

中央防災会議
「首都直下地震避難対策等専門調査会」
(第4回)

避難者に関する既存施策の主な課題
及び今後の施策の方向性
～量的な課題を中心として～
(素案)

これまであがってきた課題に対し、たたき台として対応のアイデア（解決の方向性）を列挙したものの。この内容がアイデアのすべてであることを意味するものではなく、また、その実現性についても今後十分に検討する必要がある。

平成19年2月13日
内閣府（防災担当）

目 次

1 .	避難所生活者数の早期低減	1
1 . 1	応急危険度判定による従前住宅の利用促進	1
1 . 2	帰省・疎開の奨励・あっせん	4
2 .	避難所以外の既存施設の活用による供給拡大	8
2 . 1	公的施設・民間施設の活用	8
2 . 2	ホテル・旅館、公的宿泊施設の活用	9
3 .	屋外避難への支援	11
3 . 1	屋外でのテント等の活用	11
4 .	避難所不足地域から他地域への避難者の移動	13
4 . 1	近隣地域の避難所の利用	13
5 .	応急住宅需要の低減	14
5 . 1	応急修理等による従前住宅への復帰	14
6 .	応急住宅の早期供給	18
6 . 1	公的な空き室の活用（公営住宅等）	18
6 . 2	民間の空き家・空き室の活用（民間賃貸住宅等）	19
6 . 3	応急仮設住宅の早期提供	20

1. 避難所生活者数の早期低減

1.1 応急危険度判定による従前住宅の利用促進

判定士の早期大量確保の限界

(課題)

余震等による二次災害が心配であり、応急危険度判定が迅速に実施されなければ、従前住宅への継続的な居住や、早期復帰が難しくなる。

応急危険度判定は、自治体職員等またはボランティアの判定士（交通費・宿泊費等は原則として行政負担）が実施する。判定棟数は15棟/チーム・日（1チーム当たり判定士2名）であるが、診断対象戸数が膨大となると想定され、発災後に十分な数の判定士を迅速には確保できない可能性がある。

また、多くの判定士が全国から駆けつけられる場合においても、宿泊場所、判定場所への交通手段などのロジスティクスが大きな問題となり、判定士の円滑な活動が確保できない可能性が高い。

被災建築物応急危険度判定業務マニュアル（全国被災建築物応急危険度判定協議会）による

〔応急危険度判定士数〕

- ・全国 98,277名（平成18年3月末現在）
- ・東京都 7,934名（平成19年1月末現在）

〔応急危険度判定に係る所要日数の推定例〕

約32日間・・・（2ページを参照）

約117万棟を対象に判定（全壊、半壊、一部損壊の住家が対象と仮定）

延べ約117,000人（1日当たり約4,900人）の判定士を投入

（阪神・淡路大震災における応急危険度判定のロジスティクスに関する事例）

- ・交通機関が大きな被害を受けていたため、大阪、徳島、明石の3か所に基地を設けて東、南、西から判定チームを送り込んだ。特に、神戸市を担当したチームは、阪神電鉄が青木駅まで開通する前は、徳島市から高速船を利用したのでアクセスだったため、非常に苦労している。
- ・宿泊先は、大阪市では建設省が、徳島市では徳島県が手配した。
- ・被災地に入ってから、自転車が発揮した。自転車は、建設省が用意した場合と、市が用意した場合とがある。西宮市では、近隣都市の放置自転車を利用したほか、世田谷区から送られた自転車も利用している。

（阪神・淡路大震災調査報告書 - 平成7年兵庫県南部地震東京都調査団 - （東京都、平成7年7月）より）

(主な解決の方向性)

解決策としては、被災地内と被災地外の両方で判定士を確保する体制等の強化が重要である。

1) 応急危険度判定士の資格拡大による判定士数の充実

[参考] 応急危険度判定士の資格

都道府県が、ボランティアとして協力する民間の建築士等(1級建築士、2級建築士、木造建築士及び都道府県が要綱等で定めた者)に、応急危険度判定に関する講習を受講してもらい、応急危険度判定士として養成、登録

2) 複数都県をまたぐ広域的かつ膨大な応急危険度判定を実施するための、被災地外の判定士の早期派遣・応援調整に関する仕組みの充実

判定士の地域別割当ての事前検討等を含む具体計画の策定、交通手段の確保、訓練実施等

3) 被災地でのロジスティクスの確保

被災地での判定士の食事や宿泊場所、判定場所への移動手段の確保等、ロジスティクスに関する事前検討及び具体計画の策定等

表 1 応急危険度判定の所要日数の推定(概算)

	パラメータ	試算	備考
	対象棟数	1,170,000	= ×
	全壊棟数 (全被災地)	195,000	東京湾北部M7.3(出典:中央防災会議)
	補正係数 (全壊棟数 判定対象棟数)	6	阪神・淡路大震災の住家被害棟数は全壊棟数の約6倍であり、ここでは全壊、半壊、一部損壊を判定対象として6倍と仮定
	判定士の人数	4,914	= × 阪神・淡路大震災で平均約280人/日
	判定士人数 (全国)	98,277	平成18年3月末現在 (出典:応急危険度判定協議会HP)
	参集可能な割合	0.05	1日当たり活動する判定士数を全判定士数の5%程度と仮定
	判定速度 [棟/人・日]	7.5	= ÷
	1チームの日平均判定棟数	15	被災建築物応急危険度判定業務マニュアル (全国被災建築物応急危険度判定協議会)による
	1チームの人数	2	
	所要日数	31.7	= ÷ ÷

