

応急仮設住宅と災害公営住宅との連携のための法制度上の提案について

Legal system proposals to collaborate temporary housing and disaster public housing

佐々木晶二*¹

Shoji SASAKI

本稿では、現時点で復興法制の残された課題である「被災者の住まいの安定を図る法制度」の一つとして、「応急仮設住宅と災害公営住宅を円滑に連携させる仕組み」に着目した。その上で、まず、従来、実態が不明だった公営住宅法委任条例の全数調査を行い、この分析結果と、既存の法令、通知類の双方を踏まえて、災害救助法関係通知及び公営住宅法に関する法的論点と具体的な改正事項及びその内容を明らかにする。

キーワード: 災害救助法、公営住宅法、被災市街地復興特別措置法、応急仮設住宅、公営住宅

Keywords: 'Disaster Relief Act', 'Public Housing Act', 'Act on Special Measures concerning Reconstruction of Urban Districts Damaged by Disaster', 'Temporary Housing, Public Housing

1. 研究の背景と目的

東日本大震災後の2013年までに行われた災害対策基本法改正、大規模災害からの復興に関する法律の制定等によって、一定の恒久的な防災・復興法制が整備された。しかし、これらの恒久的な改正においても、「被災者の住まいの安定を図る法制度」については、十分措置されていない⁽¹⁾。

本研究においては、「被災者の住まいの安定を図る法制度」のうち、「応急仮設住宅と災害公営住宅とを円滑に連携させる仕組み」の実現に必要な法的論点整理と制度提案を行うものである。

既存の研究のうち、計画技術論の観点からは、牧紀男博士論文⁽²⁾において、建設型応急仮設住宅を災害公営住宅として再整備することが提案されている。また、東日本大震災後の借上型応急仮設住宅⁽³⁾についても、継続して居住したいとの意向調査結果が示され⁽⁴⁾、借上型応急仮設住宅においても災害公営住宅への移行の必要性が示唆されている。

内閣府の「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」⁽⁵⁾ (2014.8) では、委員の意見として公有地でのプレハブ仮設の公営住宅転用などが提案された。その後の内閣府の「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会論点整理」⁽⁶⁾ (2017.8、以下「住まい確保策論点整理」という。) では、応急仮設住宅の継続居住の必要性とその際の建築基準法上の課題整理まで踏み込んで分析した。

一方、応急仮設住宅と災害公営住宅とを円滑に連携させる仕組みに関する計画技術論等の検討は、依然として不十分である⁽⁷⁾。しかし、被災者の住まい確保のための多様なメニューの「一つ」として、「応急仮設住宅と災害公営住宅とを円滑に連携させる仕組み」の立法政策論を検討する価値は十分あると考える。

この仕組みを法制度上措置すべきとの提案を、生田長人⁽⁸⁾、島田明夫⁽⁹⁾が、既に行っている。しかし、いずれも立法措置の具体的内容については言及していない。内閣府「住まい確保策論点整理」においても建築基準法以外の法的論点については触れていない。

本論文では、これらの研究等の現状を踏まえ、災害救助法関係通知や公営住宅法に基づく委任条例まで踏み込んで、法的論点整理及び実現可能性のある法制度上の提案を行う。この点に本論文の新規性・実践性があると考えられる。

2. 研究の前提となる応急仮設住宅と災害公営住宅を連携する仕組みの選択

2-1 応急仮設住宅及び災害公営住宅の国の法律及び通知等の枠組みの整理

応急仮設住宅及び災害公営住宅の現行法上の適用関係を整理したものは表1のとおりである⁽¹⁰⁾。

なお、建築基準法適用関係の整理は、内閣府「住

*1 東京海上日動火災株式会社 顧問

Tokio Marine & Nichido Fire Insurance Co.,Ltd., Adviser

まい確保策論点整理」で整理されているので、本研究の対象からは除外する。

表1 応急仮設住宅・災害公営住宅に関する法令等の適用状況

	応急仮設住宅		災害公営住宅	
	建設型	借上型	建設型	借上型
根拠法令・政府通知等	災害救助法・施行令・施行規則・内閣府告示・災害救助事務処理要領・特別基準通知（内閣府防災担当政策統括官）		公営住宅法・施行令・施行規則 公営住宅法委任条例 被災市街地復興特別措置法第21条・福島再生特別措置法第28条・第40条・東日本大震災特別区域法第20条 公営住宅整備事業等補助要領（国土交通省住宅局）	
	応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ（国土交通省住宅局）	災害時における民間賃貸住宅の活用について（国土交通省住宅局等・厚生労働省）	公営住宅等整備基準（技術的助言）（国土交通省住宅局）	
補助率	当該都道府県の普通税収入見込額の ・2/100以下の部分:50/100 ・2/100を超え4/100以下の部分:80/100 ・4/100を超える部分:90/100		通常の災害:2/3 激甚災害:3/4	
賃料等の負担	家賃負担なし 光熱費のみ負担		軽減措置はあるものの家賃負担あり 光熱費負担あり	
地方自治法上の整理	超法規的措置として地方自治法第244条の2の公設の施設の条例整備規定の適用除外		公営住宅法及び条例で設置・管理	
消防法上の整理	消防署長等の判断で消防設備等の適用除外	通常適用	通常適用	
建築基準法上の整理	仮設建築物として単体規定・集団規定の適用除外	通常適用	通常適用	

2-2 関係法令の抽出と整理

(1) 応急仮設住宅関係法令

応急仮設住宅に関しては、法令・政府通知類が、国庫補助の対象とリンクしていることから、法令・通知類が基本的にそのまま適用されていると解される。このため、応急仮設住宅に関する立法政策論の前提となる関係法令の把握は表1の法令・政府通知類等をもって基本的に十分である。

