

東日本大震災においては、住家全壊が約13万棟、半壊が27万棟に及び、応急仮設住宅が約14万戸
供与(うち建設:約5.3万戸、民間賃貸住宅(借上げ):6.8万戸、公営住宅等:約1.9万戸)されたが、

- ① 被災者にとって避難所から住まいの再建に至るまでの過程が不明確
- ② 民間賃貸住宅の活用において混乱が生じた(建設仮設とのグレードの差、賃貸契約終了の方策等の課題あり)
- ③ 建設完了までに半年以上の期間を要するとともに、追加工事等もあって多額の費用を要した等の課題が明らかになったところ。



主な検討課題 (防災対策推進検討会議最終報告(H24.7))

- 避難所から応急仮設住宅へ移る流れに加えて、自宅の再建、災害公営住宅の整備、民間賃貸住宅の活用等を組み合わせた、被災者の資力やニーズも踏まえた公平で効率的・効果的な住まいの確保策を検討すべきである。また、災害時に応急的に建設された住宅が、将来にわたって有効に活用されるような方策について検討すべきである。
- 巨大災害においては応急仮設住宅を建設するだけでは供給不足になることから、都道府県等は平時より民間の賃貸住宅の活用に向けた空家・空室の調査を行うとともに、民間賃貸住宅を借り上げる際の取扱い等について示すべきである。
- 各種救助に関する実施基準について、災害は、規模・地域・季節等の違いにより、毎回様相が異なるため、地方公共団体が個々の災害に適切に対応できるよう、より使い勝手の良い制度に改めるべきである。

自然災害による住宅被災者への支援のあり方について

○被災者の住まいの確保策について、自助、公助、共助や、国と地方の役割分担、求められるニーズなど全体像を踏まえつつ、国の支援のあり方、支援の範囲等について、まず整理する必要がある。

