

**大規模災害時における被災者の住まいの確保策に係る
課題と今後の方向性(案)**

【応急段階及び復旧・復興段階における論点整理(案)】

【応急段階における論点整理(案)】

【1】既存ストックの有効活用、民間団体との連携

① 入居迅速化のための関係団体との役割分担等

【想定される状況と課題】

- ・ 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不動産関係団体との協定は全都道府県が締結しているが、東日本大震災の際には十分に機能しなかった。
- ・ 東日本大震災では、応急借上住宅が数多く提供されたが、地方公共団体の事務負担が非常に大きく、事務の遅延も発生した。
- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震では、東日本大震災以上に膨大な数の応急借上住宅の活用が見込まれ、行政の事務負担を軽くしないと制度が破綻し、必要な支援ができなくなるおそれがある。

【今後の方向性(案)】

- ・ 応急借上住宅は、既存の住宅を活用し、比較的短期間で提供が可能などのメリットがあるため、大規模災害の場合には、積極的に活用していくことが考えられる。
- ・ 災害発生時に速やかに応急借上住宅を提供するためには、都道府県において、協定締結に加え、敷金等も含めた契約条件に係る協定団体との調整、発災後の手続きを定めた事務マニュアル等の作成、協定団体との定期的な打合せや訓練等の実施、民間賃貸住宅の借上げに係る契約書の様式作成等を進めることが必要ではないか。
- ・ 応急借上住宅に係る事務のうち、契約書類の作成、入居者の要件確認、賃料等の支払いなど、事実行為に関する事務については、幅広く外部委託が可能である。大規模災害に備え、各都道府県において、応急借上住宅の提供に係る役割分担を関係団体と調整し、委託等に向けた準備を進めておくべきではないか。
- ・ 各都道府県が関係団体と円滑に調整を進められるよう、大規模災害時において関係団体の協力を得て実施することが特に効果的と考えられる事務の範囲について、国において検討していただく。
- ・ 国は、過去の大規模災害における要配慮者世帯向けのマッチングや応急借上住宅の入居要件の緩和等に係る運用について整理し、周知すべきではないか。

【1】既存ストックの有効活用、民間団体との連携

② 個人所有の空き家等の有効活用

【想定される状況と課題】

- ・ 東日本大震災では、業者の仲介によらず、応急借上住宅として契約されたとみられる住宅が少なからずあった。
- ・ 南海トラフ巨大地震でも、地方部を中心として個人所有の空き家が活用される可能性が高いことから、その取扱いについて明確にしておく必要がある。
- ・ 空き家バンクの実施に前向きな市町村は多いものの、現時点では空き家の登録件数があまり多くない。
- ・ 個人所有の空き家については、そのままでは提供できないものも少なくないため、災害時に活用するためには、安全確認を行う必要がある。

【今後の方向性(案)】

- ・ 応急借上住宅の提供が必要であるにもかかわらず、民間賃貸住宅の空室が不足する場合には、地域の実情に応じて、個人所有の空き家についても活用していくことが考えられるのではないか。
- ・ 個人所有の空き家の適切かつ円滑な活用を促進するため、国は、応急借上住宅として借り上げる場合の手続きや賃料の決め方について、標準的なルールを検討することも考えられるのではないか。また、事務手続き等について、不動産関係団体の協力を得ることを検討することも考えられるのではないか。
- ・ 都道府県は、発災時に応急借上住宅として活用可能な空き家を速やかに把握できるようにするため、国や市町村等の実施する空き家等活用の取組との連携について検討すべきではないか。
- ・ 空き家バンクを運営している市町村等は、登録されている物件の状態を、地元の関係団体との連携により平常時から確認しておき、災害発生時等に速やかに活用できるようにしておくべきではないか。

【1】既存ストックの有効活用、民間団体との連携

② 個人所有の空き家等の有効活用

【想定される状況と課題】

- ・ 個人所有の空き家については、そのままでは提供できないものも少なくない。
(再掲)
- ・ 熊本地震では、例外的な取扱いとして、応急借上住宅として活用することを前提に、民間賃貸住宅の補修に対して県が支援を行った。
- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震の際には、応急借上住宅として活用することを予定している民間賃貸住宅も被災する可能性が高い。

