戦後の食糧難・住宅不足に直面して、食料は配給制であり、国内には本来の市場は未整備で闇市場しか存

在していなかった。また、焼け跡にはバラック住宅が立ち並んでいた。このような戦後の混乱期を背景として制定された災害救助法が現物給付原則としたことは当時としては当然のことだったが、全国に市場が行き渡っている現在においては、市場が機能しない発災直後はともかくも、市場機能が回復してからも延々と現物給付の原則を維持し続けるのは極めて非効率であり、市町村の職員の疲弊を招く原因となっていた。

二) 市場機能回復後の現物給付の課題

災害直後において、物資が入手できないが故に現物を支給するといった論理のもとで現物給付の原則が維持されているが、市場機能が回復し、発災から一定期間が経過した後においても、長期にわたって現物での支給がなされてきた。災害救助法第4条2項において、救助を要するものに対して金銭支給が規定されているが、東日本大震災では金銭支給による救助は実施されなかった。理由としては、個人補償の議論や個人の私財形成につながるという懸念が考えられる3)。

(3) 東日本大震災における仮設住宅

① 仮設住宅の実情

イ) 仮設住宅の供給

2012年10月の会計検査院「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況についての報告書」(以下「会計検査院(2012)」という。)4)により仮設住宅の供給戸数についてみると、岩手県では建設仮設住宅は13,984戸、民間賃貸仮設住宅は3,722戸である。宮城県では建設仮設住宅は22,095戸、民間賃貸仮設住宅は26,050戸となっていた。仮設住宅全体に占める民間賃貸仮設住宅の比率は、会計検査院(2012)によると、2013年3月末で、岩手県20%、宮城県53%、福島県58%、全国50%と高い割合を占めていた。(表1)。

ロ) 仮設住宅の費用の限度額

従前の一般基準は238万7千円でであったが、この価格には用地整備費やインフラの設置費用、解体費用などが含まれていない。

表1 仮設住宅の提供戸数

(戸数)	宮城	岩手	合計(全国)
建設仮設住宅	22,095	13,984	52,858
民間賃貸仮設住宅	26,050	3,722	57,697
その他	1,507	1,236	5,615

注:「その他」は公務員宿舎、公営住宅、UR賃貸住宅等

出典:「会計検査院(2012)」によりWSA(2012)作成

東日本大震災では寒さ対策や風呂の追い炊きなど追加整備が行われたため、それらを含めると戸当たり700万円程度かかったと見込まれている(表2)。

表2 応急仮設住宅の建設コスト

■近年の災害における応急仮設住宅建設に係る戸当たり単価

発災日	災害名	災害救助法に基づく一般基準(円)	実際の単価(特別基準(円))
2004年10月23日	新潟県中越地震	2,433,000	4,725,864
2007年3月25日	能登半島地震	2,342,000	5,027,948
2007年7月16日	新潟県中越沖地震	2,326,000	4,977,998
2008年6月14日	宮城・岩手内陸地震(岩手県)	2,366,000	5,418,549
	宮城・岩手内陸地震(宮城県)		4,510,000
2011年3月11日	東日本大震災(岩手県)	2,387,000	約617万円*
	東日本大震災(宮城県)		約730万円*
	東日本大震災(福島県)		約689万円*

※ 談話室・集会所の建設費、造成費、追加工事費を含む建設コストの戸当たりの平均コスト(平成25年1月時点 厚生労働省調べ)。

出典:国土交通省住宅局住宅生産課「応急仮設住宅建設必携 中間とりまとめ」(2012年5月)5)

ハ) 民間賃貸仮設住宅

仮設住宅は、災害救助法第4条第1項に救助の種類のひとつとして「避難所及び応急仮設住宅の供与」と定められている。このように、法制上、建設仮設住宅と民間賃貸仮設住宅との区別がないため、各々に個別対応を行うことができなかった。

二) 建設仮設住宅と民間賃貸仮設住宅の比較

会計検査院(2012)によると、岩手県においては、建設仮設住宅は、2013年4月10日に36の入居が開始されており、供与に約1か月を要していたが、民間賃貸仮設住宅は、3月中旬から4月上旬までの約1か月の間に既に計994戸が供与されていた(表3)。