※ 次ページ以降の今後の取組み①～③については、国の支援のあり方等の整理と合わせ、別途有識者による検討会を開催し、調査審議を進めていく。

自助、共助など

ボランティア

義援金

火災保険

共済

地震保険

公助など

災害救助法（※応急対策）
（避難所・応急仮設住宅・応急修理）

被災者生活再建支援制度

地方公共団体単独の生活再建支援制度

住宅金融支援機構（災害復興融資）

災害援護資金貸付金

公営住宅

税・公共料金の減免

雇用保険の失業等給付 等

今後の取組み①

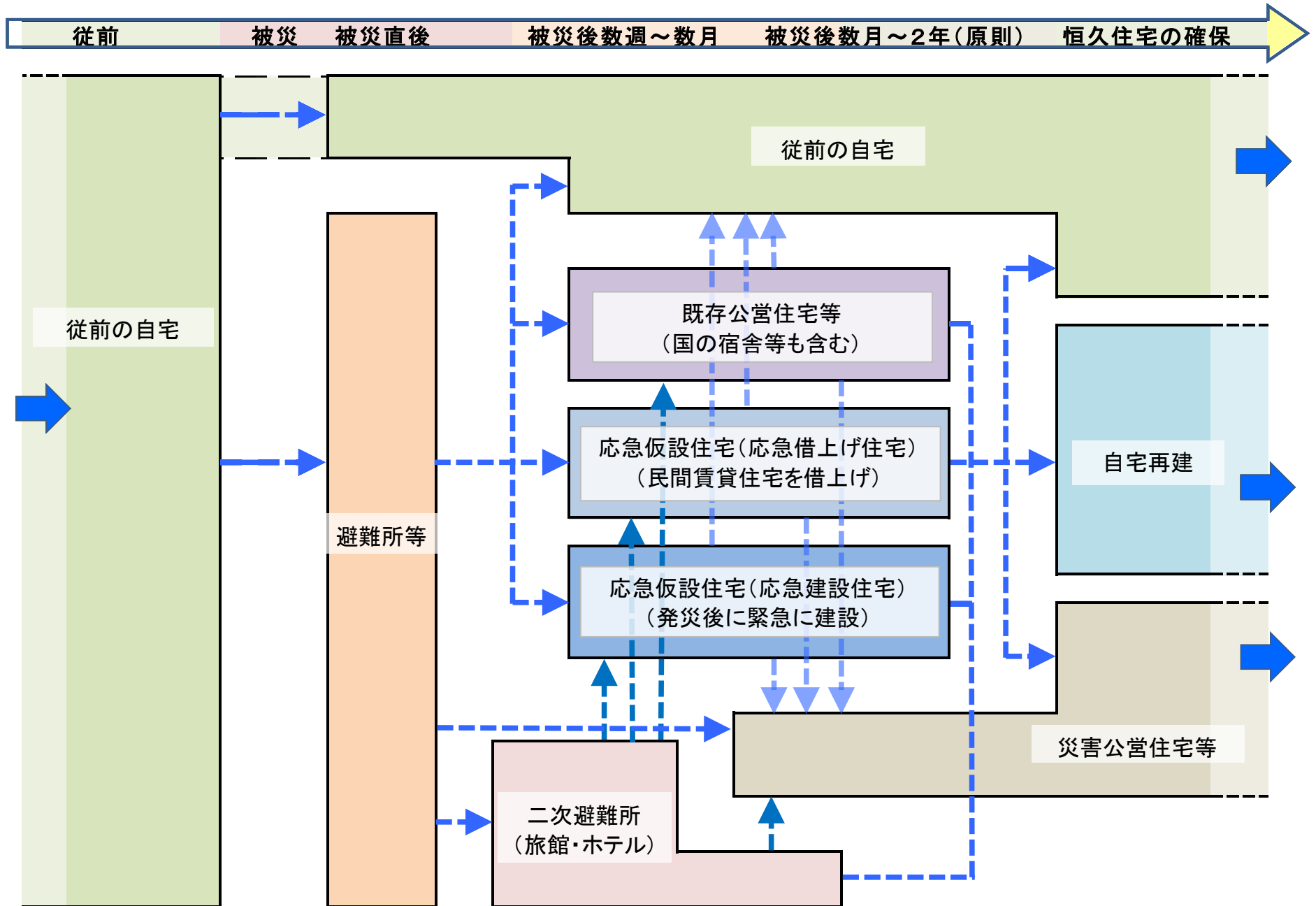
○避難所から応急仮設住宅へ移る流れに加えて、自宅の再建、災害公営住宅の整備、民間賃貸住宅の活用等を組み合わせた、被災者の資力やニーズも踏まえた公平で効率的・効果的な住まいの確保策を検討すべきである。また、災害時に応急的に建設された住宅が、将来にわたって有効に活用されるような方策について検討すべきである。



今後の課題・方向性

- ①これまで応急仮設住宅については、原則、建設仮設により対応してきたが、今後の巨大災害の発生を踏まえ、民間賃貸住宅等の空き住戸が存在する地域では、より迅速な住宅供給、被災者のニーズへの対応、予算の効率的な活用等の観点から、民間賃貸住宅との併用により対応していくことが必要ではないか。(民間賃貸住宅との併用のあり方について検討が必要)
- ②仮に応急仮設住宅を建設する場合、これまでの応急仮設住宅の有効利用の例を踏まえ、災害の規模・種類や地域の特性に応じて、最適な組合せ例をとりまとめて都道府県へあらかじめ提示し、各都道府県において平常時から具体的な検討や準備を促す仕組みが必要ではないか。
(例：応急仮設住宅の転用、災害公営住宅の早期供給 等)