【今後の方向性(案)】

- ・ そのままでは住むことのできない空き家について、貸主の負担により修繕を行い、必要に応じて家賃を改定した上で、都道府県が借り上げることも考えられるのではないか。
- ・ 市町村によっては、空き家の改修に対して独自の支援制度を設けているため、都道府県は、応急借上住宅として活用する場合にも、条件が合う場合には当該制度を活用可能であることを周知してはどうか。
- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震の際には、膨大な数の応急仮設住宅が必要となるため、簡易な改修で応急借上住宅として活用可能な賃貸住宅等について、どのように取り扱うべきかが課題である。
(賃貸住宅等の補修に対する支援については、住宅の応急修理制度や、入居者のいる通常の民間賃貸住宅とのバランス等を踏まえる必要がある。)

【1】既存ストックの有効活用、民間団体との連携

③ 被害認定調査の迅速化・借上住宅の安全確認等

【想定される状況と課題】

- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震では膨大な数の住宅が被災するため、各種被災者支援策の適用のための基礎的な資料となる罹災証明書の交付までに相当の時間を要することが予想される。
- ・ 被災者の中には、一時的な生活場所として民間賃貸住宅に入居する人もいるため、入居要件を明確にしておく必要がある。
- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震の際には、応急借上住宅として活用することを予定している民間賃貸住宅も被災する可能性が高い。
(再掲)

【今後の方向性(案)】

- ・ 罹災証明書は、各種被災者支援策の適用のための基礎的な資料であり、迅速に交付する必要がある。特に、首都直下地震や南海トラフ巨大地震では膨大な数の住宅が被災することから、国は、発災後にすぐに調査に着手できる体制整備の促進や、調査・判定に係る事務負担の軽減について検討すべきではないか。
- ・ 東日本大震災の際には、津波で被害を受けた地域の被害状況を航空写真で確認することにより、罹災証明書を迅速に交付することができたことから、今後の津波等の災害においても活用していくことが考えられるのではないか。
- ・ 明らかに全壊の被害を受けているにもかかわらず、避難所で長期間過ごすことを余儀なくされる被災者が多数発生することを避けるため、都道府県が不動産関係団体に対して応急借上住宅提供の要請を行った後、不動産関係団体の紹介により民間賃貸住宅に入居した被災者については、都道府県が定める入居要件を満たすことがわかった時点で、応急借上住宅としての契約に切り替えることを可能とすべきではないか。
- ・ 大規模災害の場合には被災者の数が膨大であり、個々の被災者の状況を十分に確認することは困難であるため、発災当初においては、住家被害程度の確認のみで入居できることとしてはどうか。
- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震の際には、応急借上住宅として活用できる民間賃貸住宅も被災する可能性が高いことから、都道府県は災害時における物件の構造毎に安全確認・補修の方法や役割分担等について、平常時から関係部局や建築団体等の関係団体と調整しておくべきではないか。
- ・ 地方公共団体は、既にある業界団体による検索システムや新たな住宅セーフティネット制度による登録住宅の登録システムの活用も含め、関係団体等と連携して応急借上住宅の候補となる住宅を量的・質的に幅広くリストアップし、周辺の建物等も含めて構造安全性の確認を実施するなど、効率的・効果的に調査すべきではないか。
また、当該調査の結果については、被害認定調査に活用する運用も考えられるのではないか。
- ・ 応急借上住宅の入居申込みは、市町村が行っている場合が多いため、都道府県は、被災者が被災時に居住していた市町村以外の応急仮設住宅を希望した場合の取扱いをあらかじめ検討しておくべきではないか。

【1】既存ストックの有効活用、民間団体との連携

④ 業務オペレーションの標準化

【想定される状況と課題】

- ・ 応急借上住宅の提供については、都道府県が、被災者の状況やニーズを踏まえて物件を選定する方式(マッチング方式)と、関係団体等からの情報提供に基づき、被災者自ら物件を探す方式(被災者自ら探す方式)があるが、それぞれメリット・デメリットがある。
- ・ 災害発生後に物件選定や契約方式を調整する場合、応急借上住宅の提供が遅れる可能性がある。
- ・ 応急借上住宅制度に係る地方公共団体職員の認識が必ずしも十分とは言えない。