表 3 建設仮設住宅及び民間賃貸仮設住宅の供与実績

県名	応急仮設住宅	平成23年 3月		4月			5月		
		中旬	下旬	上旬	中旬	下旬	上旬	中旬	下旬
岩手	建設仮設住宅	-	-	36	118	72	604	1,589	847
	民間賃貸仮設住宅	177	127	690	186	82	481	181	127

出典：会計検査院（2012）によりWSA（2012）作成

ホ) 民間賃貸仮設住宅の遡及適用

膨大な発注量に加え、高台での用地取得が困難であることなどから、同年4月30日に厚生労働省は、都道府県が民間賃貸住宅を借り上げ、現に救助を要する被災者に対して提供した場合にも災害救助法の対象となり、国庫負担が行われること及び発災以降に被災者名義で契約したのも同様とする旨の通知を出した6)。これ自体は、災害救助法の適用前後の不公平を解消する観点から必要であったが、民間賃貸仮設住宅に係る膨大な事務作業に拍車をかけることになった。

へ) 民間賃貸仮設住宅における現物給付の原則

災害救助法が現物給付を原則としているため、貸主、被災者、県の三者契約となって、民間賃貸仮設住宅の契約に係る県の事務作業が煩雑であって、県の職員は膨大な事務作業に忙殺された。

ト) 現物給付の課題

東日本大震災においては都道府県だけでなく民間賃貸住宅のストックの多い仙台市のような市町村においても書類のチェックを行っており、実際は都道府県・市町村・被災者・不動産業者の四者を介す制度設計となっていた。契約書類のチェック数が2万件に上ったうえ、その事務を四者が介するという複雑な制度となることで行政に多大な負担を負わせることとなった。この点については、複数の自治体から、事務負担の軽減等のために、災害時の民間賃貸仮設住宅の供与については、被災者に家賃支給を行うという選択肢が認められるべきであるとの意見が示された。

チ) 家賃補助による民間賃貸仮設住宅の供給

災害救助法第4条第2項では現物給付ではなく現金給付によって災害救助法に定める救助を行うことが認められているため、現金給付による家賃補助を実施することにより、業務量の低減化を図ることも可能である。この点について、会計検査院（2012）は、「金銭の支給に係る事務処理手順等を整備することなどにより、災害救助法の実施主体である都道府県による責任を明確にするなどして、これらの問題点の解決を図り、都道府県知事が必要と認めたときは、金銭の支給による救助も選択肢の一つとして行えるようにすることを検討する必要がある。その際は、生活保護制度において行われているように、支給された金銭が家賃等として家主等に対して確実に支払われるよう、家主等が被災者に代わって都道府県等から直接受領する方法等を検討する」必要があると報告している7)。

② バウチャーによる家賃補助の提言

イ) 現金給付に伴う家賃不払いリスクの回避

現金給付をすれば、被災者は使用用途が制限されていないため、家賃補助として供与したものが、家賃以外に使われるおそれを否定できない。貸主は家賃不払いリスクを考えて、被災者の入居をためらうことも予想される。このため、現金給付よりも用途制限を家賃の支払いに限ったバウチャーを発行することによって、被災者と貸主による二者契約に移行することにより、行政の事務量の削減及び家賃不払いリスクの回避を通じた被災者に対する住居の確保を達成することができるものと考えられる。

ロ) 住宅バウチャーの提言

住宅バウチャーの導入により、被災者は市町村から罹災証明を受け取って、市町村を通じて県に住宅バウチャーの申請を行い、県が貸主と定期借家賃貸借契約を行う。被災者は県からバウチャーを受け取って貸主に渡す。貸主はそのバウチャーを県に提出して換金するという仕組みである。なお、制度の簡素化の観点から、バウチャーの発行は最初の契約時のみとして、その後は貸主の口座に県から直接入金される仕組みと

することが望ましいと考える。

ハ) 激変緩和によるソフトランディング

民間賃貸仮設住宅の被災者には、仮設住宅の存続の原則 2 年間のバウチャーの補助期間終了後に、所得階層に応じた激変緩和措置を設けて、市場家賃にソフトランディングさせることを検討すべきと考える。

最初の 2 年間は全額家賃補助（ただし、上限を設ける。）を行う。発災後の混乱の中で、所得調査を行っている余力がないこと、また災害による住宅困窮者に関しては、建設仮設住宅との整合性の観点から国が支援をすべきであると考えられる。