被災から恒久的な住宅確保までの現状



応急建設住宅と応急借上げ住宅の比較

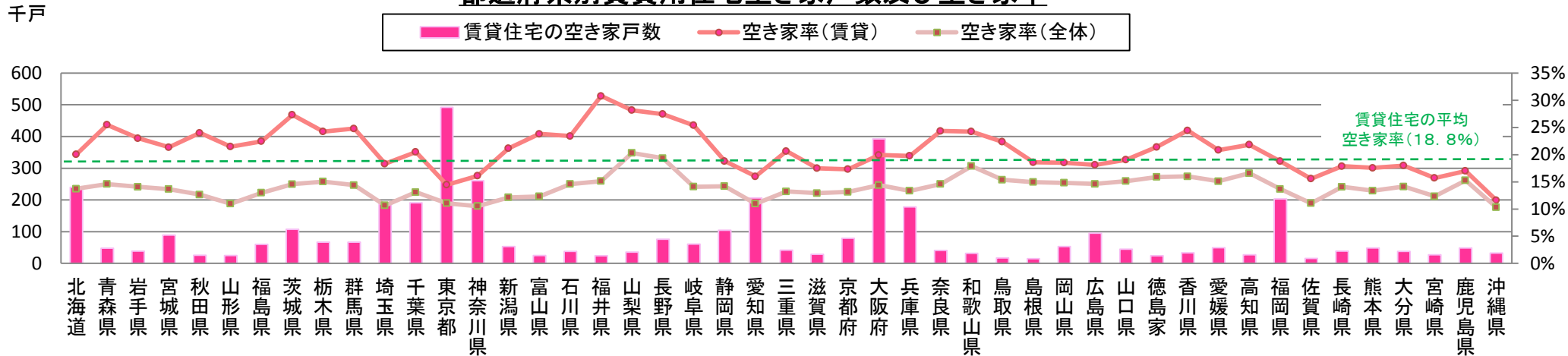
	応急建設住宅 (発災後に緊急に建設)	応急借上げ住宅 (民間賃貸住宅を借上げ)
提供までの期間	<ul style="list-style-type: none"> ・建設に要する期間が必要 (通常、着工から完成までに3~4週間程度必要) 	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の住宅を活用することから比較的短期間に提供可能 ・空家がない場合は対応不能
住宅の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・被災地の近くで立地が可能 ・同じ場所にまとまった戸数を確保することが可能 ・従前のコミュニティの維持が比較的容易 ・入居者への効率的な生活支援・情報提供が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・被災地の近くで提供が困難 (物件は使用不能の可能性大) ・近隣でまとまった戸数を確保できるかは不明(基本的に困難) ・(建設仮設と比較して)住宅居住性のレベルは高い(立地・間取りの選択が比較的容易)
課題	<ul style="list-style-type: none"> ・建設コスト (概ね600~700万円*程度) ・撤去、廃棄物処理が必要 <p>* 東日本大震災における実績 (H25.1時点)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・退去時の原状回復の問題 (住宅所有者との調整) ・被災者が継続居住を希望した場合の調整

資料：「災害時における民間賃貸住宅の活用について（被災者に円滑に応急借上げ住宅を提供するための手引き）」
 (平成24年11月 国土交通省住宅局住宅総合整備課・国土交通省土地・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) より作成

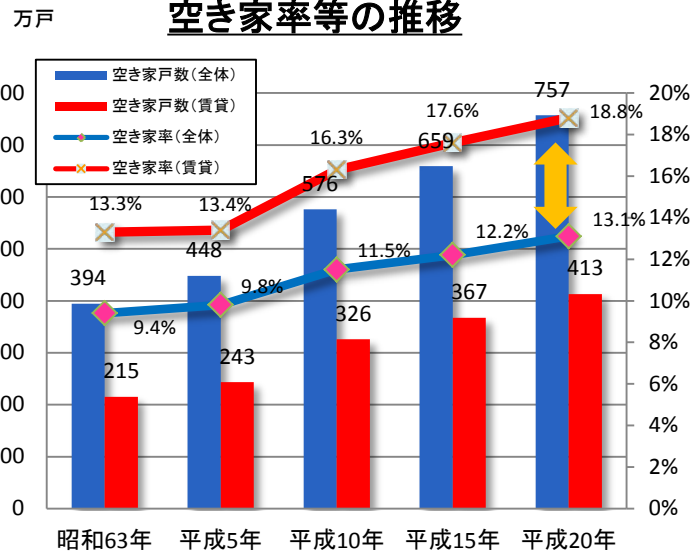
賃貸住宅の空き家の状況

賃貸住宅の空き家率は住宅ストック全体よりも全国的に高く、特に地方部は平均的に高い傾向。築年が古い住宅ほど空き家率が高く、木造の共同住宅の空き家率は30%を超える。