【今後の方向性(案)】

- ・ 応急借上住宅の物件選定や契約方式にはいくつかの方法があり、それぞれメリット・デメリットがある。過去の災害における教訓等を踏まえ、国は、応急借上住宅の物件の選定方式や契約方式等について、大規模災害時における標準的な方式を検討し、手引き等の記載を充実させるべきではないか。また、応急借上住宅としての契約への切替えを円滑に進めるための留意点等についても手引き等に記載し、関係団体等に周知すべきではないか。
- ・ 応急借上住宅を迅速に提供するため、都道府県は、平常時から応急借上住宅の物件の選定方式、契約方式や借上げ家賃、家財保険等について検討しておくべきではないか。
- ・ 応急借上住宅の提供を迅速かつ円滑に行うため、各都道府県は、発災直後からの時系列で何をすべきか、事務マニュアル等に記載しておくことが望ましいのではないか。また、国は、都道府県のマニュアル整備等が進むよう、手引き等の記載を充実させるべきではないか。
さらに、関係団体においても、各都道府県の事務マニュアル等を踏まえ、発災時の取組についてあらかじめ検討しておくことが考えられるのではないか。
- ・ 応急借上住宅制度に係る知識の習得及び認識の促進のため、国は、地方公共団体職員向けの説明会等の機会を捉え、過去の災害における取組事例や教訓等を伝えていくべきではないか。

【1】既存ストックの有効活用、民間団体との連携

⑤ 公的住宅の有効活用

【想定される状況と課題】

- ・ 公的住宅の空室は、災害発生時に一時提供住宅として活用できる場合があり、速やかに活用できるよう、準備をしておく必要がある。

【今後の方向性(案)】

- ・ 公営住宅、国家公務員宿舎、雇用促進住宅等の公的住宅については、災害発生時に一時提供住宅として活用できる場合があることから、例えば要配慮者世帯向けに活用する等、災害時の活用方法や手順について、あらかじめ公的住宅の関係部署や関係機関と調整しておくべきではないか。
- ・ 公的住宅は入居者要件をきめ細かに決められるというメリットがあるため、要配慮者世帯のニーズへの配慮もしつつ、応急仮設住宅の所管部局と連携を図りながら活用していくべきではないか。
- ・ 被災者を含む住宅確保要配慮者のための新たな住宅セーフティネット制度による登録住宅について、都道府県、市町村及び居住支援協議会が連携し、災害時の活用方法や手順について調整していくべきではないか。

【1】既存ストックの有効活用、民間団体との連携

⑥ 業務体制の整備

【想定される状況と課題】

- ・ 大規模災害の際には、他の都道府県等の応援を受けながら業務を進める必要がある。
- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震では膨大な数の住宅が被災するため、各種被災者支援策の適用のための基礎的な資料となる罹災証明書の交付までに相当の時間を要することが予想される。(再掲)
- ・ 政令指定都市には多数の被災者が集まってくるため、他の市町村に比べて多くの応急仮設住宅を迅速に提供する必要がある。

【今後の方向性(案)】

- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震等に備え、災害対応経験のある職員を全国から派遣できる体制を整備するため、都道府県は、業務経験のある職員のリスト化等に努めるとともに、応援職員の支援を受けることを前提とした業務体制を構築することが望ましいのではないか。なお、国は、地方公共団体が受援体制を検討する上で参考となるガイドラインを作成するなどの支援を行うべきではないか。
- ・ 被害認定調査及び罹災証明書の交付については、災害対策基本法上、市町村の事務とされているが、大規模災害時には、市町村が調査計画を立てることすら困難な場合も想定されることから、国は、大規模災害時における都道府県の調査等への関与の在り方について検討すべきではないか。
- ・ 今後の大規模災害に備え、災害救助の事務の円滑な実施という観点から、救助の実施体制や広域調整の在り方等について検討・調整する必要があるのではないか。

【2】応急建設住宅の迅速な供給等のための準備

① 用地の確保

【想定される状況と課題】

- ・ 東日本大震災でも熊本地震でも用地の確保に時間を要した。災害発生後に用地を確保しなければならない場合、供給時期の遅れにつながる可能性が高い。
- ・ 南海トラフ巨大地震の場合、標高が低い沿岸部の土地は津波によって使えなくなる可能性がある。
- ・ 広い公有地については、がれき等災害廃棄物の処理のための仮置き場や、様々な支援活動の活動拠点としても使用される可能性がある。
- ・ 用地の確保にあたっては、「大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法」に基づく被災地短期借地権を有効に活用していくことが考えられる。