(2) 公営住宅関係法令

災害公営住宅については、公営住宅法やこれに基づく通知類といった国の法令・通知に加え、公営住宅法委任条例が重要である。委任条例に関し、公営住宅法では、第15条の家賃決定などのほか、管理全体について、第48条において、法律で定める事項以外は条例で定めなければならないとされている。

災害公営住宅に係る立法政策論を検討する前提として、全国の公営住宅事業主体である都道府県及び市町村の公営住宅法委任条例の内容⁽¹¹⁾について、WEB上の条例データベースを活用して全数調査を行った⁽¹²⁾。その結果は表2のとおり。

表2 ブロック別の公営住宅委任条例の制定内容

	北海道	東北	関東	北陸	中部	近畿	中国	四国	九州沖縄	全国計	
公営住宅条例制定自治体数	171	223	280	78	229	167	109	91	248	1596	
特別法による入居資格要件特例規定状況	被災市街地特別措置法	132	179	237	65	196	149	98	85	229	1370
	福島特措法	60	109	122	3	83	31	25	3	61	497
東日本大震災特区法	0	42	30	0	0	1	0	0	0	73	
公営住宅を特定する法形式	条例で定める	29	196	194	70	160	118	88	47	160	1062
	規則又は告示等で定める	120	11	50	5	38	37	15	36	63	375
	条例原則・借上げ型のみ規則	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2
	規定なし	21	16	36	3	31	11	6	8	25	157
家賃の決定手続	首長が定める（法律と同じ規定）	171	223	280	78	229	167	109	91	248	1596
	法律に付加した規定	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
入居者の選考基準及び決定手続	首長が定める手続のみ	119	209	250	72	213	142	101	86	240	1432
	入居審査全体に専門家審査会	21	2	28	5	13	19	7	5	5	105
	住宅困窮度は専門家審査会で審議	29	12	2	1	5	6	1	0	4	60
特別な整備基準規定状況	災害の際の基準緩和の特例	0	21	1	0	0	0	0	0	0	22
	買取・借上で基準緩和の特例	0	0	7	2	5	1	1	6	0	22
例規集非公開自治体	1	6	0	2	3	2	0	1	15	30	

(備考)1. 数値は都道府県公営住宅条例及び市町村営の公営住宅条例の双方を合計している。
2. 条例の抽出にあたっては、「都道府県、市町村名」と「公営住宅」という用語を含む条例をリストアップして行った。この結果のうち、公営住宅法に根拠をもつ条例のみを対象とし、地方公共団体独自設置・管理の住宅に関する条例は対象外としている。
3. 地域ブロックのうち、関東は、茨城・栃木・群馬・埼玉・東京・神奈川、北陸は、新潟・富山・石川・福井を、中部は、山梨・長野・岐阜・静岡・愛知、三重を意味する。その他のブロックは通常の区分どおり。
4. 入居選考基準及び決定手続の数値のうち、住宅困窮度判定基準を審査会で審議する事例は個別の入居審査自体は首長で行うので、この数値のみ首長が定める手続のみの数値の内数である。

以上の公営住宅法委任条例の状況から、以後の立法政策論を展開する上で留意すべき点を3点述べる。

ア) 特別法で入居資格要件を緩和した点が条例に十分に反映されていない点について

被災市街地復興特別措置法第21条、福島復興再生特別措置法第28条、第40条、東日本大震災特別区域法第20条では、被災者の入居資格を住宅困窮要件に限定し、収入要件を入居資格に求めないことを法律上明記している。

しかし、条例での対応状況をみると、大部分の地方公共団体で、被災市街地復興特別措置法の入居者資格特例を規定しているものの、福島復興再生特別措置法や東日本大震災特別区域法に基づく入居者資格特例を条例で規定しているものは少ない⁽¹³⁾。

この状況について、国の公営住宅法法令担当官は、被災市街地復興特別措置法等による入居者資格特例措置は、地方公共団体の条例上の措置の有無にかかわらず、有効であり、被災者は所得要件なしに入居が可能となっていると解している⁽¹⁴⁾。

この解釈については、被災市街地復興特別措置法等の規定が、大規模な災害が起きた場合に、国の補助で整備した全国の公営住宅に円滑に被災者が受け入れられるように法律で全国統一的な仕組みを作ったこと、また、大規模災害時には、全国の市町村等の条例改正を待っている被災者の円滑な受け入れが困難になることを踏まえると妥当なものと呼び得る⁽¹⁵⁾。

よって、この公営住宅法等の規定と条例との関係の考え方を前提にして本論考では立法政策論を検討する。

イ) 具体的な公営住宅の場所等を規定していない条例の存在について

表2で示したとおり、条例において具体的な公営住宅の名称、場所等を明記しているものが多数であるが、条例に基づいた規則、告示等の、地方公共団体の長が行う法形式に委任している事例も存在する。これは地方公共団体における管理実態に即したものと考えられ妥当なものである。

今後の立法政策論においても、この条例等に基づく設置行為を前提にして検討を行う。

ただし、公営住宅法の委任条例等において、「具体的な公営住宅の場所等を規定していない事例」⁽¹⁶⁾、すなわち設置根拠規定が条例上存在しない条例も無視できない数存在する。

しかし、地方自治法第244条の2において「公の施設」の設置・管理のために条例整備を義務づけているのが、「住民への周知、使用の便宜を図る」⁽¹⁷⁾という目的であることを踏まえると、個別の公営住宅

を特定するという条例上の規定は、本来不可欠のものと考えざるを得ない。公営住宅の設置根拠規定を設けていない地方公共団体においては、当設置規定を早急に整備する必要がある。