2 年程度経過すれば、行政も余力が生まれてくること、またフリーライダーの存在が市場経済の機能をゆがめるおそれがあることから、引き続き補助を必要とする被災者が自ら税務情報を開示するなどの方法で所得調査を行い、補助に差をつけていくことが必要になると考える 8)。

(4) 仮設住宅から災害公営住宅への移行

① 空き家リスクの回避

災害公営住宅は建設に国からの税金を多く使っており、耐用年数も長く、またその後の運営は県や市町の財政負担も生じる。長期的な利用をしない、または、見込みのない災害公営住宅の建設は控えるべきである。高台に建設する地域も多く、土地を確保してから高台の造成後建築作業に取り組むので、時間がかかっていた。ただ、この問題については自力再建を考えている人々の意向を確認する必要がある。例えば、高台を行政が整備したとしても、「自宅再建するが、自宅再建までのつなぎとして、とりあえず災害公営住宅に入居したいという被災者もいる」ということも伺った。

このような「とりあえずの入居」という需要に対しては、例えば女川町では、自宅再建希望者には災害公営住宅入居を認めないこととして、災害公営住宅の建設戸数を適正化しているとのことであった。このほかに、特に高齢者の多い地域では近い将来空き家となる可能性が高いと危惧されている。

② 準恒久化したい良質な建設仮設住宅

岩手県釜石市平田の応急仮設住宅は、玄関が向かい合っているため、住民の方が顔を合わせられるように設計されている。地元の木材をふんだんに使い、木の温もりを感じることもできるものとなっており、また、室内は全てバリアフリー空間とされるなど、住民にとっても住み心地の良い住宅となっている。しかしながら、基礎が木であるため、耐用年数はせいぜい 5 年程度で、長く使うことは困難だとのことであった。

③ 災害救助法の限界

災害救助法は被災者に対する応急的、一時的な救助を目的としているが、応急仮設住宅は被災者の生活再建に関わるもので、入居期間の長期化に耐えられるようにする必要がある。

④ 「仮設公営住宅制度（仮称）」の提言

WSA(2012)では、原則として入居 2 年後から公営住宅に移管することを前提に、建設当初から基礎部等を強化し、耐久性を向上させることで、一時的な居住の安定を図るだけでなく、準恒久住宅として用いることを可能とする仮設住宅としての「仮設公営住宅制度（仮称）」の創設を提言した。仮設公営住宅の定義としては、「建設当初から基礎部を強化し耐久性を向上させることで、一時的な居住の安定を図るだけでなく、準恒久住宅として用いることを目的とし、また、建築の 2 年後から公営住宅に移管する仮設住宅」とした。以上の提言をまとめると、図 1 のようになる 9)。

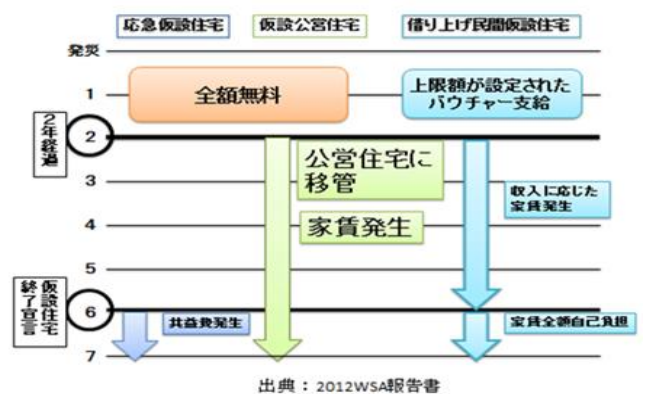


図 1 各制度の比較一覧

出典：WSA(2012)

3. 熊本地震における災害救助法の実情と課題

(1) 熊本地震における物資の支援

① 国からのプッシュ型支援

イ) 交通ネットワーク・ライフラインの寸断

熊本地震においては、交通ネットワークが九州自動車道・植木 IC～八代 IC 間 (56km) で損傷が発生したほか、阿蘇大橋地区では大規模な斜面崩落により、国道 57 号や国道 325 号が寸断され、アクセスラインが寸断されて南阿蘇村が孤立した。また、電気、ガス、上水道、下水道などのライフラインにも甚大な被害を受けた。