【今後の方向性(案)】

- ・ 応急建設住宅は、建設に要する期間が必要であるものの、被災地の近くに立地させることができる等のメリットがあるため、大規模災害時においても地域の実情に応じて活用していくことが考えられる。
- ・ 日本列島には未確認のものも含めて多くの活断層が分布しており、M7程度の地震は全国どこでも発生する可能性があることから、地震発生確率が相対的に小さい都道府県であっても、応急建設住宅の建設候補地の確保を進めることが必要ではないか。
- ・ 応急建設住宅の供給を迅速に行うためには、平常時から建設候補地をリストアップしておくことが不可欠であるが、候補地が被災し、使えなくなる場合があることを考慮する必要があるのではないか。特に南海トラフ巨大地震の際には、広い地域で津波が発生し、堤防の破堤や長期間の浸水によって使用できなくなる土地が発生する可能性があるため、津波浸水想定区域内の用地を候補地とする場合には、代替地についても検討しておくことが必要ではないか。
- ・ 災害発生時には、様々な災害対応業務において用地を使用する必要があるため、地方公共団体は、平常時から、応急段階から復旧・復興段階までの各業務における用地の活用見込みを集約し、調整を行っておくべきではないか。
- ・ 大規模災害発生時における応急仮設住宅や仮設店舗等の用地確保にあたっては、被災地短期借地権を活用することが効果的であり、平常時より、具体的な活用イメージ等を都道府県において検討すべきではないか。

【2】応急建設住宅の迅速な供給等のための準備

② 供給迅速化のための仕様の検討

【想定される状況と課題】

- ・ 東日本大震災では応急仮設住宅について、数多くの追加工事が必要となり、結果的に多くの時間と多額のコストがかかった。
- ・ 災害発生後に仕様を検討することは供給時期の遅れにつながる。

【今後の方向性(案)】

- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震では、応急仮設住宅での入居期間が東日本大震災以上に長期化する可能性があることから、国は、過去の災害における教訓も踏まえ、適切な補修を行うことで長期間使用できるなど、大規模災害時における応急建設住宅に求められる性能等について、関係団体と連携を図りながら検討を進めるべきではないか。また、その検討にあたっては、地域の気候等に応じたきめ細かな対応が可能となるように配慮すべきではないか。
- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震の場合には、災害発生後に仕様を検討している余裕がないと考えられることから、都道府県は、平常時から地域の気候や被災者の状況等に応じた応急建設住宅の仕様について、関係団体との協議を行う等により検討しておくべきではないか。

【2】応急建設住宅の迅速な供給等のための準備

③ 供給主体の多様化

【想定される状況と課題】

- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震では、数多くの応急建設住宅を供給する必要があり、できるだけ多くの主体が供給できる体制を構築しておくことが必要である。
- ・ 木造の応急仮設住宅は、プレハブに比べ短期間での供給戸数は少ないが、搬入路が狭い場合でも建設ができるなどのメリットがある。
- ・ 阪神・淡路大震災や東日本大震災では、海外の住宅ユニットも被災者の住まいとして活用されたが、不具合もあった。首都直下地震や南海トラフ巨大地震の際にも、海外の住宅ユニットの提案がある可能性が高いことから、あらかじめ対応方針を検討しておくことが必要である。

【今後の方向性(案)】

- ・ 多様な主体が応急建設住宅を供給できる体制を構築し、早期に応急仮設住宅の必要量を確保するため、各都道府県においてプレハブ建築協会との協定に加えて、木造建築業者等の関係団体と協定締結等をしておくことが必要ではないか。
なお、協定締結の対象となる団体が多数ある場合には、団体の供給能力や体制、供給可能な仕様の作成状況等を考慮することが考えられるのではないか。
- ・ 都道府県は、大規模災害時に応急仮設住宅の建設に速やかに着手できるよう、災害の規模や用地の状況等に応じた工法(プレハブ、木造)の選定方針について、あらかじめ検討しておくことが望ましいのではないか。
- ・ 国は、過去の災害における教訓も踏まえ、あらかじめ海外の住宅ユニットに求められる性能やアフターメンテナンスの体制等について検討すべきではないか。また、受け入れることとする場合の条件や手続き等についてあらかじめ検討すべきではないか。

【2】応急建設住宅の迅速な供給等のための準備

④ 住宅の応急的な修理の迅速化等

【想定される状況と課題】

- ・ 災害救助法に基づく住宅の応急修理について、関係団体との協定締結や事業者登録等の準備をしておかないと、事業着手が遅くなる。
- ・ 特に首都直下地震や南海トラフ巨大地震では、様々な復旧工事需要が発生するため、災害発生後に、地方公共団体が業者に工事を依頼することは難しくなる可能性がある。
- ・ 大規模災害時には、住宅の応急修理の件数が多くなり、事務処理作業に長時間を要する。