本論文では、設置規定の条文明文化が、別途推進されることを前提にして立法政策論を検討する。

ウ) 条例で地域のニーズに対応した柔軟措置を講じている部分について

家賃の決定手続については、都道府県、市町村とも、特段の地方公共団体独自性のある条例は存在しない。これに対して、入居者の選考基準や決定手続については、地方公共団体ごとの自主性を発揮し、全体の判断を第三者委員会に委ねる条例など、地域の実情に応じた条例措置が講じられている。

一方、公営住宅の整備基準については、2012年度から法令規定事項から条例規定事項になり、それから数年しか経過していないにもかかわらず、既に、災害時に基準を緩和する条例や、買取・借上時に基準を緩和する内容の条例が制定されている。

以上の地方公共団体が独自に柔軟に対応した条例措置などを踏まえた上で、立法政策論を検討する。

3. 「応急仮設住宅と災害公営住宅とを円滑に連携させる仕組み」を実現する法形式の選択

「応急仮設住宅と災害公営住宅とを円滑に連携させる仕組み」を実現する法形式としては、現在の応急仮設住宅と災害公営住宅という制度とは全く別の新しい公物管理方式と構築する案（「新公物管理方式」）と、既存の制度を前提にする案の二つが理論的に想定できる。

既存の制度を前提にする案は、さらに、応急仮設住宅と災害公営住宅の重複を可能とする接続の方式（「兼用工作物方式」）と、重複せずに、応急仮設住宅の廃止と同時に災害公営住宅を設置し管理を開始する「接続方式」の二つの案が想定できる。

以上三つの方式の概要、立法にあたっての課題の一覧は、表3（次ページ参照）のとおりである。

具体的に表3の内容を補足説明する。

表3 応急仮設住宅と災害公営住宅を連携させる方式とその課題

	方式の概要	立法にあたっての課題
新公物管理方式	応急仮設の段階から改良を行い連続的に恒久的な公営住宅に移行する、新しい公物管理方式	・救助と恒久的な低所得者向け住宅に共通する新たな政策理念を構築して、独自の補助率等の予算措置を要求することが必要 ・応急・仮設ということで超法規的に適用除外されていた、地方自治法第244条の21による公の施設の条例制定義務、消防設備の整備義務など、他の法律との関係整理が必要 ・災害直後に、法令に基づかずに通知等で柔軟に実施していた応急仮設住宅のメリットを失わせる恐れがある
兼用工作物方式	応急仮設住宅に対して、一定時期以降は災害公営住宅としての法的位置づけを追加的に付与する方式	・同じ住戸について、応急仮設住宅と災害公営住宅という兼用工作物と観念するのは従来の兼用工作物の概念と異なる ・兼用工作物とすると応急仮設住宅自体が恒久化することになり、災害救助法の基本理念に反する
接続方式	応急仮設住宅から間を置かずに災害公営住宅に移管する方式	・応急仮設住宅に居住している居住者の居住住関係の安定性を維持する工夫が必要 ・応急仮設住宅、災害公営住宅の政策理念を維持することができる ・それぞれの制度所管省庁が責任をもって制度改正に取り組むことができる

まず、現行制度を前提にした二つの案のうち、「兼用工作物方式」は、応急仮設住宅が恒久化してしまうという問題点に加え、異なる機能を前提にするという兼用工作物の制度概念に合致しないこと⁽¹⁸⁾から、現実的な立法政策論にはなりえない。

「新公物管理方式」と「接続方式」について比較すると、「新公物管理方式」は、表3の記載した課題のほか、この制度を検討する担当省庁が簡単に決まりそうもないことなど、難しい課題が多い。

これに対して、「接続方式」は、表3記載のとおり、課題は解決可能である。また、それぞれの制度所管省庁も確定しており、検討の着手に向けた実務サイドへの働きかけも容易である。

このため、「新公物管理方式」は長期的検討課題とし、本研究では、応急仮設住宅と災害公営住宅を円滑に移管する「接続方式」に法形式を絞って、法的論点整理及び法制度上の提案を行う。

4. 「接続方式」実現のための法的論点整理及び法制度上の提案

4-1 法的論点整理及び法制度上の提案の前提

現行の災害救助法令及び通知類、公営住宅法令及び通知類に関して、災害救助法関連の通知類への委任しすぎの問題⁽¹⁹⁾、公営住宅における居住者の立場が位置づけられていない問題など、法制度上の基本

的な議論が存在する。しかし、本研究では、制度の実現可能性を優先して、これらの基本的な議論には踏み込まず、「接続方式」及び「大規模災害時での対応」の観点に限って、法的論点整理及び立法政策論の検討を行う。

4-2 応急仮設住宅関係法制等の論点整理及び改善提案

(1) 応急仮設住宅を災害公営住宅に接続するための必要な改正点

応急仮設住宅の具体的内容は、主に、「災害救助事務取扱要領」(2018.4) (以下「取扱要領」という。)及び個々の大規模災害の際に臨時にその都度発出される、特別基準と言われる通知類⁽²⁰⁾による。このうち、応急仮設住宅を災害公営住宅に移管する際に関係のある規定は、取扱要領における次の記述のみである。

第4 2 応急仮設住宅の供与 (5) 留意点
 (イ) 財産処分制限期間内 (2年) は、内閣総理大臣の承認を得て処分することが必要であるが、通常、換価処分できるものは換価処分をし、その収入は解体撤去等の処分のために必要とされる経費に充て、なお残余があるときに負担率に応じた国庫返還金が課される。
 (ウ) 解体撤去等に要する費用等は、災害救助費で負担できる。ただし、救助が終了し、内閣総理大臣の定める処分制限期間経過後においては有償譲渡等を含め都道府県の定めるところであり、都道府県の判断により救助以外の目的で使用する場合においては、都道府県が負担する。