表 2 既往災害における応急危険度判定の実績

地震名	判定期間	判定延べ人数	判定棟数
兵庫県南部地震* (平成7年1月17日)	平成7年1月18日~2月9日	約6,468人	46,610棟
新潟県北部の地震 (平成7年4月1日)	平成7年4月2日	12人	342棟
宮城県北部地震 (平成8年8月11日)	平成8年8月14、16日	34人	169棟
鹿児島県薩摩地方を震源とする地震(平成9年3月26日、5月13日)	平成9年4月11日、5月17日、6月4~5日	220人	2,048棟
新島・神津島・三宅島近海を震源とする地震 (平成12年6月26日、7月1日、9日、15日他多数)	平成12年7月3日~10日、7月17日~19日、8月2日~5日	17人	240棟 (複数回実施)
鳥取県西部地震 (平成12年10月6日)	平成12年10月7日~20日	332人	4,080棟
平成13年芸予地震 (平成13年3月24日)	平成13年3月25日~4月12日	636人	1,763棟
三陸南地震 (平成15年5月26日)	平成15年5月30日(大船渡)、6月2日(釜石)	5人	6棟
宮城県北部地震 (平成15年7月26日)	平成15年7月27日~8月3日	743人	7,245棟
新潟県中越地震 (平成16年10月23日)	平成16年10月24日~11月10日	3,821人	36,143棟

(全国被災建築物応急危険度判定協議会ホームページより)

<http://www.kenchiku-bosai.or.jp/Jimukyoku/Oukyu/Oukyu.htm>

*) 阪神・淡路大震災時における応急危険度判定は、共同住宅及び長屋にほぼ限定して実施された。判定作業に従事したのは全国都道府県から派遣された職員が中心であり、人員に限度があること、判定の目的の一つである避難者の早期帰宅の促進効果を考慮したことによるものである。戸建住宅に関する判定はステッカーを貼ることはせず、住民からの要望に対する相談に近い内容であった。

(阪神・淡路大震災調査報告書 - 平成7年兵庫県南部地震東京都調査団 - (東京都、平成7年7月)より)

1.2 帰省・疎開の奨励・あっせん

《帰省・疎開の実施に向けての課題》

馴染みのない場所へは疎開しにくい。

(課題)

土地勘のある近くの避難所ではなく、馴染みのない場所への長期の疎開は被災者に受け入れられにくい。

(主な解決の方向性)

心理的な抵抗感低減のため、姉妹都市制度など既存施策を活用した平時からの疎開先との交流が有効と考えられる。

また、地方出身者の場合、出身地に疎開することは比較的抵抗が少ないと考えられる。

1) 疎開先地域との平時からの交流促進等

少しでも馴染みがあれば心理的な抵抗感が低減されることが考えられる。震災対策のみを目的とした単独の制度を立ち上げることは容易ではないが、例えば、既存の交流制度（通常の姉妹都市制度や災害時の相互応援協定等）に疎開受入に関する事項を具体的に盛り込み、平時からの交流を促進することが考えられる。また、学校教育の中での林間学校等の機会の利用や、市区町村が所有している地方の保養施設等の有効活用等も考えられる。

2) 「震災疎開パッケージ」のさらなる普及

[参考] 震災疎開パッケージ

平時にパッケージを購入しておくことにより、震災で被災した場合に、全国の受入れ施設に疎開することができる。震災が起らなかった場合には、各地の特産品が提供されるほか、平時から疎開先下見ツアーが行われている。（全国商店街震災対策連絡協議会）

3) 被災者の馴染みのある土地での公的住宅等の提供

首都圏の住民には地方出身者も多く、遠方への帰省・疎開であっても、馴染みのある出身都道府県の公的住宅や民間賃貸住宅への入居等は受け入れられやすいと考えられることから、全国の自治体に公的住宅等の提供を求め、被災者が馴染みのある土地に疎開できるようにすることが考えられる。

家財の盗難等が心配で帰省・疎開しにくい。

(課題)

発災後の混乱期に自宅を長期間留守にする場合には、盗難等に対する治安上の心配が発生する。

(主な解決の方向性)

1) 治安維持の強化

警察や自主防災組織等による治安維持活動等。自主防災組織等による震災時の防犯活動の位置づけの整理と、保険等によるリスク負担の軽減策をとることも方策として考えられる。

また、警察や自主防災組織等が、長期留守宅の位置やその住人の帰省・疎開先等連絡先を把握しリスト化することにより、防犯活動上役立つ仕組みを構築することが考えられる。

2) 警備会社との間での地震時特約パッケージの開発

帰省・疎開を希望する人が、警備会社と契約して、応急的に警備装置をつけ必要な警備を行う等の仕組みを開発することが考えられる。

新潟県警のホームページでは、震災に乗じた犯罪に関する注意喚起がなされている。

(http://www.police.pref.niigata.jp/anzen/hisaisya_taisaku.html)

《帰省・疎開の実施に係る課題》

発災後一定期間は交通手段の確保が困難

(課題)

被災地及びその周辺の交通ネットワークが機能していない場合には、被災地外に身寄りのある被災者でも帰省・疎開を行うことが困難となる。

(主な解決の方向性)

1) 被災者の被災地外への輸送に係るルートや運行体制等の事前検討等

被災地周辺部から徐々に鉄道等は復旧すると考えられることから、折り返し運転が可能な駅とそれらを結ぶバスや地下鉄との連携をあらかじめ検討しておく。そのためには、バス等の緊急通行車両認定、バス等によるピストン輸送ルート・体制の事前検討などが必要である。

また、被災地外から物資を輸送してきた緊急通行車両等の帰路の人員輸送も対策として考えられる(ただし、運用上の課題が多く実効性の吟味が必要)。

さらに、事前に被災者受け入れの協定等を結んだ自治体による移送手段の確保も考えられる。

《帰省・疎開の実施後に発生する課題》

帰省・疎開先では被災地の情報入手が困難

(課題)

阪神・淡路大震災では震災に伴う市外・県外避難者は少なくとも数万人規模とされているが、従前住宅周辺の復旧状況や各種支援制度等に関する情報不足等の問題が発生した。従前地を離れることにより復興支援等に関する情報が受けにくくなる等の不利益が発生するのであれば、疎開等の促進を妨げる要因となる可能性がある。