【今後の方向性(案)】

- ・ 災害救助法に基づく応急修理についても、災害発生後に速やかに開始できるようにする必要がある。
- ・ このため、都道府県は、平常時から、応急的な修理の相談体制の整備と整備・運営に係る費用について検討するとともに、市町村や住宅・建築関係団体と連携し、応急的な修理に係る実施要領等の作成、当該団体との協定締結、事業者の指定等の準備を進める必要があるのではないか。
- ・ 都道府県は、被災者が事業者を選ぶ際に参考となるよう、住宅の応急的な修理に係る指定業者のリストに、請け負うことができる工事の種類やリフォーム技術の向上等に関する研修の受講状況等を、表記することも考えられるのではないか。
- ・ 住宅の応急修理の件数が多くなり、事務処理作業に長時間を要する場合には、手続きを簡略化することが可能であるため、国は、地方公共団体職員向けの説明会等で周知を図るべきではないか。
また、首都直下地震や南海トラフ巨大地震の際には、住宅の応急修理件数がこれまでと比べものにならないほど膨大となることが予想されるため、都道府県は、協定団体への委託等による事務負担の軽減についても検討しておくことが望ましいのではないか。
- ・ 大規模災害発生時は建築技術者が不足するため、都道府県は、応急復旧である住宅の応急的な修理については、近隣県等の事業者も活用し、迅速に実施することについてあらかじめ検討することも考えられるのではないか。
また、住宅・建築関係団体と連携し、広域ブロック等における事業者の融通・活用についても検討することが考えられるのではないか。
- ・ 大規模災害の発生時には圧倒的に住まいが不足することから、可能な限り自宅での生活が続けられるよう、応急段階において自力での自宅の応急的な修理(自宅修理)を促進する方策を検討すべきではないか。

【3】広域避難発生時における被災者の住まいの確保

① 広域避難者の円滑な受入れのための準備

【想定される状況と課題】

- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震では、被災者は地域に留まらず、県域を越えて避難することが予想される。
- ・ 広域避難をスムーズに進めるためには、遠方に避難した場合でも、避難所に残った場合と同じ支援が受けられるという安心感が必要である。

【今後の方向性(案)】

- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震に備え、広域避難を円滑に進められるよう、都道府県は、平常時から、広域ブロック等で避難者の受入れに関する協定を締結しておくべきではないか。
- ・ 広域避難が発生する場合には、災害対策基本法に基づき、広域一時滞在の用に供する避難所を提供することが考えられるが、首都直下地震や南海トラフ巨大地震では、避難期間が長期化し、避難先で生活の拠点を確保することも想定されることから、協定の締結や運用にあたっては、広域避難者に対する応急仮設住宅等の提供についても考慮することが望ましいのではないか。
- ・ 避難所が逼迫し、親族宅等を含め、避難所以外の場所に避難せざるを得ない被災者が多数発生するような大規模災害の際には、住家被害等の要件を満たし、避難所にいる被災者と同じ期間内に申込みをする被災者については、応急仮設住宅の供与の対象としてもよいのではないか。
- ・ 避難元市町村を出て広域避難する際は、支援策等各種の情報が提供されるよう、自ら主体的に避難先等を避難元市町村に届け出ることが重要であることについて、地方公共団体は平常時から周知しておくべきではないか。
- ・ 避難先の市町村は、被災者の氏名、居所、世帯構成、避難元の市町村名などの基本的な情報を把握した場合は、避難元の市町村から照会があった場合にこれらの情報を提供することについて、本人の同意をあらかじめ取っておくことが望ましいのではないか。
また、国は、地方公共団体に対して、このような対応を促すべきではないか。
- ・ 広域避難者に対しても適切に支援が行えるよう、被災者に係る情報連携を円滑に行うための方策として、マイナンバー制度の利活用などの仕組みづくりについて検討すべきではないか。

【3】広域避難発生時における被災者の住まいの確保

② 広域避難者のニーズ把握・適切な支援

【想定される状況と課題】

- ・ 住まい等に関するニーズは被災者によって様々であり、被災者のニーズを十分に聞き取り、必要な支援を行う必要がある。
- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震では、多数の被災者が全国各地の地方公共団体に避難することが予想される。