この記述によれば、財産処分制限内・外にかかわらず、災害公営住宅に移管することは否定されていない。

現場の災害救助法事務担当者に「接続方式」の導入に安心感を与えるため、以下の一文を(エ)として追加することが有効と考える。また、国の災害救助法担当者側としても、従来の解釈の確認的な内容であることから抵抗の少ない案と考える。

なお、内閣総理大臣承認を通知で代えることは、災害公営住宅の災害時における必要性・公益性からみて可能と考える。

(エ) 応急仮設住宅を、公営住宅事業主体が取得して公営住宅として利用する場合においても、上記(イ)及び(ウ)の留意点は、そのまま適用されるものとする。この場合において、(イ)の内閣総理

大臣の承認を不要とし、内閣総理大臣への通知をもって足りるものとする。

(2) 大規模災害発生時の応急仮設住宅の運用に関して一般的に改善を検討すべき点

4-3 (2) ウ) で述べる、災害公営住宅への移管後の居住者の家賃減額措置を整備するにあたっては、応急仮設住宅の居住者がどういう条件で居住しているかを行政側が正確に理解しているかが重要である。この観点から、大規模災害発生直後であっても、地方公共団体の事務に負担をかけない範囲で、居住者の居住期間や負担内容などを、応急仮設住宅管理局から、適切な情報提供を受けておく必要がある。

このため、実際に借上げ型応急仮設住宅の際に運用されたもの⁽²¹⁾を参考にして、入居許可通知書の発行手続を取扱要領に明記することが適切である。

4-3 災害公営住宅関係法制等の論点整理及び改善提案

(1) 応急仮設住宅を災害公営住宅に円滑に移管するための公営住宅法等の改正事項を分析する視点

「接続方式」、すなわち、応急仮設住宅を居住者の居住の安定を確保しつつ、円滑に災害公営住宅に移管するためには、以下の点から法的論点を整理する必要がある。

ア) 公営住宅事業主体（公営住宅法第2条第16号に規定する公営住宅を供給する主体を「事業主体」という。以下同じ。）がどのような条件・タイミングで公営住宅への移管行為を行うべきか？（管理開始行為の課題）

イ) 応急仮設住宅の居住者が、公営住宅法及び条例の下で、移管した災害公営住宅に安定して住み続けることができるか？（募集、入居資格、選考手続の課題）

ウ) 応急仮設住宅の居住者の家賃負担増加に対する手当をどのようにすべきか？（家賃減額の課題）

さらに、公営住宅の居住環境という観点からは、

エ) 応急仮設住宅から移管される公営住宅の整備基準や耐用年数をどう整理すべきか？

という課題も、継続居住とは別の観点として存在する。この四つの観点から公営住宅法改正事項について検討を行う。

論点の全体像は表4のとおり。

表4 接続方式を実現するために必要な公営住宅法の改正内容

対象事項	応急仮設住宅と災害公営住宅を接続するために必要な法律改正内容	大規模な災害を前提として検討すべき法律改正内容
管理開始 48 地自 244の 2	・ 応急仮設住宅の居住者に対して、6ヶ月以上前に通知を行ったのちに、応急仮設住宅を公営住宅として設置することができることとする	・ なし
募集方法 22	・ なし（現行法の「災害」で対応可能）	・ なし
入居者資格 23 24	・ 応急仮設住宅の居住者が現に居住している住宅に設置される公営住宅に申し込んだ場合には、第23条各号の入居資格を具備するとみなすこと	・ 被災市街地復興特別措置法第21条の入居者特例の発災後3年間限定を延長することについて検討すること ・ 条例上存置している同居要件について、大規模災害の際の被災者には適用しない内容の規定を措置することを検討すること
選考手続 25	・ 応急仮設住宅の居住者は、当該応急仮設住宅に設置された公営住宅に入居できるものとする ・ この手続の際に条例で専門家からなる審査などの手続を付け加えるを妨げないようにすること	・ なし
家賃の減額 16 28 29	・ 応急仮設住宅の居住者が認められている期間内に当該住宅が公営住宅として設置される場合には、家賃を減額できることとする	・ 大規模な災害の被災者に対しては、公営住宅法第16条第4項の家賃の減免、同法第19条の家賃の徴収猶予の要請をすることができることを検討すること
整備基準の緩和 5	・ 応急仮設住宅に対して公営住宅として設置管理する場合には、一定の水準までその基準を緩和できることとする	・ 大規模災害の際の公営住宅の整備基準全体について緩和の必要性があるかどうかを検討すること
耐用年限の緩和 44、 令12	・ 応急仮設住宅を公営住宅と設置管理する場合には、耐用年限を短縮すること	・ 東日本大震災復興特別区域法第22条で東日本大震災に限定してとられた処分制限期間を耐用年数の4分の1から8分の1の期間に短縮した特例を、大規模災害一般に適用することを検討すること

（備考）数字は単独では公営住宅法の条文を、地自は地方自治法を、令は公営住宅法施行令を、その次の数字はその条文を示す。

(2) 応急仮設住宅を災害公営住宅に接続するための必要な改正点

ア) 管理開始行為の課題について

災害公営住宅として管理を開始する行為は、2-2(2)イ) で述べたとおり、公営住宅法ではなく条例によって設置行為を確定する仕組みとなっている。これを「接続方式」を検討する上でも前提とする。設置行為は条例に基づく仕組みであることから、本来は公営住宅事業主体の判断に委ねるべきである。

しかし、災害公営住宅として設置し管理開始をすることによって、家賃負担の発生など居住者の居住条件の変化をもたらす。このため、災害公営住宅として設置管理を行うことを、あらかじめ居住者に伝え、居住者に居住形態の選択のために時間的猶予を与えるということは、今後起きる大規模な災害に共通の課題である。