ロ) 熊本地震における支援の混乱

熊本市は、ニーズを把握して支援物資を各避難所に輸送するプル型の支援を行おうとしていたが、機能不全をきたし、東日本大震災の教訓を背景とした国からのプッシュ型支援の要請が遅れた。プッシュ型の支援に移行した後も、支援物資の受け手となる自治体や避難所と政府との間で支援物資の内容や輸送先に関する意思疎通の欠如や受け手側の人手不足のために避難者への物資供給が滞ったりした。あらかじめ、地域防災計画に受援計画を盛り込むべきである。

ロ) 自治体職員による支援物資供給の限界

支援物資供給は自治体が日頃実施しない業務であり、習熟した職員は少ない。また、この業務は物資の荷卸し、仕分け、車両への積載等に多くの人手を要するが、被災自治体は避難所運営等の様々な災害関連業務に忙殺されるため、災害時に支援物資供給に携わる職員が不足し、担当職員の知見不足と相まって業務が滞った。このことは、東日本大震災での教訓が全く生かされていなかったことを物語っている。

② 自衛隊による支援物資供給

このような自治体職員による支援物資供給の限界を補ったのは、自衛隊であった。しかしながら、自衛隊は、本来は不明者の探索や救助が主たる任務であり、少なくとも発災後 72 時間 (できれば 1 週間) は本来業務に専念できるように配慮すべきである。

③ 生協による物資供給支援

4 月下旬頃から、支援物資の仕分けや配送を生活協同組合くまもとに依頼してから、支援物資を効率的に供給することができるようになった 10)。このように、地域防災計画で位置づけたうえで、支援物資供給に係る災害協定を締結して、初めから支援物資供給を民間の運送・宅配事業者等に委託すべきである。

(2) 熊本地震における仮設住宅

① 熊本地震における木造仮設住宅の活用

2016 年 10 月 19 日付毎日新聞によると、熊本県内の仮設住宅は 2016 年 10 月 17 日現在で 4155 戸が完成していて、うち 588 戸が木造の仮設住宅であって、熊本県の蒲島知事は「仮設のプレハブはリースだが、木造は県が買い取っている。希望する市町村に払い下げて災害復興住宅に活用することなどを考えている」と述べた 11)。また、2012 年の九州北部豪雨時に、熊本県は木造の仮設住宅を個人に払い下げた。東日本大震災では、福島県が仮設住宅間の仕切りを外すなどして、仮設住宅 16 棟 33 戸を災害復興住宅 16 棟 20 戸に再編した。

② 熊本県西原村の木造仮設住宅

図 2、図 3 は、熊本県西原村の木造仮設住宅の建設中の写真である。基礎は、コンクリートで、鉄筋もしっかり組まれており、立ち上がり部分の高さも十分取られていて、耐用年数も一般の住宅と同様である 12)。費用は戸当たり 600 万円以上かかっているが、東日本大震災における災害公営住宅の戸当たり建設費は、低層木造で 1,000 万～1,200 万円前後、中層 RC 造で 1,700 万～2,000 万円である 13)のに対して、仮設住宅を災害公営住宅に転用するのは極めて有効であると考えられる。

西原村においては、木造仮設住宅 50 戸を県から譲り受けて、村営の公営住宅にすることを進めている。家賃は、2DK で 9 千円などを想定している 14)。このように、現行法の運用という形で「仮設公営住宅」は実現しつつある。



図2 熊本県西原村木造仮設基礎 図3 同建設中の木造仮設住宅
出典：岩田司「熊本地震被害調査報告書」15)



図4 倉敷市真備地区被災地 図5 総社市下原地区被災地
出典：筆者撮影

4. 平成30年7月豪雨における災害救助法の実情と課題

(1) 平成30年7月豪雨における避難所の運営等

① 倉敷市と総社市の応急対応

2018年7月6日21:35に岡山気象台から大雨特別警報が発令される中で、倉敷市と総社市はどう初動対応したのかを比較する。浸水域の面積に差はあっても、避難指示のタイミング、地域防災組織の活動、避難支援の有無によって、人的被害に大きな差が生じていることが注目される。

イ) 倉敷市真備地区

倉敷市は、6日23:45に高梁川の支流である小田川の北側に、7日1:30に南側に避難指示(緊急)を出した。国土交通省は、6日11:34に、小田川との合流地点近くの高馬川で堤防の決壊を確認、7日6:52には小田川の堤防決壊を確認した。洪水浸水想定区域と実際の浸水範囲がほぼ一致していたにも拘らず、51名が死亡し、死者の約8割が70歳以上であった16)。