「兵庫県外被災者アンケート/この声聞けず、何の復興」(1997年12月17日)
国・自治体への要望では、「県外被災者の実態をきちんと調べてほしい」(115人)が最も多く、「復興公営住宅募集で、県内と県外、仮設と仮設外の区別をしないでほしい」が114人と並んだ。「支援策を利用しやすくしてほしい」「現在住んでいる市町村役場で支援策の手続きをさせてほしい」「総合的な相談窓口設置を」「わかりやすい情報提供を」など、県外被災者に対する細かな行政の対応を求める意見が多い。
県外生活で不自由な点に関する回答は、被災者支援策や情報から置き去りにされているという疎外感や、人間関係の悩みが大きい。
(神戸新聞 HP <http://www.kobe-np.co.jp/sinsai/kensyo/971217hyougo2.html>)

(主な解決の方向性)

1) 情報提供体制の確立・改善(ワンストップサービス等)

- ・自治体は、帰省・疎開者の所在を把握する手法と体制をあらかじめ準備する。
- ・インターネットやメール、FAX等による情報提供、各種申込み等の受付が迅速にできるよう、あらかじめ標準的な雛形を作成しておく。Push型(情報の送信側が主導的に情報を提供)及びPull型(情報の受け手側が能動的に情報を得る行動を起こすことにより情報を入手)の両面で帰省・疎開者への情報提供体制を確立・改善すること等も考えられる。
- ・被災地外の役場等に、速やかにワンストップサービスセンターあるいは連絡・相談窓口等を設置できるようあらかじめ準備する。

職場・学校への復帰等を考えると、長期の帰省・疎開は難しい。

(課題)

職場や学校が再開した時点で被災地内に生活場所を確保できるとは限らず、長期にわたる帰省・疎開は被災前の生活への復帰を遅らせる可能性があり難しい。

(主な解決の方向性)

帰省先等での勤務環境や就学環境の確保が考えられる。

1) 在宅勤務環境等の整備

帰省・疎開先においても仕事が継続できるよう、在宅勤務のための制度や情報ネットワークの活用による在宅勤務環境等を整備する。

2) 帰省・疎開先における児童・生徒の受け入れ体制の整備

公立学校を中心として、帰省・疎開先での児童・生徒の受け入れ体制の整備を行う。

2. 避難所以外の既存施設の活用による供給拡大

2.1 公的施設・民間施設の活用

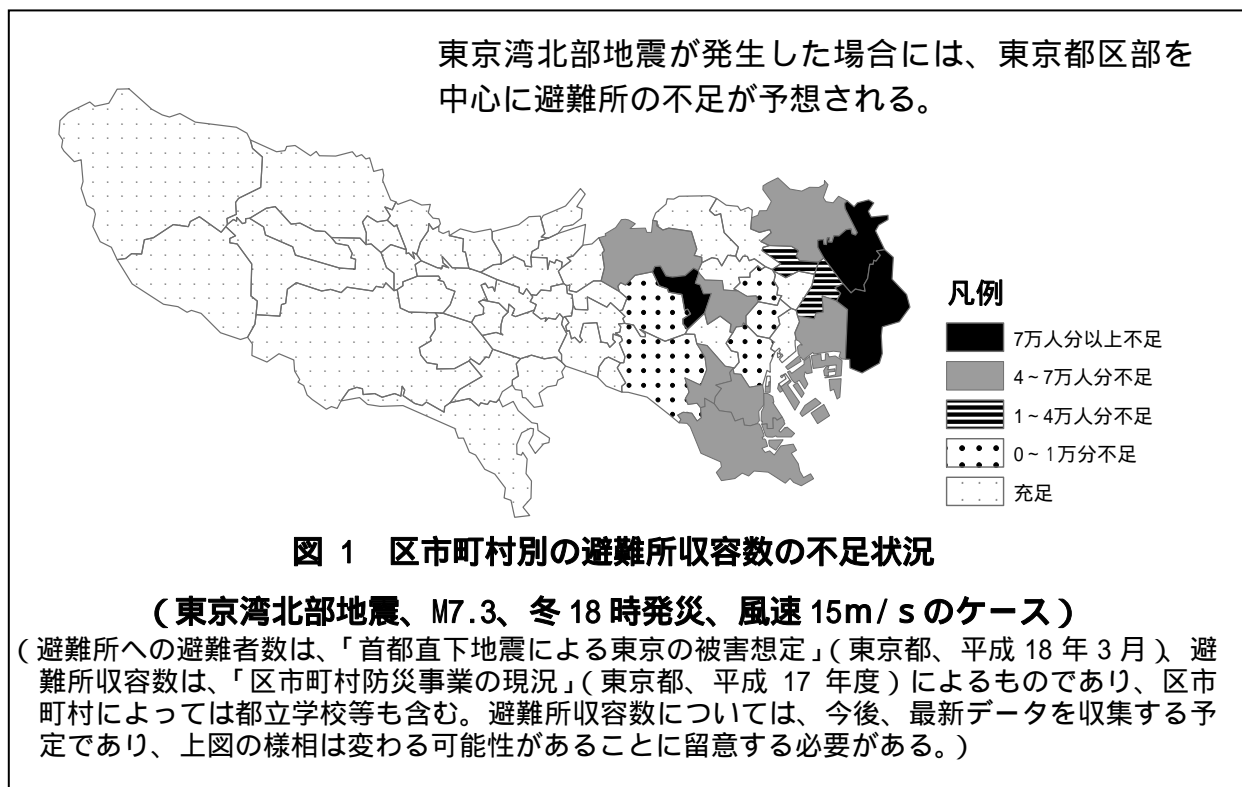
《避難先等確保・提供に係る課題》

公的施設、民間施設の受入施設が限定的

(課題)

当該市区町村内における市区町村立の小中学校を中心とした避難所だけでは避難者を収容しきれない可能性がある。避難所自体の被災等により、避難者の収容力がさらに減少する可能性もある。また、指定避難所数を増やす場合には、対応する職員が不足する可能性がある。