よって、公営住宅事業主体が、災害公営住宅として管理を開始する時点の一定期間前に災害公営住宅居住者に必要な通知を行う規定を設ける必要がある。

どの程度の事前の期間に通知すべきかについては、居住者の様々な居住形態の選択猶予期間という同様の目的を有する、借地借家法第 38 条第 4 項の定期借家権の終了通知期間である 6 ヶ月以上⁽²²⁾という期間を参考にす。このため、現時点での一つの案として「6 ヶ月以上」という案を提案する。

なお、応急仮設住宅の居住者が災害公営住宅への移管に同意している場合、通知を受けてから居住者が先に退去した場合など、6 ヶ月を短縮してもよいケースもありうる。その点は国土交通省令で例外を設けることも必要である。

また、通知の内容や仕方についても、神戸での借上型公営住宅の終了に伴う訴訟⁽²³⁾を踏まえると、省令レベルで通知時期及び通知の書式、通知すべき内容などを明確に定めることが望ましい。

以上の検討を踏まえ、被災市街地復興特別措置法⁽²⁴⁾に追加すべき条文案は以下のとおり。

第A条 公営住宅事業主体は、応急仮設住宅に対して公営住宅として設置管理を開始しようとする場合には、当該設置管理の開始時期の 6 ヶ月以上前に、国土交通省令に定めるところに従い、当該応急仮設住宅の居住者に対して、公営住宅として設置及び管理する旨を通知しなければならない。

2 前項の通知を行って 6 ヶ月が経過して以降、公営住宅事業主体は、当該応急仮設住宅を対象として、公営住宅として設置し管理を開始することがで

きる。ただし、当該応急仮設住宅の居住者が公営住宅としての設置管理に同意している場合その他国土交通省令で定める場合においては、6 ヶ月の期間を経過前であっても、公営住宅として設置し管理を開始することができる。

イ) 募集、入居資格、選考手続の課題について

応急仮設住宅に対して、災害公営住宅としての設置行為が行われた場合には、新たに公営住宅が設置されたことになるので、公募条件の緩和、入居資格の特例、さらに選考手続の特例を講じないと、安定的に居住を継続することができない。

まず、公募要件の適用除外については、公営住宅法第 21 条に「災害」全般について除外規定が設けられており、課題は存在しない。

これに対して、同法第 23 条の入居者要件は、被災市街地復興特別措置法第 21 条によって所得要件のみ外して住宅困窮要件が残っている。このままでは他により深刻な住宅困窮者が存在するときに継続居住ができない。このため、応急仮設住宅の居住者の継続居住が可能となるよう、公営住宅法第 24 条第 1 項の借上げ公営住宅の用途廃止の場合と同様に、公営住宅法第 23 条の入居者資格をすべて具備するものとみなすことが必要である。

また、公営住宅法第 25 条第 1 項に基づき、災害時でも入居申込者が公営住宅の戸数を超えた場合には、公開抽選や選考手続が行われることから、この規定を適用除外として、継続入居が可能となる措置が必要である。ただし、選考手続については、公営住宅法第 25 条 1 項で本来、条例で規定することを求めており、現実にも柔軟な手続が、2-2(2)ウ) で示したとおり設けられている。

そこで、第 25 条第 1 項の規定によらないで応急仮設住宅の居住者を選考できる規定を設けたうえで、さらに、継続入居の際に条例で手続を追加することを許容する規定も併せて措置することが適切と考える。

以上の検討を踏まえ、被災市街地復興特別措置法に追加すべき条文案は以下のとおり。

第B条 応急仮設住宅の居住者が、当該応急仮設住宅に対して、第A条の規定に基づき設置された公営住宅に入居の申し込みをした場合においては、その者は、公営住宅法第 23 条各号に掲げる条件を具備する者とみなす⁽²⁵⁾。

第C条 応急仮設住宅の居住者が、第B条の規定する入居の申し込みをした場合においては、公営住宅法第25条第1項の規定にかかわらず、その者を当該公営住宅に入居させることができる⁽²⁶⁾。この際、公営住宅法第23条に追加して条例で定めた入居者資格要件⁽²⁷⁾その他の事項を審査するため、条例で必要な手続を定めることを妨げるものではない⁽²⁸⁾。

ウ) 家賃減額の課題について

応急仮設住宅の居住者が法令上の規定等に基づき居住できるとされている期間⁽²⁹⁾内に、災害公営住宅に移管する場合には、仮に災害公営住宅の家賃は低額とはいえ、家賃無料で居住できるという居住者の期待や利益を侵害することになる。

一方で、エ) に述べるとおり、災害公営住宅として設置し管理を開始するにあたっては応急仮設住宅よりは高い一定の整備水準を満たすための改良工事を行うことも想定される。よって居住者が本来負担すべき家賃水準は一概に従前どおりとも決めつけられない。

この改良工事は個別の地方公共団体、個別の公営住宅ごとに異なることも踏まえると、法律で具体の負担緩和措置を規定するのではなく、公営住宅事業主体である地方公共団体の判断で減額できるという規定が望ましい。

以上の検討を踏まえ、被災市街地復興特別措置法に追加すべき条文案は以下のとおり。

第D条 公営住宅事業主体は、第C条の規定に基づき、応急仮設住宅の居住者を当該応急仮設住宅に設置した公営住宅に入居させる場合において、建築基準法第85条第4項に基づいて特定行政庁の許可を受けている期間その他応急仮設住宅の居住者が安定して居住することができる期間として国土交通省令⁽³⁰⁾で定める期間内に当該設置行為が行われた場合には、公営住宅法第16条第1項の規定にかかわらず、当該公営住宅の家賃を減額することができる⁽³¹⁾。