都道府県別賃貸用住宅空き家戸数及び空き家率

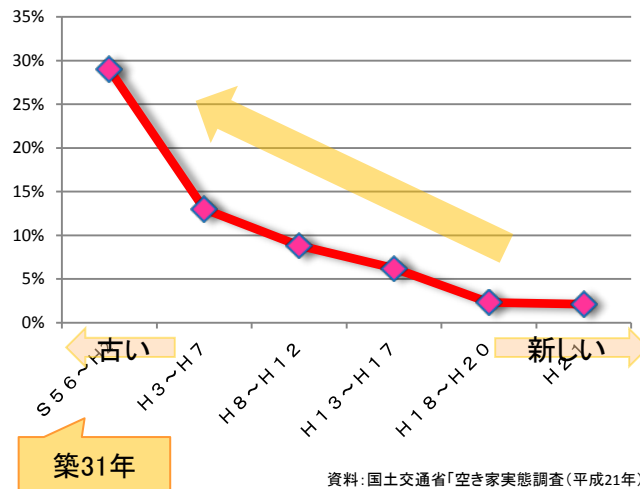


空き家率等の推移



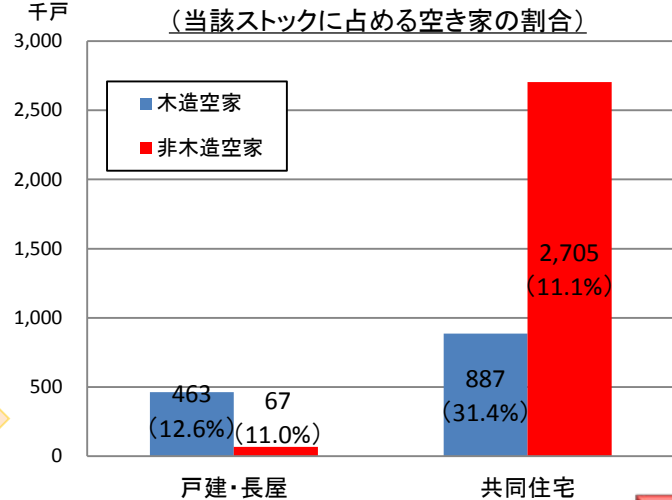
資料:総務省「住宅・土地統計調査」を基に国交省推計

民間賃貸住宅の空き家率(施工時期別)



資料:国土交通省「空き家実態調査(平成21年)」

建て方別 賃貸住宅空き家戸数(当該ストックに占める空き家の割合)



資料:総務省「住宅・土地統計調査」を基に国交省推計

応急仮設住宅の有効利用

■改修による恒久化(長崎県)

災害の長期化や被害の拡大により公営住宅が不足することを踏まえ、2Kの木造仮設住宅86棟178戸について、1棟1戸の4DKの単独住宅として改修した。改修費用は事業主体である県が負担(3,000千円/棟)し、竣工後は島原市及び深江町に無償で譲渡され、市町の行政財産として管理された。

※ きんもくせい32号(浅野弥三氏提供) / 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局



改修による恒久化 ※

■他の用途への転用(長崎県)

雲仙普賢岳噴火災害における応急仮設住宅の利用が長期化するにつれて、居住する避難住民から、集会所設置の要望があり、県は応急仮設住宅の空き室の利用を認め、9団地10棟19戸を集会所として利用した。



恒久使用を前提に設計

■恒久使用を前提に設計(宮城県・福島県)