災害時要援護者については、二次避難所（福祉避難所）として指定した社会福祉施設等を利用することになっているが、必ずしも十分な量が確保されていない可能性がある。



(主な解決の方向性)

1) 公的施設、民間施設の利用促進(都県立学校、民間企業施設等)

都県立学校、国立学校、私立学校などの学校施設、公共施設及び企業等の大規模施設等の避難所としての利用可能性を調査するとともに、避難所としての

利用に関する協定締結を促進すること（施設の耐震化の促進と併せて）が必要である。そのためには、行政・地域とその施設の管理者等が、平時から信頼関係を構築しておくことが重要である。

また、災害時要援護者のためにあらかじめ指定されている二次避難所（福祉避難所）が不足した場合に備えて、社会福祉施設をはじめとした公共施設の優先提供及びケア体制の確保が重要となる。

2) 追加施設での避難所運営体制の整備（要員確保等）

避難所に新たに追加指定した公的/民間施設における、避難所運営に関わる要員の確保を含めた避難所運営体制の整備が必要である。

2.2 ホテル・旅館、公的宿泊施設の活用

《避難先等確保・提供に係る課題》

提供に向けての協定締結が進まない。

（課題）

既往災害では、高齢者や障害者等に対して県が借り上げ、応急仮設住宅が確保されるまでホテル・旅館等が無料提供された例がある。しかし、現状では、ホテル・旅館との一般被災者に対する避難所利用に関する協定等の締結は進んでおらず、首都直下地震時には膨大な数の避難者が予想される中、ホテル・旅館自体も被災する可能性も考えると、災害時要援護者や一般被災者に対して十分かつ円滑な提供ができるかどうかはわからない。

（主な解決の方向性）

収容先の拡大が主要な解決策となる。

1) ホテル・旅館等との協定締結の促進による避難先の確保

使用料の負担方法などの具体的検討を行う。施設被災時の優先的な応急危険度判定や応急修理の実施等の優遇措置を検討する。

2) ホテル・旅館等の避難所利用等を条件とした耐震化等への支援検討

緊急時に宴会場・ロビー等を避難所として開放する等の条件のもと、耐震強化など施設機能の拡充に対する支援を検討する。

表 3 ホテル・旅館の推定空き室数

	客室数		客室稼働率(平均)		推定空き室数(平均)	
	ホテル (平成16年度)	旅館 (平成16年度)	ホテル[京浜] (平成17年)	旅館[関東甲信] (平成16年度)	ホテル	旅館
埼玉県	13,917	7,045	77.5%	60.2%	3,131	2,804
千葉県	25,596	18,387			5,759	7,318
東京都	87,384	32,715			19,661	13,021
神奈川県	24,417	22,641			5,494	9,011
合計	151,314	80,788			34,046	32,154

出典) 客室数:衛生行政報告例(平成16年度版、厚生労働省)

客室稼働率:(ホテル)宿泊関係統計資料(日本ホテル協会、2000年~2005年12月)

(旅館)国際観光旅館営業状況等統計調査(国際観光旅館連盟、平成17年度)

3. 屋外避難への支援

3.1 屋外でのテント等の活用

《屋外避難施設等の確保に関する課題》

テントの調達方法、設置場所が限定的である。

(課題)

新潟県中越地震では、余震への恐怖や避難所生活の不便さ等の理由により、テント等屋外での生活や車中泊を選択する被災者が多かった。首都直下地震時においてもこのような状況が大規模に発生することが考えられる。一部自治体ではテント等の調達に関する協定を結んでいるところもあるが、テントや自衛隊の天幕等が屋外避難者数に見合う分量だけ調達できない可能性がある。また、テント等の設置可能場所も不足する可能性がある。

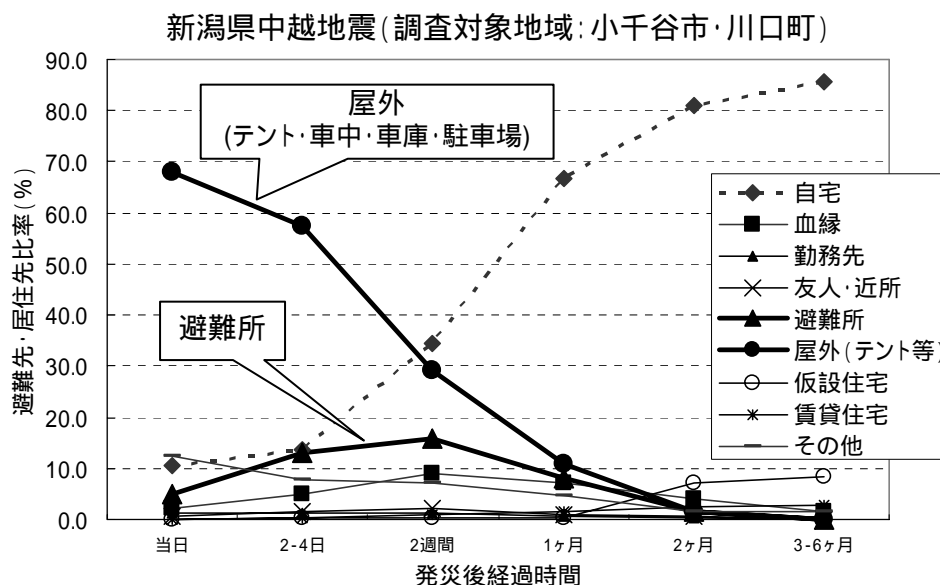


図 2 既往災害における避難者の避難先*

*) 「新潟県中越地震における被災者の避難行動と再建過程 - 総務省消防庁及び京都大学防災研究所共同実施調査 - 」(木村・林・立木・田村・堀江・黒宮、地域安全学会論文集、No.7、2005)より
(小千谷市・川口町を対象に1,000人を調査対象者としたアンケートで、回答総数は543票(回答率54.3%))

(主な解決の方向性)