なお、応急仮設住宅の使用が許可された期間の終了と同時に災害公営住宅に移管する場合の居住者の家賃負担については、(3)イ) で述べる。

エ) 整備基準及び耐用年数について

応急仮設住宅から災害公営住宅に移管する場合の整備基準については、内閣府「被災者の住まいの確保等に関する委員の意見整理」で応急仮設住宅と復興住宅の中間的な住宅が議論されており⁽³²⁾、新規建

設に比べ若干整備水準の低い建築物も許容される可能性が高い。

また、公営住宅委任条例においては、2-2(2)ウ) で述べたとおり、災害時の特例や買い取り・借上げなど既存の住宅を活用する場合に、公営住宅の整備水準を緩和する特例を設けている事例もできている。

しかし、応急仮設住宅から移管した災害公営住宅の整備基準を緩和するにあたって、単純に住環境基準やバリアフリー基準などを適用除外するのではなく、全国的にみて最低限守るべき基準は省令レベルで規定することが望ましい。

また、整備基準の一定の緩和は同様に法令で定めている耐用年数ともリンクして緩和が必要となる⁽³³⁾。

以上の検討を踏まえ、被災市街地復興特別措置法に追加すべき条文案は以下のとおり。

第E条 公営住宅事業主体は、応急仮設住宅を公営住宅として設置管理する場合には、公営住宅法第5条第1項の規定にかかわらず、別に国土交通省令で定める基準を参酌して、応急仮設住宅の改良など必要な整備を行わなければならない。

第F条 公営住宅法第44条第1項の規定にかかわらず、応急仮設住宅を公営住宅として設置管理した場合には、第E条の規定に基づき必要とされる改良工事その他の整備を踏まえ、政令で適切な耐用年数を政令で定めることとする。

(3) 大規模災害の発生時に備えて公営住宅法等の改正を一般的に検討すべき点

表4に記載のとおり。このうち、特に重要と考える、入居者資格と家賃減額関係について補足説明する。

ア) 入居者資格に関する一般的な改正検討事項

被災市街地復興特別措置法第21条の入居者資格特例は、発災後3年間に限定している。一方で、東日本大震災特別区域法第20条に基づき、復興推進計画の認定を受ければ最長10年間まで延長できることが措置されている。また、現実にも岩手県をはじめ多くの県及び市町村で延長を行っている⁽³⁴⁾。

入居資格緩和の期間については、東日本大震災の実態を踏まえ、東日本大震災に限定せず、恒久的な措置として、例えば、被災市街地復興特別措置法の3年間の限定を大規模な災害であれば緩和できる方向で検討を進めるべきと考える。

また、2011.8.26に成立した「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法

律の整備に関する法律」では、公営住宅法第 23 条の入居者要件から同居要件を削除するとともに被災市街地復興特別措置法第 21 条の入居者要件の特例対象からも同居要件を削除している。一方で、公営住宅法では入居者要件から削除した同居要件が多数の公営住宅委任条例では残っている。また、2-2(2)ア)で述べたとおり、大規模災害発生時に迅速かつもれなく個別条例改正が実施される可能性も低い。

このため、今後の大規模災害の際には、同居要件を満たさない単身者が、全国に存在する公営住宅に入居することが困難となる可能性がある。

被災市街地復興特別措置法第 21 条は、2-2(2)ア)で分析したように、条例の規定にかかわらず全国で統一的に被災者の公営住宅の入居促進を図る規定と解することができる。この解釈に立つのであれば、条例で規定している同居者要件についても、法律で適用除外できないかについて検討する必要があると考える。なお、この検討をするにあたっては、条例を制定している地方公共団体の意見も十分に反映させ、地方自治の本旨と被災者の生活支援のバランスをとることに十分配慮すべきである。

イ) 家賃減額に関する一般的な改正事項

応急仮設住宅について居住を許可された期間終了と同時に災害公営住宅に移管される場合の家賃の問題は、災害公営住宅に居住する被災者と共通の問題として家賃規定のあり方を議論することが適切である。

家賃決定手続を定める公営住宅法第 16 条、その減額や減免の手続について定める同法第 16 条第 4 項及び第 19 条では、公営住宅事業主体が定めることとなっており、居住者側の行為は条文上一切想定されていない。また、2-2(2)ウ)で述べたとおり、公営住宅法委任条例でも家賃に関して独自の手続は措置されておらず、家賃関連規定は、地方公共団体の自主性だけでは改善しない可能性が高い。

一方で、大災害発生後の復旧・復興過程においては、被災地の経済状況、雇用状況が不安定なことから、家賃の減免や徴収猶予など居住者側の特別の事情が、公営住宅事業主体が知り得ないタイミングや程度で発生する可能性が、平時に比べて高いことが想定される。

このため、大災害発生時の被災者を対象にして、例えば、家賃の減額や徴収猶予の公営住宅事業主体に要請を行うことができる旨の規定など、被災者の個別事情を適切に事業主体が把握できる仕組みにつ

いて、現場の公営住宅事業主体の意見も聞きながら検討する必要がある。

5. まとめと今後の課題

本研究においては、「応急仮設住宅と災害公営住宅とを円滑に連携させる仕組み」のための法的な論点整理及び法制度上の提案を行うため、まず、従来、分析されていなかった公営住宅委任条例の内容把握を行った。

その上で、災害救助法、公営住宅法の現行法令や条例を前提にして移管を行う「接続方式」に絞って、被災者の安定的な居住継続等のために必要となる災害救助法の事務処理要領、公営住宅法の改正事項の提案を明らかにした。