【今後の方向性(案)】

- ・ 被災者の住まい等に関するニーズを十分に把握するためには、対面での相談対応が効果的である。このため、協定や要請により、広域避難者を受け入れることとした地方公共団体では、被災者の総合相談窓口を設置することが望ましいのではないか。
- ・ 被災者に対する支援については、応急仮設住宅の提供など、避難元の地方公共団体が実施主体となるもののほか、応急借上住宅に入居した被災者の見守りなど、避難先の地方公共団体が実施主体となるものもある。
避難元市町村が、避難先における被災者の援護の実施状況の的確な把握に加え、援護に必要な住家被害や人的被害等の情報をスムーズに提供するためには、被災者台帳を活用することが効果的ではないか。
また、地方公共団体間や地方公共団体と福祉関連団体等の間の情報連携が円滑に進むよう、被災者台帳を活用し、被災者に関する情報を入手・提供する際の手続きや留意点等を示した「被災者台帳の作成等に関する実務指針」を踏まえ、市町村は、その具体的な手続きについて検討しておくべきではないか。
- ・ 地方公共団体は、広域避難の発生時に多数の地方公共団体等と円滑に情報交換を進めることができるよう、広域ブロック等であらかじめ調整しておくことも考えられるのではないか。
- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震の際には、親族等が住む市町村へ自主的に避難する被災者も少なからず発生することが想定される。大規模災害の場合には、広域避難に関する協定を締結していない地方公共団体でも、各種手続きに関する窓口の紹介等を行う体制を整えることが望ましいのではないか。

【3】広域避難発生時における被災者の住まいの確保

② 広域避難者のニーズ把握・適切な支援

【想定される状況と課題】

- ・ 避難元の地方公共団体と避難先の地方公共団体が適切な役割分担のもと、被災者のニーズ把握や支援を実施する必要がある。
- ・ 首都直下地震や南海トラフ巨大地震では、被災者・避難者の数が膨大に上る可能性が高いため、効率的な情報管理の方法について検討しておく必要がある。

【今後の方向性(案)】

- ・ 被害が大きくても公的な支援に頼らず、親族宅等に避難する被災者もいるが、住宅再建・生活再建に対する支援は、応急仮設住宅に入居した被災者と同じように必要であるため、市町村等は、被災者のニーズを踏まえ、情報提供等を行っていくべきではないか。
この際、避難元市町村等は、避難先市町村等と連携して、情報を希望する被災者にSNS等も活用しつつ、適切かつ的確に情報提供をするよう努めなければならないのではないか。
- ・ 罹災証明書の交付や被災者台帳の管理等を支援するシステムは、効率的な業務遂行に威力を発揮すると考えられるため、地方公共団体は、発災直後から活用できるよう、平常時からそのことについて検討しておくことが望ましいのではないか。

【3】広域避難発生時における被災者の住まいの確保

③ 被災者支援の方針に係る情報共有

【想定される状況と課題】

- ・ 県域を越えた広域避難が発生するような大規模災害の場合、被災者支援の内容に大きな差があると、被災者から不公平感が出る。
- ・ 広域応援をスムーズに進めるためには、平常時から準備を行っておく必要がある。

【今後の方向性(案)】

- ・ 都道府県内の複数の市町村が被災する災害の場合、被災者支援の方針が市町村ごとに大きく異なると不公平感が生じることから、市町村の事務負担の増加を避ける観点からも、都道府県が情報共有に努めるべきではないか。
- ・ 避難元と避難先で被災者支援策に大きな差があると、不公平感が生じ、広域避難の円滑な実施に支障を来す恐れがあるため、都道府県は、広域ブロック等において、被災者支援の実施方針に係る情報共有に努めるべきではないか。
- ・ 発災時にスムーズに広域応援を行えるようにするため、平常時から、広域ブロック等において、連絡体制の整備、訓練の実施等を行い、「顔の見える支援体制」を構築することが望ましいのではないか。

【復旧・復興段階における課題整理(案)】

【4】住宅再建・生活再建を促進するための支援

① 被災者の状況に応じた適切な支援

【想定される状況と課題】

- ・ 現行の法令では、支援にあたって借家層と持家層の区別はなく、所得要件も設定されていない。
- ・ 被災者といっても、公的支援がなくても自力で生活再建できるような方もいれば、要介護者のように集住してケアができる環境でサポートが必要な方もいるため、被災者の状況を考慮し、早期自立に向けた手立てを考えていく必要がある。
- ・ 被災者に対する公的なサポートとしては、既存ストックの活用、応急建設住宅の供給、住宅の応急修理の3つがあるが、被災者のニーズに合ったものを選択できるようにする必要がある。
- ・ 被災者に与えられる情報が少ないと、混乱が起きる可能性がある。