女川町において、スチールコンテナの積層による応急仮設住宅を建設した。断熱性・遮音性に優れており、移設して恒久的なアパートとして使用できる。(宮城県)

通常は迅速・大量・安価に建設するため木製の杭を用いているが、軟弱地盤等の理由により、コンクリート基礎を敷設したものもある。(福島県)



基礎の敷設

■既存建築物の活用(鹿児島県)

平成24年9月の台風16号・17号被害に対し、与論町の情報センター倉庫として使用していた旧保育所(築42年)を改修し、応急仮設住宅として供与した。



既存建築物の活用

■ 応急仮設住宅と並行して公営住宅を供給(長崎県)

雲仙普賢岳噴火から約8ヶ月経過した時点(平成3年7月上旬)において、用地の手配や建設事業者の供給能力より、応急仮設住宅の全戸完成のめどは立っていない状況であった。住宅の総量を早期に確保し、かつ長期化する災害において中・長期的な住宅対策の受け皿とするため、県営住宅106戸を建設することとした。

仮設住宅の戸数を補完する意味合いもあったため、その建設は急を要し、軽量鉄骨プレハブ造を採用した。工事は9月初旬より順次完成し、建設決定より約3カ月で全戸完成した。



応急仮設住宅と並行して
公営住宅を供給

■ 災害公営住宅の早期着工(福島県相馬市)

被災高齢者向けの災害公営住宅「相馬井戸端長屋」を平成24年2月に着工、同年8月に竣工し、平成24年10月26日に入居を開始した。



早期着工

■ 既存住宅の買取りにより災害公営住宅を供給 (岩手県大船渡市)

市が独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構から雇用促進住宅を買い取り、2階から5階までの空き部屋44部屋を災害公営住宅として整備し、平成24年12月10日に入居を開始した。



既存住宅の買取り

今後の取組み②

○巨大災害においては応急仮設住宅を建設するだけでは供給不足になることから、都道府県等は平時より民間の賃貸住宅の活用に向けた空家・空室の調査を行うとともに、民間賃貸住宅を借り上げる際の取扱い等について示すべきである。



これまでの取組み

- 国土交通省及び厚生労働省において「災害時における民間賃貸住宅の被災者への提供に関する協定例」(平成24年4月27日)及び「災害時における民間賃貸住宅の活用について(手引書)」(平成24年12月4日)をとりまとめ、都道府県等へ通知。
- 平成24年9月に防災基本計画を一部修正し、「(地方公共団体は)民間賃貸住宅の借り上げの円滑化に向け、その際の取扱い等について、あらかじめ定めておくものとする。」と記述
- すべての都道府県において関係団体と協定締結済み



今後の課題・方向性

○民間賃貸住宅を応急仮設住宅として活用する場合、応急仮設住宅の趣旨等を踏まえ、一定の期限を設定する必要があるのではないか。また、期限到来後、応急仮設住宅としての民間賃貸住宅からの受け皿を整備する必要があるのではないか。

災害時の民間賃貸住宅活用に向けた取組事例

■民間賃貸住宅借上げ事前登録制度(静岡県)