上図を見ると、屋外避難者のためのテント等の需要は発災直後に最も高いため、テント等を事前に備蓄あるいは迅速に調達することが重要となる。

1) 自治体による備蓄、民間事業者からの調達、設置場所の確保等に関する事前

計画の作成

2) テント等の調達に関する民間事業者等との協定の締結等

3) 民間企業や NGO 等が所有するテント・用地等の利用に関する協定の締結等

平時から民間企業やNGO等の所有するテントや設置可能用地の状況を把握し、発災時に速やかにテント等を設置できるよう協定等を締結

*新潟県中越地震では、NGOの大型テントが活躍した。

4) テント等の平時における他用途での活用方策の検討

一時避難場所にグラウンド提供（新日石、川崎市と協定）

新日本石油は、大規模な災害が起きた時、被災者の一時避難場所として、川崎市中原区等々力にある同社のグラウンドを川崎市に提供する。新日石と市が17日、協定を結んだ。新日石が所有する100人が寝泊りできる大型テントも市に提供し、避難場所や救護拠点として使う。

「ENEOS とどろきグラウンド」は、約3万5千平方メートル。大災害時には、空気を入れてふくらませる大型のテント「バルーンシェルター」を設ける。グラウンドには、食堂や浴場もあることから、貴重な避難場所となりそうだ。

（朝日新聞、平成19年1月18日）



図3 新潟県中越地震時にNGOが設置した緊急支援用大型テント（バルーンシェルター）

の設置状況（1天幕当たり約100人収容）

（写真撮影：株式会社三菱総合研究所）

4. 避難所不足地域から他地域への避難者の移動

4.1 近隣地域の避難所の利用

《他地域への避難に係る課題》

避難後の家財の盗難等が心配で移動しにくい。

（課題）

家財の盗難、放火等が心配で、自宅の様子が知りたい等の理由から自宅近くの避難先を選択するケースが多いと考えられ、自宅から離れた避難所には避難しない可能性がある。

（主な解決の方向性）

- 1) 治安維持の強化（5 ページ参照）
- 2) 警備会社との間での地震時特約パッケージの開発（5 ページ参照）

《受け入れの実施に係る課題》

避難先の受け入れ体制が具体化されていない。

（課題）

被災市区町村内の避難所で被災者を受入れることが困難な場合、被災者の他地区（近隣の被害が小さな地域）への移送が計画されているケースがあるが、具体的な調整方法や移送手段の確保などの検討が十分とは言い切れない。

また、被災していない自治体では、他地区の住民を受け入れるという体制・意識が整っていない可能性もある。

（主な解決の方向性）

国民保護計画における避難誘導*等と同様、各種活動の具体計画の策定を行うことが必要である。

- 1) 広域避難に係る移送手段の確保、移送対象者の選定、受入体制整備等の具体計画の策定と、調整方法の明確化

*) 市町村の国民保護計画では、発生した事態によっては、国が指定した要避難地域の住民を自治体職員等が避難先地域に広域的に誘導する仕組みとなっている。

5. 応急住宅需要の低減

5.1 応急修理等による従前住宅への復帰

《応急修理の実施に係る課題》

経済的負担が大きいことによる応急修理の遅れ

(課題)

応急修理を実施しようとするすると経済的負担が伴うため、自らの資力では応急修理ができない者が発生する。

(主な解決の方向性)

1) 応急修理に係る経済的支援の充実策の検討等

新潟県中越地震の際には新潟県による支給金額の上乗せの支援もあったが、首都直下地震時においても応急修理に係る経済的支援の充実策に関する検討が必要ではないか。また、災害救助法の応急修理の対象とはならない住宅に関する支援策の充実に関する検討も必要ではないか。

【参考：新潟県中越地震における被災住宅の応急修理制度】

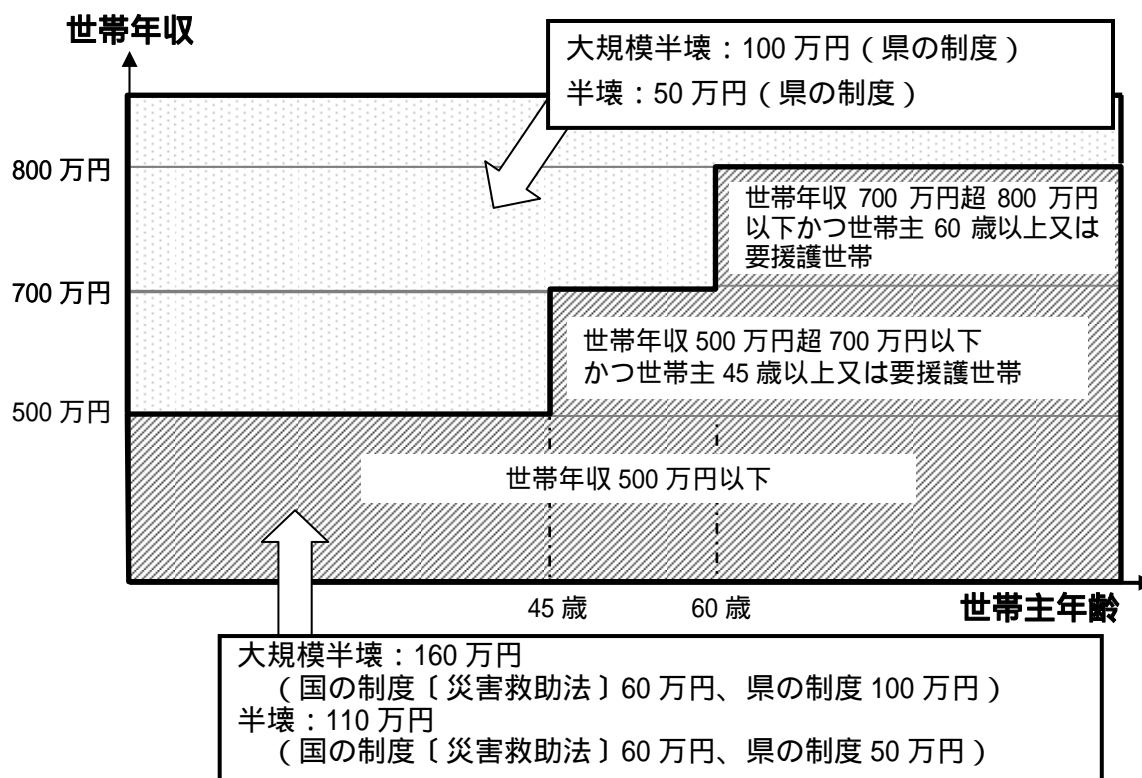


図 4 新潟県中越地震における被災住宅の応急修理制度の概要

(「新潟県中越地震 被災者生活再建の手引き(住宅の確保に向けて)」(新潟県、2004)より)