【今後の方向性(案)】

- ・ 被災者支援については、被災者の自助力を高め、自立を促すことを念頭に置いて実施すべきではないか。
- ・ 発災当初は住家被害程度のみで判定し、被災者支援を行わざるを得ないが、特に首都直下地震や南海トラフ巨大地震の場合、応急仮設住宅の入居期間が長期間に及ぶため、一定期間経過後は、被災者の状況によらず一律に支援するよりも、NPO等の取組とも連携しながら各被災者の状況に応じた支援を行っていくことの方が望ましいのではないか。
- ・ 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移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はないか。
例えば、応急建設住宅の再活用も含めた低廉な住宅再建モデルプランの提示、住宅再建に対する融資制度(リバースモーゲージ型のローン制度を含む)や子世代との同居支援等の具体的かつ細やかな支援プランを用意すべきではないか。
- ・ 地方公共団体は、被災程度に応じた支援策や申請様式等について、平常時から整理し、住民に対して情報提供を行うことが望ましいのではないか。
また、被災者に対する情報提供の充実等により、被災者自身が、住まいに係る支援策の中から、ニーズに合った支援策を考えて選べるようにすべきではないか。

【4】住宅再建・生活再建を促進するための支援

① 被災者の状況に応じた適切な支援

【想定される状況と課題】

- ・ 一方で、支援の期間がいたずらに長くなると、かえって被災者の自立を妨げる可能性がある。

【今後の方向性(案)】

- ・ 大規模災害の発生時には、供給可能な住まいの量も限られていることから、例えば応急借上住宅の供与終了後の再契約の際などに、入居者へ一定の負担を導入することも考えられるのではないか。

【4】住宅再建・生活再建を促進するための支援

② 要配慮者世帯への支援

【想定される状況と課題】

- ・ 高齢者、障害者、母子家庭等の要配慮者世帯については、市町村とも連携し、見守り等を行っていく必要がある。
- ・ 応急借上住宅は、被災者の生活実態やニーズを把握しづらいため、配慮が必要である。
- ・ 自ら十分な情報収集をすることが難しい要配慮者世帯の場合、ニーズに合わない住宅に住まざるを得ないことが起こりうる。
- ・ 要配慮者世帯は、引越等が多いと、これまでの生活環境やコミュニティが著しく変化することで、生活再建に集中できない。

【今後の方向性(案)】

- ・ 高齢者、障害者、母子家庭等の要配慮者世帯は、応急仮設住宅入居後も日々の生活支援や、円滑な自立のための支援が必要となる。民間賃貸住宅を活用する応急借上住宅については、その特性上、目が届きづらくなるため、応急建設住宅を提供することや、見守り等をしやすい場所の応急借上住宅をマッチングによって提供することが望ましいのではないか。
- ・ 自ら十分な情報収集をすることが難しい要配慮者世帯が、ニーズに合った住まいを確保できるよう、地方公共団体は、要配慮者世帯に対する情報提供を充実していくべきではないか。また、国は、地方公共団体に対して、このような課題があることについて周知すべきではないか。
- ・ 都道府県は、建築部局と福祉部局が連携し、応急仮設住宅のマッチングを円滑に実施できるようにするため、マッチングの手順やノウハウ等をあらかじめ事務マニュアル等に記載しておくことが望ましいのではないか。
- ・ 都道府県は、必要に応じ、各都道府県等の居住支援協議会と連携しながら、避難所にいる段階から要配慮者世帯のニーズを把握し、必要な支援を行っていくべきではないか。
- ・ 応急仮設住宅入居後の被災者の見守りについては、市町村が平常時における福祉の体制を活かしながら実施することが、効率的かつ効果的ではないか。
- ・ 生活環境やコミュニティの維持を図るため、可能な限り転居を減らし、要配慮者世帯が所有する敷地において継続して居住できるように応急仮設住宅を供給することも考えられるのではないか。

【4】住宅再建・生活再建を促進するための支援

③ 災害への備え、自力再建の促進

【想定される状況と課題】

- ・ 被災者の住まいの確保策については、耐震改修等の事前対策や、被災者自身による住宅の修繕等もある。
- ・ 大規模災害が発生した場合、被災者が住宅再建のために工事を依頼しようとしても、業者が見つからない可能性がある。