ロ) 総社市下原地区

総社市は、6日22:15に市内全域に避難指示(緊急)を発令し、自主防災組織等に全戸を回って避難を呼びかけるように要請した。真備地区に隣接する下原地区では、真備地区と同様の浸水被害が発生した。さらに、河川敷のアルミ工場が爆発・炎上する中で、自主防災組織が戸別訪問して懸命に避難を求め、さらに市がバスを用意して全員を無事に避難させた。これは「下原の奇蹟」とよばれている17)。

② 倉敷市立第五福田小学校における避難所の運営

真備地区における被災者は、地元の避難所のほかに、真備地区よりも下流域の水島地区等に分散して、避難所生活を始めた。ヒアリング調査にご協力いただいた、倉敷市立第五福田小学校(以下「五福小」という。)における避難所運営の概要を紹介したい。五福小は、7月8日に最大300名の避難者を受け入れて以来、避難所が解消された9月2日まで、教職員のみならず、PTA、生徒による子供会に加えて、ボランティアも避難所運営に大きな役割を果たした。最初に手掛けたのは、避難所名簿の作成や安否確認等であった。

水島地区は、被害が少なかったため、ライフライン、物流も市場機能もほぼ平常時の機能を維持できており、体育館にエアコンも設置した。ただ、避難者の数も多かった(7月中はほぼ100人以上)ので、教職員のみですべてに対応することは困難であった。そこで、7月10日には、避難者自治会議(各世帯代表が参加。)を開催して、徐々に避難者自治会議に役割を分担してもらったようにした。概ね5世帯単位で4グループに分けて、一日交替で分担を割り振った。

五福小の避難所運営は、今後の災害対応において非常に参考になるものである。

③ 支援物資の支給

支援物資の支給も円滑に届いたが、大量の物資の仕分けには初日から大変だったとのことであった。仕分けは、徐々に避難者自治会議に分担してもらったが、民間の専門業者に委託したり、現物給付ではなく、金銭を給付してもらって、市場で必要なものを購入した

方がはるかに効率的であったとのことである。このように、市場が正常に機能している場合には、現物給付は非効率であることは明らかである。

(2)平成 30 年 7 月豪雨における仮設住宅

イ) トレーラーハウス仮設住宅

岡山県は、真備地区において、125 戸の建設仮設住宅（プレハブと木造）を供給したほか、倉敷市内を中心に民間賃貸仮設住宅にも対応した。また、倉敷市は柳井原地区の市有地に、トレーラーハウスを用意した¹⁸⁾。トレーラーハウスとは、車体を支える枠と住宅が一体化したものである。レンタルによる仮設住宅としてのトレーラーハウスの活用は、新たな取り組みとして注目される。

ロ) モバイル（ムービング）仮設住宅

モバイル（ムービング）仮設住宅（以下「モバイル仮設住宅」という。）とは、完成した木造住宅をトラックに載せて被災地に運んで設置する仮設住宅である¹⁹⁾。真備地区の柳井原地区の市有地にモバイル仮設住宅が設置された。



図 6 真備地区トレーラー仮設 図 7 真備地区モバイル仮設

出典：筆者撮影

5. 北海道胆振東部地震における災害救助法の実情と課題

(1) 北海道胆振東部地震における物資の支援等

2018 年 9 月 6 日に、北海道胆振東部地震が発生したが、地震被害は、厚真町、安平町、むかわ町の 3 町に集中した。2019 年 9 月に、胆振東部地震被災地の実地調査と自治体ヒアリングを行った（むかわ町は現地視察のみ。）。個々の自治体で被害や対応に差があ

ったが、共通の事項及び特徴的な取り組みについて述べる。

① 胆振東部地震の応急対応

イ) 被害の概要（2018 年 9 月 25 日現在）

死者 41 人、負傷者 749 人、住家の全壊 409 棟、半壊 1262 棟であったが、被害が最も大きかったのは厚真町であった²⁰⁾。地震によって、厚真町を中心に広い範囲で土砂崩れが発生した。現場は、それほど急な斜面ではなく、このような地形のところは全国いたるところにあると思われる。厚真町、安平町は、中心部の被害は少なかったが、むかわ町では、鶴川の堤防が広範囲に亘って被災したほか、旧河道上の地盤では、液状化現象が発生しており、中心部に建物の被害が集中しているところが特徴的であった。