表 4 新潟県中越地震における応急修理制度の特例

	特例の内容
要件	・ 所得等の要件を被災者生活再建支援法と同等にした。県は世帯年収にかかわらず大規模半壊、半壊世帯を対象にした。
応急修理の範囲	・ 積雪が近いこと、被災者が二度手間とならないように、本修理と併せて応急修理が実施できるようにした。(修理部位によっては、国の制度では不可であるが県の制度では可というような詳細な基準があり、事務手続きが煩雑となった)
事務処理方法	・ 本来は市町村が施工業者を指定して実施するところを、被災者が依頼した業者全てを指定業者として取り扱った。 ・ 被災者が業者から直接見積をとって市町村に提出し、市町村が業者に発注し支払うという仕組みで実施された。
期間	・ 平成 16 年 12 月 22 日までに修理を完了することとされていたが、1ヶ月ごとに延長され、最終的に平成 17 年 3 月 31 日まで延長された。(申込み期限は平成 16 年 12 月 31 日のままであり、間に合わないと判断して申込みをあきらめた住民から苦情が殺到した)
内容・金額	・ 新潟県による上乘せの支援もあった。

(「平成 16 年度新潟県中越地震における防災関係機関の活動実態調査報告書」(内閣府、平成 17 年 3 月)を基に一部修正)

【参考：鳥取県西部地震における被災住宅の応急修理】

鳥根県では、震災被災地の高齢者等に対する住宅対策として、被災した住宅の修繕支援制度を創設した。

概要

- ・ 被災地の高齢者等で、被災した住宅の修繕を震災対策の住宅資金により行うことが困難な人を対象にした必要な修繕
- ・ 災害救助法では、住家が半壊し、自らの資力により応急修理ができない者を対象に、居室、炊事場及び便所等日常生活に必要な最小限度の部分の応急修理を現物支給することができる(532 千円限度/世帯)が、本制度はこれの拡充措置となる。

制度の内容

- ・ 対象者：高齢者(65 歳以上)等で、市町村民税が世帯非課税であり、震災対策の住宅資金が利用できない人
- ・ 現物支給の対象範囲：
居室、炊事場、風呂及び便所等日常生活に必要な修繕(原則として、10～200 万円相当額)

(「災害復旧・復興施策の手引き(案)」(内閣府、平成 17 年 3 月)より)

業者確保が困難で、修理着手までに時間がかかる可能性がある。

(課題)

応急修理は、事前に自治体によって指定された業者が実施するため、需要が大きい場合には応急修理の業者確保が間に合わずに、応急修理が遅れる可能性がある。

なお、業者の確保においては不良・不適格業者が混入するおそれもある。

(主な解決の方向性)

応急修理を行う業者の供給拡大等が主要な解決策となる。

- 1) 地元業者を中心とした事前登録の拡大、発災時の施工業者の相談・斡旋に係る体制の整備

公費解体が先行すれば、応急修理による従前住宅への復帰が進まない可能性がある。

(課題)

阪神・淡路大震災では、公費解体が先行したため、応急修理制度はあまり活用されなかった。震災時には、応急修理による個々の住宅復興及び応急仮設住宅需要の低減と、解体とのバランスが問題となるが、公費解体が先行すれば応急修理による従前住宅への復帰が進まない可能性がある。

(主な解決の方向性)

- 1) 段階的な応急修理・解体の実施に係る検討

応急修理か解体かの二者択一ではなく、応急修理をした場合であってもその後必要に応じて公費解体の対象となるように、制度の弾力的な運用ができないか検討する必要がある。弾力的な運用が可能な場合、公費解体が実施された場合は、解体に係る費用は応急修理に係る費用を差し引いた分とすること等が考えられる。

《その他の従前住宅復帰方策に係る課題》

室内環境の悪化による従前住宅での継続居住困難

(課題)

新潟県中越地震では、自宅はそれほど壊れてはいないが、屋内収容物の散乱、ガラスの飛散等を理由に避難所に避難した人も多かった。室内環境が地震により悪化すれば、特に高齢者世帯を中心に従前住宅での居住継続が難しくなる可能性がある。

(主な解決の方向性)

事前からの室内環境の改善と、発災後のマンパワーの確保が重要となる。

1) 揺れによる室内被害軽減のための予防対策の推進(耐震化、家具の固定、ガラス飛散防止等)

2) ボランティア派遣・活動体制の整備(家の中の片づけ等の支援)

ボランティアの活用方法の事前検討、ボランティアによる被災者の従前住宅復帰支援活動の地域防災計画等への織り込み、機材等の提供等

(豪雨災害時のボランティアの活動に関する事例)

内閣府 「平成16年7月豪雨ボランティア懇談会(平成16年9月18日)」

(新潟県中之島町地区連合会長)

今回の災害復旧作業は流入した泥との戦いであり、非常に困難を極めました。機械では入れない床下等の泥ざらい、泥あげ、畳の搬出作業、すべての作業が人海戦術以外のすべもなく、人手による作業が中心になりましたが、ボランティア一人の力は100台の機械にも値するほどの威力を発揮してくれました。

(福井県勝山市青年会議所)