今後は、大規模な災害が発生した際の法改正の準備として、法制度所管官庁である内閣府や国土交通省の担当者と共同で研究を進めたい。また、本研究で整理した、応急仮設住宅と災害公営住宅の「接続方式」を一つの手法として位置づけ、計画技術論、建築技術論の研究者との共同研究を開始したい。

特に、応急仮設住宅、災害公営住宅双方とも建設用地不足が強く予想されている首都直下地震等においては、応急仮設住宅をそのまま災害公営住宅に活用するニーズも想定されるので、事前復興計画の作成、改定手続にも参画して、本研究の成果を活用していきたい。

6. 謝辞

ヒヤリング調査に協力いただいた国土交通省住宅局公営住宅法法令担当官に感謝申し上げます。

補注

- (1) 津久井進『大災害と法』（岩波書店、2012.7.21）、津久井進「被災地の住宅問題と法」（『法律時報』第89巻4号、2016.4）、山崎栄一『自然再災害と被災者支援』（日本評論社、2013.9.12）、山崎栄一「自然災害における生活保障」（尾形健編『福祉権保障の現代的展開』（日本評論社2018.6.15）161頁-188頁）、岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会、2014.9.13）、岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会、2018.7.20）、松岡勝美ほか編『災害復興の法と法曹』（成文堂、2016.3.22）、佐々木晶二『最新防災復興法制』（第一法規、2017.2.15）参照。
- (2) 牧紀男博士論文「自然災害後の「応急居住空間」の変遷とその整備手法に関する研究」（京大大学術情報リポジトリ,1997.3.24）113頁において、「郊外型の応急仮

- 設住宅については、住性能を向上させ、共用施設を充実させることにより、災害公営住宅として整備していく方針が望ましい。」と述べられている。
- (3) 以下、建設型の応急仮設住宅と借上型の応急仮設住宅の定義は、内閣府告示「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1項第2号による。
- (4) 米野史健「仙台市内の応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借り上げにおける入居の実態」（日本建築学会計画系論文集第78巻第689号），1595頁参照。
- (5) 内閣府「被災者の住まい確保策に関する委員の意見整理」（2014.8）では、16頁に「（応急仮設住宅について）公有地で中長期的に使用できる場所があれば、原則2年後から公営住宅としてしよめるよう、当初から基礎等を強化して、耐久性を向上させるべきである。」と、17頁には「従来型の応急仮設住宅に加え、将来、災害公営住宅に転用できる応急住宅、応急借上げ住宅といった多様な住まいの選択肢を提供する仕組みが必要である。」との指摘がある。
- (6) 内閣府の「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会論点整理」（2017.8）本編9頁「3-2 (2) ②応急建設住宅の活用」の項目で「建設資材や建設技術者が不足し、住宅再建には長期間を要するという前提で、応急対策と復旧・復興対策を連続して一体的に実施することが必要となる。」及び20頁「6-1 (1) 被災者に状況に応じた適切な支援」の項目で「地方公共団体は、災害救助法の救助期間の終了に伴い、広域避難している被災者も含めて円滑に住まいの再建にうつることができるよう、被災者の属性や居住形態に応じた支援を講じるべきである。」とその一つの方策として応急仮設住宅の再活用を挙げている。
- (7) 計画技術論、建築技術論の課題は、内閣府「住まい確保策論点整理」参考資料編参照。
- (8) 生田長人ほか「防災の法制度に関する立法政策的研究-その2-」（国土交通省国土交通政策研究所『国土交通政策研究』（第114-2号、2015.3）、100頁参照。
- (9) 島田明夫『実践 地域防災力の強化』（ぎょうせい、2017.7.5）91頁参照。
- (10) 表1における「補助率」と「賃料等の負担」は、表1の「根拠法令・政府通知等」による。「地方自治法上の整理」は、松本英昭『新版逐条地方自治法第8次改訂版』の1062頁において、解釈として「利用状況に応じて適宜適用除外するものの事例として「避難小屋」を挙げている」点を根拠とする。「消防法上の整理」は消防庁予防課「応急仮設住宅等に係る執務資料の送付について」（2011.4.28、事務連絡）別添問2参照。建築基準法関係は建築基準法の規定どおり。
- (11) 本研究では応急仮設住宅と災害公営住宅との連携が論点であるため、管理開始時点に係る事項について条例の内容把握を行った。
- (12) 条例収集は、同志社大学が整備した「条例Webアーカイブデータベース」等の公開資料を活用した。検索期間は2018年8月1日から20日まで。ただし、WEBに公表されていない条例があることに注意が必要。調査結果は以下のURLに公開する。
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1xSXQiH44P-5n3owEPy1qXuSUF8JwE2BpPGG6vNwrHdY/edit?usp=sharing>
- (13) 1995年の阪神・淡路大震災の際の建設省住宅局長通達「被災市街地復興特別措置法第21条の施行について」（1995.2.26）I四では、「すみやかに条例等の整備に努めること」と記載していたが、福島復興再生特別措置法の施行の際の国土交通省住宅局長通知「福島復興再生特別措置法の施行について」（2012.5.30）では条例等の整備を記載しなかったことも、背景の一つである。
- (14) 2018年8月23日に実施した国土交通省住宅局公営住宅法法令担当官へのヒヤリング結果による。
- (15) 法律と条例の関係についての近年の学説及び行政事務の考え方については、宇賀克也『地方自治法概説（第3版）』（有斐閣、2009.4.5）150頁-162頁及び松本英昭『要説地方自治法（第九次改訂版）』（ぎょうせい、2015.4.5）260頁-294頁参照。具体的には、最高裁徳島市公安条例事件（最判昭和50.9.10）における「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによつてこれを決しなければならない。」という考え方を前提にして、法律と条例の関係を、双方の趣旨、目的等を分析して判断する考え方に基づいている。
- なお、この考え方に基づき法律の規定が条例に優先すると解釈するとしても、大規模災害時での現場での混乱を減らす観点から、条例においても、被災市街地復興特別措置法等の入居者資格特例を条例に規定しておくことが望ましいと考える。公営住宅法所管部局において、大規模災害の発生前に適切な情報提供や要請を地方公共団体に行うことを期待する。
- (16) 「具体的な公営住宅の場所等を規定していない事例」とは、単独条例である公営住宅設置条例も定めておらず、さらに、公営住宅管理条例の中にも設置規定を設けていないものを意味している。
- (17) 松本英昭『要説地方自治法（第九次改訂版）』（ぎょうせい、2015.4.5）577頁参照。