ロ) 情報通信・電源の確保

情報通信については、非常用電源が確保されており、燃料も補給されたので、大きな支障は生じていないが、携帯は一時期繋がりにくくなった。ブラックアウトによる影響は、町役場には生じなかったが、避難所は非常用電源がなく、北海道電力と苫小牧港からの海上自衛隊からの支援を受けた。

ハ) 避難所の設置

実質避難者数は 652 人（9 月 24 日現在）、開設避難所は 17 か所（消防庁情報）であった。当初は、職員が主体的に運営していたが、徐々に地域防災組織に移行した。

② 支援物資の支給

イ) プッシュ型支援による支給

苫小牧港や室蘭港は損傷は発生したものの、大きな機能支障は発生しなかったし、道路もネットワークは維持されていたため、国からのプッシュ型支援は、食料、飲用水などは滞りなく届いた。

ロ) 避難所への仕分けと配送

支援物資も、当初は職員が担当していたが、人員も不足してノウハウもなく、対応は困難であった。途中から宅配業者に委託してから、円滑に回り始めた。もっと早く委託すべきであったとのことである。

(2) 北海道胆振東部地震における仮設住宅

① 仮設住宅の供給

北海道胆振東部地震においては、建設仮設住宅（プレハブ、木造）208戸、トレーラーハウス等の仮設住宅等25戸の供給を行ったほか、借上仮設住宅155件（2018年12月末）を契約した²¹⁾。

② 建設仮設住宅の費用

建設仮設住宅の建設費用については、1軒当たり約1,200万円かかっているといわれている（河北新報2019年2月15日）²²⁾。これは、北海道では、レベルの高い寒冷地仕様の仮設住宅を必要とされたため、かなりの高コストになったものである。なお、エアコンはなく、代わりにストーブが設置されている。

③ 特色ある仮設住宅

一方で、胆振東部地震災害に係る仮設住宅においては、特色のある取り組みが講じられている。

イ) 被災者の所有地にトレーラーハウス

トレーラーハウス仮設住宅については、倉敷市真備地区でも活用されているが、それはあくまでも市有地に設置されたものであった。これに対して、胆振東部地震においては、被災した農家の私有地にトレーラーハウス仮設住宅を設置して、自宅再建までそこに入居することができた。レンタルであるため、解体費もかからないことから、有効な方策であると思われる。

ロ) 高校の寮をモバイル仮設で供給

むかわ町においては、道立鷓川高校野球部の寮が全壊したが、モバイル住宅を複数連結させて、寮の仮設住宅を供給した。住み心地もよく、食堂もある。



図8 厚真町のトレーラー仮設 図9 むかわ町のモバイル仮設

出典：筆者撮影

これも、解体の必要はなく、再利用が十分に可能である。民有地を借りているので、このままでは公営住宅に転用はできないが、仮に鉄筋コンクリートの基礎にすれば、十分に恒久住宅としても活用が可能である。

(3) 今後の仮設住宅の在り方

① 仮設住宅の費用と評価

長坂俊成研究室（2019）によると、胆振東部地震でのプレハブ仮設住宅の建設には、寒冷地仕様ということもあり、戸当たり約1,200万円かかっているが、モバイル仮設住宅は約450万円で供給されているとのことである。加えて、入居被災者に対するアンケート調査によると、プレハブよりもトレーラーハウス、それよりもモバイル（ムービング）仮設の方が居住に係る評価も高いという結果が得られている。トレーラーハウスはレンタルで、2年間で300万円程度である²³⁾。

② 今後の大規模災害における仮設住宅

今後の大規模災害における仮設住宅については、プレハブ仮設住宅に限ることはなく、設置費用、設置に要する期間、解体費用の有無等を考慮して、トレーラーハウスやモバイルハウスの有効な活用を推進すべきであるとする。また、恒久的に利用が可能な土地においては、当初より災害公営住宅に移管することを前提に、コンクリートの基礎の上に、良質な木造仮設住宅等を建設すべきである。

6. おわりに

以上、大規模災害における被災地の現地調査を通じて、過去の災害対応における支援物資の仕分け・配送等に係る教訓が十分に生かされていない状況がみられた。逆に、胆振東部地震においては、2000年の有珠山噴火災害における非常災害対策現地本部の教訓を生かして、情報をすべて公開することによって混乱を回避した例も見られた。また、仮設住宅については、トレーラーハウスやモバイルハウス等の新たな取り組みが、災害救助法の下で弾力的に認められるように