ひどいところでは1メートル20センチほどの土砂が屋内に堆積したり、家の中が川になってしまったといった家もございました。屋内では当然重機が使えませんので、人により手作業で土砂のかき出し作業を行いました。これはボランティアの方に行っていただきまして、1件のお宅で100人を超えるボランティアを導入して作業を行ったというところもございます。重機が使えないということで本当にこれはもう人手による、このボランティアにしかできない作業だなというふうに感じました。

内閣府 防災とボランティアのHP
「16年7月豪雨ボランティア懇談会」議事録より抜粋
<http://www.bousai.go.jp/vol/040918/>

6. 応急住宅の早期供給

6.1 公的な空き室の活用（公営住宅等）

《住宅確保に係る課題》

地域による供給量の過不足の発生

（課題）

- ・統計調査によれば1都3県における公的住宅の空き家戸数は約19万戸と推定されるが、従前住宅の地域やその近隣地域で公営住宅等を確保できるかどうか懸念される。
- ・市区町村間あるいは都県間のミスマッチが発生する可能性がある（災害時に実際に使える公営住宅等の空き室が不足し、広域的な調整が必要となる）。
- ・被災により利用できない住宅もあり、さらに供給量が減少する可能性がある。
- ・首都圏の住民は地方出身者も多いことから、全国規模での既存ストックを活用した被災者の受入体制の構築が課題である。

表5 1都3県における空き家戸数

	総数	空き家戸数					
		二次的住宅			賃貸用の住宅 (A)	売却用の住宅	その他の住宅
		総数	別荘	その他			
埼玉県	273,100	11,600	2,900	8,700	167,900	18,100	75,400
千葉県	321,900	39,400	24,800	14,700	175,500	17,900	89,100
東京都	665,400	22,700	1,700	21,000	459,600	42,300	140,800
神奈川県	391,600	31,300	15,000	16,300	249,400	24,300	86,600
合計	1,652,000	105,100	44,400	60,700	1,052,400	102,600	391,900

（平成15年住宅・土地統計調査（総務省）より）

表6 1都3県における借家の推定空き家戸数（公的借家と民間借家の別）

	総数	賃貸用の住宅(B)			総数	賃貸用住宅の空き家戸数(推定*)			
		公営の 借家(C)	公団・公社 の借家(D)	民営 借家(E)		公営+公 団・公社	公営住宅の空き家戸数(推定*)		
							公営 (A×C/B)	公団・公社 (A×D/B)	民営 (A×E/B)
埼玉県	764,100	37,200	80,200	646,700	167,900	25,800	8,200	17,600	142,100
千葉県	631,400	33,600	88,400	509,400	175,500	33,900	9,300	24,600	141,600
東京都	2,512,700	277,200	220,300	2,015,200	459,600	91,000	50,700	40,300	368,600
神奈川県	1,238,400	102,300	87,400	1,048,700	249,400	38,200	20,600	17,600	211,200
合計	5,146,600	450,300	476,300	4,220,000	1,052,400	188,900	88,800	100,100	863,500

* 賃貸用住宅の空き家を各借家住宅数に応じて配分して推定
（平成15年住宅・土地統計調査（総務省）をもとに作成）

（主な解決の方向性）

1) 行政区を超えた広域調整体制の整備（過不足状況の想定と事前調整等）

- ・市区町村間をまたがる場合の都県による調整や、都県間をまたがる場合は国または都県による調整を広域的に円滑に実施するための体制整備が必要である。事前に都県の過不足状況を把握し、広域的に調整して具体計画等を策定することが考えられる。
- ・首都圏の住民は地方出身者も多く、遠方への避難であっても、馴染みのある出身都道府県における公的住宅（や民間賃貸住宅）への入居等の可能性は高いと考えられる。このため、首都圏にとどまらず全国の既存ストック活用のための全国規模での受入体制や調整体制の整備が有効と考えられる。

6.2 民間の空き家・空き室の活用（民間賃貸住宅等）

《住宅確保に係る課題》

民間からの提供が進まず、供給量が不足する可能性がある。

（課題）

- ・「公的な空き室の活用（公営住宅等）」に同じ
- ・例えば東京都では、（社）東京都宅地建物取引業協会等との協定を通じて、震災時に民間賃貸住宅を一時提供する制度を設けており、約1万3千（平成18年10月時点）の協力者（宅建業者・家主）が登録を行っている。提供戸数は概ね1万戸を目標としているが、それだけでは応急住宅の供給量が不足する可能性がある。また、発災時にどれだけこの制度が機能するかは未知数である。

（主な解決の方向性）

発災時に、上記協力者から積極的に空き室を提供していただけるようにすることが必要である。また、対象となる物件の条件を緩和することが考えられる。

1) 民間賃貸住宅一時提供制度の協力者への制度の周知等

協力者に対して認知度の調査を行うとともに、平時より本制度の十分な周知と協力依頼を行う。

2) 過不足状況の想定と、協力者がより提供しやすい仕組みの構築

発災時にどの程度の空き室等の提供があるか、シミュレーション等を行い、具体的な需給バランスをあらかじめ検討しておく。必要に応じて、協力者がより提供しやすい仕組みの構築を目指す。

3) 民間賃貸住宅の提供に関する情報提供の一元化

行政が家賃を負担する物件だけではなく、被災者が家賃を負担するようなケースの物件についても、同じ仕組みの中で情報を提供することを検討する。

4) 被災した民間賃貸住宅の借上げ・応急修理による活用の検討

5) 家賃一部補助等による民間賃貸住宅のストック活用の制度検討

家賃の一部補助といった施策の検討等、被災者自らが入居先を選択でき、民間賃貸住宅の既存ストックをより活用しやすくするための制度を検討する。

【参考：震災時における民間賃貸住宅提供について】

(東京都住宅局資料及び社団法人東京都宅地建物取引業協会新宿区支部ホームページより)

http://shinjuku.tokyo-takken.or.jp/tayori/past_tayori.htm

経費

- ・ 応急仮設住宅の建設費用相当額（一戸当たり2年間で2,468,000円）の範囲内家賃等基準
- ・ 1月あたりの基準家賃額は91,700円
- ・ 家賃の上限額は概ね120,000円