- (18) 兼用工作物とは道路、都市公園法、河川法などで規定されているもので、一つの工作物に対して複数の異なる機能を発揮することを前提としている。例えば、都市公園法第5条の10では、「都市公園と河川、道路、下水道その他の施設又は工作物（以下これらを「他の工作物」という。）とが相互に効用を兼ねる場合においては、当該都市公園の公園管理者及び他の工作物の管理者は、当該都市公園及び他の工作物の管理については、第二条の三の規定にかかわらず、協議して別にその管理の方法を定めることができる。」と規定されている。応急仮設住宅と災害公営住宅は居住機能という一つの機能を前提にすることから、「兼用工作物」の概念にあてはまらない。（下線部筆者追加）
- (19) 佐々木晶二『最新防災復興法制』（第一法規、2017.2.15）47頁参照。
- (20) 東日本大震災及び熊本地震関係で発出された通知類は、佐々木晶二『最新防災復興法制』（第一法規、2017.2.15）250頁-287頁参照。
- (21) 国土交通省住宅局住宅総合整備課・土地建設産業局不動産課・厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室「災害時における民間賃貸住宅の活用について（資料編）」（2012.11）306頁によれば、山形県避難者向け住宅入居（変更）許可通知書では、入居許可期間、許可条件、入居許可者を明記した通知が運用されている。
- (22) 田山輝明ほか編『新基本法コンメンタール借地借家法』230頁において6ヶ月間の通知は代替物件の探索等のためと説明している。
- (23) 神戸地裁平成29年10月10日判決参照。
- (24) 改正条文をどの法律に置くかは本質的な課題ではない。本論考では、既に恒久法である被災市街地復興特別措置法において、入居者資格特例規定が設けられていることから、被災市街地復興特別措置法に条文を追加する形で案文を提示する。
- (25) 類似の条文としては、公営住宅法第24条第1項「公営住宅の借上げに係る契約の終了又は第四十四条第三項の規定による公営住宅の用途の廃止により当該公営住宅の明渡しをしようとする入居者が、当該明渡しに伴い他の公営住宅に入居の申込みをした場合においては、その者は、前条各号に掲げる条件を具備する者とみなす。」がある。（下線部筆者追加）
- (26) 類似の条文としては、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律第20条第1項「前条の規定による申出に係る代替住宅が公営住宅である場合において、当該申出をした者が次の各号のいずれかに該当する者であるときは、当該公営住宅を管理する地方公共団体は、公営住宅法第二十二條第一項及び第二十五條第一項の規定にかかわらず、その者を当該公営住宅に入居させるものとする。（略）」がある。なお、この条文では、「入居させるものとする」と規定しているが、上記第C条では、一定の裁量権を公営住宅事業主体である地方公共団体が留保した方が、項別の現場の事情に対応できると考え、「できる」と規定した。（下線部筆者追加）
- (27) 地方公共団体で暴力団組員排除条件を追加している事例が多数存在し、その規定を念頭においている。
- (28) 「妨げるものではない」は、環境関係法令の用例、例えば、水質汚濁防止法第29条水質汚濁防止法第29条の「この法律の規定は、地方公共団体が、次に掲げる事項に関し条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない。（略）」を参考とした。（下線部筆者追加）
- (29) 応急仮設住宅の居住期間のうち、建設型応急仮設住宅は、建築基準法第85条及び特定非常の被害者の権利利益の保全を図るための特別措置に関する法律第8条で規律される。さらに、借上型応急仮設住宅についても、取扱要領「第4 2 応急仮設住宅 (3) 期間」に基づき、建設型応急仮設住宅に準じて延長できる。
- (30) 国土交通省令で想定している内容は、仮設住宅として建築基準法又は特定非常の被害者の権利利益の保全を図るための特別措置に関する法律で仮設建築物としての使用許可が出ている期間、または借上型応急仮設住宅で、災害救助事業主体から使用許可通知で通知された期間である。
- (31) 類似の条文としては、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律第20条第2項「前項に規定する公営住宅を管理する地方公共団体は、同項に規定する者を公営住宅に入居させる場合において、その者が従前賃借していた延焼等危険賃貸住宅の家賃を当該公営住宅の家賃が超えることとなり、その者の家賃負担の軽減を図るため必要があると認めるときは、公営住宅法第十六条第一項若しくは第四項、第二十八条第二項若しくは第四項又は第二十九条第六項の規定にかかわらず、政令で定めるところにより、当該公営住宅の家賃を減額することができる。」がある。
- (32) 内閣府「被災者の住まい確保策に関する委員の意見整理」（2014.8）17頁において「応急仮設住宅と復興住宅の中間的な住宅（耐用年数20年程度）が必要の指摘についてどう考えるか」という検討課題が示されている。
- (33) 補注(32)の「中間的な住宅」では、耐用年数短縮が前提になっていることに留意すべきである。
- (34) 復興庁HPの復興推進計画の認定状況のページ http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-13/2018_PDF/20180706_suishin.pdf (2018.8.27最終閲覧) 参照。