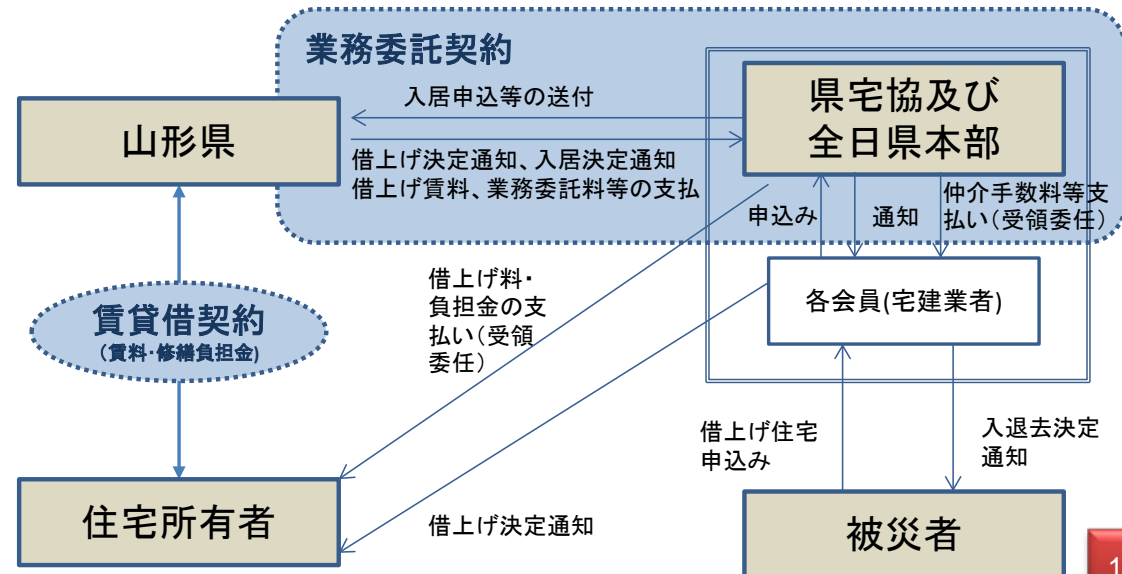
借上げ型応急住宅(既存の民間賃貸住宅の空き家を県が借上げ被災者に提供する応急仮設住宅)の取り扱いを希望する宅地建物取引業者と借上げ型応急住宅として住宅の賃貸を希望する貸主の登録制度を平成21年9月から開始。



資料：(公社)静岡県宅地建物取引業協会、不動産BOX静岡

■借上げ住宅の家賃支払等の外部委託(山形県)

東日本大震災に伴う被災県からの避難者に対する借上げ住宅制度を実施するにあたり、事務手続きの軽減に向けて、被災者の入退去手続や家主への家賃の支払い等の業務を、社団法人山形県宅地建物取引業協会及び社団法人全日本不動産協会山形県本部へ委託。



資料：山形県資料を基に作成

応急仮設住宅から恒久住宅への移行支援策の事例

兵庫県では、阪神・淡路大震災復興基金を活用し、被災者が応急仮設住宅から恒久住宅へ円滑に移行できるよう各種の支援を実施。

1. 民間賃貸住宅等の入居者に対する支援

■民間賃貸住宅家賃負担軽減事業(平成8年度～17年度)

<事業内容>被災者が賃借する民間賃貸住宅等の家賃について、初期負担を軽減

<対象者>①被災者で世帯の月額所得が31万7千円以下、②震災時に入居していた住居が滅失、
③復興基金の利子補給等を現に利用していない、のすべてを満たす場合

<対象住宅>兵庫県内の一般の民間賃貸住宅(特定優良賃貸住宅等を除く)
兵庫県内の公団・公社一般賃貸住宅

<実績>35,605戸/34,605百万円

2. 持家の再建・補修に関する支援

■被災者住宅再建支援事業補助(平成7年度～18年度(一部地域では24年度まで延長))

<事業内容>住宅融資を受け、新たに住宅を建設する被災者に対し、一定の条件で利子補給等を実施

<補助内容>(1)補給期間 5年または10年

(2)利子補給率 5年型の例:年2.5%以内(対象融資限度額1,140万円)

<実績>20,278戸/21,357百万円(※賃貸を除く)

■大規模住宅補修利子補給(平成8年度～11年度)

<事業内容>住宅融資を受け、住宅の大規模補修を行う被災者に対し、一定の条件で利子補給を実施

<補助内容>(1)補給期間 5年間

(2)利子補給率 年2.5%以内(対象融資限度額830万円)

<実績>2,906戸/944百万円

今後の取組み③

- 各種救助に関する実施基準について、災害は、規模・地域・季節等の違いにより、毎回様相が異なるため、地方公共団体が個々の災害に適切に対応できるよう、より使い勝手の良い制度に改めるべきである。