6.3 応急仮設住宅の早期提供

《応急仮設住宅の建設用地確保に係る課題》

建設用地が不足する可能性がある。

(課題)

応急仮設住宅の建設可能用地は、災害時には各種災害活動拠点や瓦礫の仮置き場等への利用が考えられ、応急仮設住宅の建設可能用地が需要に見合うだけ確保できないおそれがある。また、建設可能用地を十分に把握していない自治体もある。

(主な解決の方向性)

より多くの建設用地を確保することや、確保した用地の有効利用が主要な解決策となる。

1) 建設用地の提供元の拡大、候補地のGISデータベース化等

- ・ 民有地の借上げ等建設用地の提供元の拡大（応援協定の締結促進等）
- ・ 候補地のGISデータベース化
- ・ 焼失地域等の瓦礫等の速やかな撤去とその土地の利用

- ・建設可能用地毎のライフラインの状況や土地の高低差の事前チェック 等

2) 個人所有地への応急仮設住宅の建設

全壊した個人の住宅跡地等に当該被災者のための応急仮設住宅を建設することが考えられる。

〔参考〕全壊した住宅跡地に当該被災者のための応急仮設住宅を設置することについては、単独設置に伴うコスト増大や他の入居待ち被災者との公平性の問題、地域によっては復興事業の支障となる等の問題も考えられる。そのため、例えば、数戸以上の設置が可能で、ライフライン整備が容易である等の一定条件を満たす場合に限って積極的に活用することとし、自己居住用の1戸以外については地区別抽選で近隣の被災者の優先入居を認める。(「大規模災害救助研究会報告書」(厚生労働省、平成13年)より)

〔参考〕新潟県中越地震では、自宅修理が完了又は仮設住宅への入居が決定し、居住可能になるまでの間、自宅敷地内又は第三者から使用許可を得た土地にユニットハウスを無償で設置した。

3) 一戸当たり住宅面積の見直し等

例えば、基準とされている一戸当たりの住宅面積を減らし、また風呂についても一戸毎ではなく共同のものを別途設置すれば、必要な用地面積が少なくなるとともに供給能力も向上する。

4) 建設用地が不足するエリアでの2階建て応急仮設住宅の建設等

用地が不足するエリアに限定して、2階建て応急仮設住宅を建設。

なお、2階建ては平屋建てと比べて基礎工事を堅固にする必要があること、建設のための時間がかかること等により建設費が割高であること、防音面で劣る等の問題があることに留意が必要。

《応急仮設住宅の調達に係る課題》

供給量が不足する可能性がある。また、建設に時間を要する。

(課題)

応急仮設住宅のストック量は限られており、さらに生産ラインの被災や原材料確保の遅れ等により、大量の建設には時間がかかる可能性がある。また、施工関係者(仮設住宅建設、ユニットハウスの組み立て)の確保や国内のみからの資材調達には限界がある。

また、複数都県に及ぶ応急仮設住宅供給の配分方法について、事前検討がされていない。

- ・首都圏が被災した場合に全国から被災地に供給できる応急仮設住宅の量は、1戸当たり29.7㎡換算で、1ヶ月以内に8,800戸、3ヶ月以内に44,000戸、6ヶ月以内に122,000戸とされている（常時平均在庫数を含む。ただし、生産工場等の被害影響がないこと、原材料等が確保されること、生産資材等の運搬手段が確保されること等が前提）。（「平成18年度災害対策業務関連資料集」（社）プレハブ建築協会）より）

（主な解決の方向性）

事前の調達計画の検討や、供給体制の強化、調達方法の拡大等が主要な解決策となる。

1) 需給バランスの想定と事前調整等

応急仮設住宅の建設用地の事前検討も含め、応急仮設住宅の需要と建設可能性等を想定し、広域調整のための具体計画等を作成する。

2) 備蓄の促進（維持管理等の問題解決及びそれに対する支援）

例えば、設置スピードが速く、縦横に拡張もできるユニットハウスの備蓄の促進等。ただし、生産に時間がかかること、生産業者が限られることが課題である。

なお、仮設住宅の備蓄に関する問題としては、老朽化することやカビが生えること、保管費用が発生すること等が挙げられる。

3) トレーラーハウスの活用

日本国内では、他の車両で牽引するタイプのトレーラーハウスが、新車で300万円前後（米国では100万円前後）の価格から販売されている。民間事業者や地方公共団体が平時は観光・レジャー目的等で運用し、災害時には応急住宅として利用することや、また発災後に緊急的に海外から調達することも考えられる。



図5 ハリケーン・カトリーナの際に提供されたトレーラーハウス

出典：FEMA Photo Library (<http://www.photolibrary.fema.gov/photolibrary/index.jsp>)

- 4) 一戸当たり住宅面積の見直し等
- 5) 全国からの施工業者の確保
- 6) 応急仮設住宅の早期調達、据付効率・再利用性の向上等に係る研究支援
- 7) 外国への応急仮設住宅等の支援要請

《応急住宅供給の配分に係る課題》

応急住宅に係る施策別の供給量について、十分な検討がなされていない。

（課題）

応急住宅の供給については、応急仮設住宅の建設、公的住宅や民間賃貸住宅等の既存ストックの活用、さらには民間や個人の責任にまかせる等、様々な施策がある。しかし、膨大な応急住宅需要に対して、応急住宅に係る施策別の供給量について、十分な検討がなされていない。

（主な解決の方向性）

1) 応急住宅供給の最適配分計画の検討

応急住宅に係る各施策について、供給可能数量やスピード、コストなどの具体的な推計を行い、どの施策でどれだけ供給すれば社会的効用が最も高くなるか、最適配分計画の検討を行う。その際には、例えば次のような各観点から効用を検討することが考えられる。

- ・供給の早さを優先させるという観点
- ・費用を低く抑えようとする観点
- ・必要面積を小さく抑えようとする観点
- ・廃棄物を出さないという観点（応急仮設住宅を抑制する） 等