なっている。このように、今後の大規模災害に対しては、被災者のニーズに合わせた新たな試みを導入するとともに、過去の災害対応における失敗や教訓を生かした取り組みが必要不可欠であり 2019 年の台風 19 号災害においては、是非ともそのような対応を求めたいものである。台風 19 号を含めた今後の災害対応に、本論文が少しでも役立てば幸いである。

謝辞

被災地現地調査・ヒアリング調査にご協力いただいた自治体等の皆様、わが母校倉敷市立第五福田小学校、東北大学公共政策大学院 WSA 報告書をまとめた大学院学生諸君、副担当の先生方、北海道胆振東部地震現地調査にご同行いただいた横浜国立大学板垣勝彦准教授ほか、本論文の作成にご協力いただいた関係者の皆様に深く感謝する。

なお、本研究は、科研費 16K03278 及び 19K01416 の研究助成を受けたものである。

参考文献

1) WSA(2011,2012,2013,2015)

<http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2011/a.html>

<http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2012/a.pdf>

<http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2013/a.pdf>

<http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2015/a.pdf>

2) 島田(2017),『実践 地域防災力の強化—東日本大震災の教訓と課題—』、ぎょうせい, pp.45-53

3) 前掲参考文献 2), pp.54-57

4) 会計検査院 (2012),「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況についての報告書」,

<http://report.jbaudit.go.jp/org/h23/ZUIJI7/2011-h23-3800-0.htm>

5) 国土交通省(2012),「応急仮設住宅建設必携中間とりまと

め」

<http://www.mlit.go.jp/common/000211741.pdf>

6) 厚生労働省(2011), 社会援護局長通知「東日本大震災に係る仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取り扱いについて」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001b0qj-img/2r9852000001b0u9.pdf>

7) 前掲参考文献 2), pp.67-80

8) 前掲参考文献 2), pp.80-85

9) 吉富望(2016),「元陸自幹部が説く 支援物資供給のあり方」,
<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/6685?page=2&layout=b>
(2019.10.2)

10) 内閣府防災担当(2017),「企業の事業継続に関する熊本地震の影響調査報告」,

http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyou/topics/pdf/kumamoto_report.pdf

11) 毎日新聞 (2016 年 10 月 19 日)

<http://mainichi.jp/articles/20161019/k00/00e/040/144000c>

12) 岩田司「熊本地震被害調査報告書」(2016 年 10 月)

http://irides.tohoku.ac.jp/media/files/_u/topic/file/20160929_Kumamoto_EQ_report_Iwata_web.pdf

13) 国土交通省住宅局「多様な発注方式、工法の情報提供について」(2014 年 5 月)

14) 熊本県西原村 (2019),「ゆうすい 令和元年 5 月号」

www.vill.nishihara.kumamoto.jp/images/yuusui/yuusuiR1.5.pdf

15) 前掲参考文献 12)

16) 国土交通省(2018),「平成 30 年 7 月豪雨災害の要と被害の特徴」,

https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kas-enbunkakai/shouinkai/daikibokouikigouu/1/pdf/daikibokouikigouu_01_s2.pdf

17) 総社市(2018),「平成 30 年 9 月定例市議会 行政報告要旨」,
<http://www.city.soja.okayama.jp/data/open/cnt/3/2422/6/3009gyoseihokoku.pdf>

18) 内閣府 (2018),「平成 30 年 7 月豪雨に係る住まいの確保について」,

<http://www.bousai.go.jp/updates/h30typhoon7/pdf/h301101.pdf>

19) ムービングハウス協会,

<http://www.platform.or.jp/fbox.php?eid=13095>

20) 内閣府(2019),「平成30年北海道胆振東部地震に係る被害状況等について」,

http://www.bousai.go.jp/updates/h30jishin_hokkaido/pdf/310128_jishin_hokkaido.pdf

21) 北海道(2018),「応急仮設住宅について」,

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/file.jsp?id=1167664>

22) 河北新報 (2019年2月15日),

https://www2.kahoku.co.jp/member/spe1197/20190215_02.html

23) 立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科 長坂俊成研究室(2019),「2018年北海道胆振東部地震における応急仮設住宅の居住性能に関する調査結果(概要報告)」,

<http://www.platform.or.jp/fbox.php?eid=13098>