これまでの取組み

- 現在の仕様は、平成16年の新潟県中越地震の際に建設された仮設住宅の仕様が基本
- 「一般基準」によっては救助の適切な実施が困難な場合には、同基準によらず応急仮設住宅の仕様を定めることが可能(特別基準)
- 東日本大震災では、寒さ対策、バリアフリー対策及びコミュニティ対策を追加実施



今後の課題・方向性

- ①東日本大震災等における供給の実態、高齢者・障がい者対応等の面から応急仮設住宅の仕様のあり方や周知等について検討が必要ではないか。
- ②応急仮設住宅を建設する際に、被災者の生活環境をどこまで確保することが適切か、検討する必要があるのではないか。

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)。

東日本大震災における応急仮設住宅の仕様

■東日本大震災では、応急仮設住宅の仕様について以下の対策を追加実施。

○寒さ対策：

・断熱材の追加、暖房器具の設置等

○バリアフリー対策：

・グループホーム型仮設住宅の建設

・住民の個別要望に応じて、手すりやスロープ等の追加等

○コミュニティ対策：

・集会場313棟、談話室400室を設置(被災3県)



追加工事による
外断熱



グループホーム型仮設住宅



玄関内外の
手すり



住戸前の舗装、スロープの設置

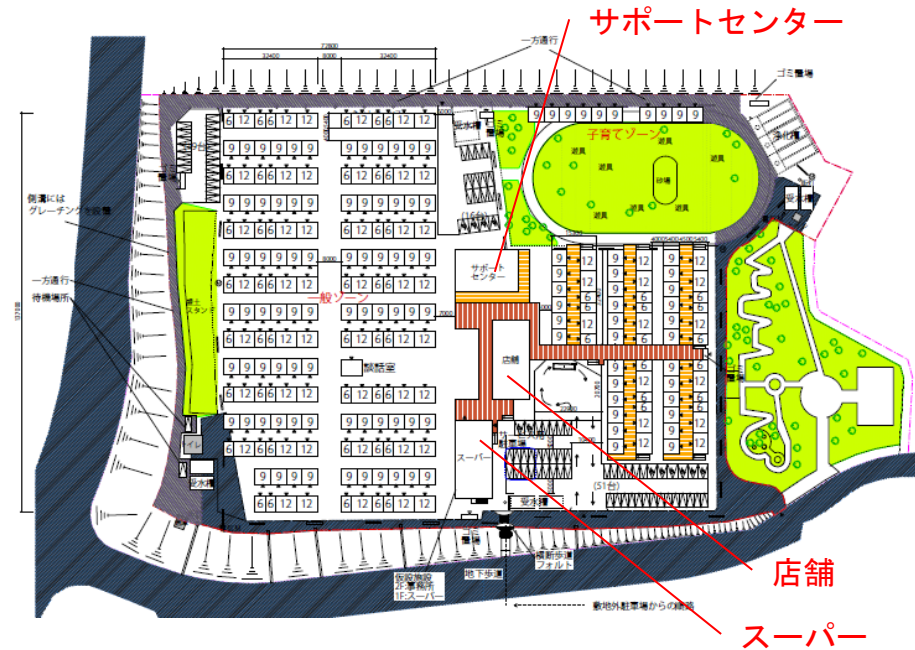
■一方で、浴槽、キッチンユニット等で、汎用品より規格が小さく、市場での供給量の少ない製品が用いられ、供給速度への影響も生じた。

■追加工事は手間がかかるとともにコストもかかるため、可能な限り必要な仕様は当初から決定しておくことが望まれる。

① 応急仮設住宅と仮設施設の併設(岩手県釜石市)

応急仮設住宅団地にクリニック付のサポートセンター、店舗等を配置し、生活に必要な機能を充実。

住棟を向合せの配置とし、近所付き合いの促進。



クリニック付サポートセンター



店舗

※東京大学高齢社会総合研究機構HPより引用

② 移動販売の実施(宮城県気仙沼市)

町内の若手グループが仮設住宅を回り定期的に移動販売を行うほか、事業所によっては、仮設住宅から送迎を行っており、町内外業者の移動販売も不定期に実施。



移動販売車

③ 移動手段の確保(宮城県石巻市)

市内中心部の仮設住宅を循環するバス路線を運行したほか、路線バスの利用が不便な地区から市内中心部へ向かう新規路線を運行。

応急仮設住宅の現状について

基本的な考え方

○住宅を再建できるまで
応急的・一時的住まい
(仮住まい)の確保

○現物提供が原則

○資力要件

制度当初の取扱い

○「雨露をしのぐ」ため最低限の広さ、
機能等を具備(必要最低限の面
積、費用の上限を設定)

○提供できる期間は2年

○応急建設住宅が原則

○厳格に運用

現行の取扱い(特に東日本大震災において)

○日常生活の場
⇒・機能向上(暖房機能の追加等)
・「コミュニティ」確保

○コストの上昇

○入居期間の長期化(2年超)

○短期間での大量供給が難しい、建
設用地が不足(一方で、大都市にお
ける大量の空き家の存在)の場合
⇒ 民間賃貸住宅の活用

○住家被害の程度のみで判断

○他の施策(低所得者対策等)とのバランス

○応急仮設住宅の退去の取扱い

趣旨

災害対策基本法等の一部を改正する法律の成立及び同法の施行による災害救助法の厚生労働省から内閣府への移管、並びに近時の集中豪雨や竜巻等の災害の発生、被災者支援への関心が高まっていること等により、平成24年3月まで開催された被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会における「中間整理」を踏まえつつ、被災者支援に係る課題・問題に対する対応方針等について幅広く検討し、整理を行うため、被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会を開催する。

主な検討項目

1. 被災者支援に関する基本的な理念・方針

- 国が対応すべき被災者支援施策の範囲、期間等

2. 被災者支援における「自助・共助・公助」の関係、国・地方の役割分担

- 自助(民間保険等)、共助(ボランティア、NPOによる支援等)、公助(国と地方公共団体)のあり方
- 国と地方の役割分担のあり方、地方公共団体が主体的に被災者支援に取り組むための方策
- 支援従事者(ボランティア等)の育成・確保のあり方 等

3. 迅速かつ的確な被災者支援方策

- 迅速・的確な被災者支援のための具体的な取組方策
 - ・ 住宅被害の実態把握と被害認定
 - ・ 民間保険
 - ・ 被災者生活再建支援制度の課題・改善点
 - ・ 災害救助法のあり方(応急修理等)
 - ・ その他被災者支援に関する各種制度(住宅融資等) 等

主な検討項目

4. 災害時における公平で効果的な「住まい」の確保策等

- 被災者の住まいの確保策のあり方
 - ・ 応急仮設住宅(建設)・民間賃貸借り上げと災害公営住宅を組み合わせた住まいの確保策と応急仮設住宅の有効活用方策
 - ・ 安定した居住先までの受け皿整備 等

5. 被災者が必要とする情報に迅速にアクセスできる仕組みづくり

- 災害発生後に被災者が必要とする情報の内容、情報への迅速なアクセス方法、行政における周知方法など、被災者の立場に立った情報アクセス方策・情報拠点のあり方

6. その他

開催状況

第1回 10月23日(水)、第2回 11月20日(水)、第3回 12月 6日(金)、第4回 12月16日(月)

構成員(五十音順 敬称略)

室崎 益輝(座長)(神戸大学名誉教授)

飯沼 克英(新潟県危機管理監)

重川 希志依(常葉大学大学院環境防災研究科教授)

杉原 基弘(兵庫県企画県民部防災企画局長)

野田 武則(岩手県釜石市長)

市原 健一(茨城県つくば市長)

新保 史生(慶應義塾大学総合政策学部教授)

田近 栄治(一橋大学大学院経済学研究科特任教授)

林 春男(京都大学防災研究所巨大災害研究センター教授)