【今後の方向性(案)】

- ・ 被災者の住まいの確保策については、耐震改修、保険・共済への加入等の事前の対策や、被災者自身による住宅の補修など、自力再建も含めて、促進にあたっての課題を検討すべきではないか。
- ・ 大規模災害発生時は建築技術者が不足し、被災者による住宅の再建に支障が出る恐れがあることから、都道府県は、被災住宅の再建を円滑に支援できるように、平常時から、応急的な修理の相談体制の整備と整備・運営に係る費用について検討するとともに、市町村や住宅・建築関係団体と連携し、応急的な修理に係る実施要領等の作成、当該団体との協定締結、事業者の指定等の準備を進める必要があるのではないか。
また、都道府県は、被災した住宅の補修等に対応できる建築業者の情報提供を行う体制を平常時から整備しておくべきではないか。
- ・ 大規模災害発生時は建築技術者が不足するため、都道府県は、応急復旧である住宅の応急的な修理については、近隣県等の事業者も活用し、迅速に実施することについてあらかじめ検討することも考えられるのではないか。【再掲】
また、住宅・建築関係団体と連携し、広域ブロック等における事業者の融通・活用についても検討することが考えられるのではないか。【再掲】

【4】住宅再建・生活再建を促進するための支援

③ 災害への備え、自力再建の促進

【想定される状況と課題】

- ・ 大規模災害の発生時には圧倒的に住まいが不足することから、多くの被災者は可能な限り自宅で生活し続けることが想定される。
- ・ 大規模災害の発生時には建設資材や作業員が足りなくなることから、応急的な修理と本格的な修理がシームレスに行われることが想定される。
- ・ 区分所有の集合住宅では、実際には区分所有者が居住していないこともあり、対応を判断するまでに時間を要し、修理がうまく進まない可能性がある。

【今後の方向性(案)】

- ・ 大規模災害発生時には、建設資材や建築技術者が足りず、結果的には応急的な修理と本格的な修理とを分けずに行うことが想定されることから、自宅修理により住まいを確保する際の支援のあり方について検討すべきではないか。
例えば、最初から本格的な修理を念頭におき、応急修理制度と被災者生活再建支援制度(加算支援金分)を一体として運用できれば、被災者も申請を受け付ける行政も業務負担の軽減につながるのではないか。
- ・ 区分所有の集合住宅の修理については、過去の災害時の事例等を参考にして、居住していない区分所有者の取扱いを含めた管理組合による効率的・効果的な修理方法を検討する必要があるのではないか。

【5】復興まちづくりとの連携

① 復興方針・復興計画と連携した住まいの多様な供給の選択肢の事前検討

【想定される状況と課題】

- ・ 大規模災害の場合、住宅再建には長時間を要するため、計画的に進める必要がある。
- ・ 大規模災害の発生時は、圧倒的に住宅が不足することから、被災者をどのような住まいにどのように誘導するか、整理する必要がある。
- ・ 住まいの提供に関して、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により、住まいの確保を図る必要がある。

【今後の方向性(案)】

- ・ 復興まちづくりを円滑に進めていくためには、災害発生後に取り組むべき応急対策や復旧・復興対策の項目や、その方向性を事前に検討しておくことが必要ではないか。
- ・ 大規模災害の発生後に、応急段階から被災者の住まいのニーズの把握を行い、需給のバランスをとって多様な住まいの選択肢を整理し、誘導していく方策を検討するべきではないか。
- ・ 首都直下地震と南海トラフ地震の被害が想定される地域では、集合住宅・戸建住宅といった居住形態の傾向や、広域避難から避難元市町村への帰還の傾向が異なることを考慮し、住まいの確保のシナリオを分けて検討する必要があるのではないか。
- ・ 既存の制度では対応が困難な大規模な災害の発生に備え、これまでの複数回の転居を伴う避難所→応急仮設住宅→自力再建・災害公営住宅等といった標準的な住まいの供給に加え、できる限り転居を減らし、生活環境やコミュニティの維持を図りながら、応急対策と復興まちづくりを一体的に実施すべく、国において迅速かつ効率的に住まいを確保するための多様な供給の選択肢を検討し、その方向性を示すことが考えられるのではないか。
- ・ 可能な限り自宅での生活が続けられるよう、応急段階において自力での自宅の応急的な修理(自宅修理)を促進する方策を検討すべきではないか。【再掲】

【5】復興まちづくりとの連携

② 応急建設住宅の有効活用等（改修して有効活用、自宅敷地への供給）

【想定される状況と課題】

- ・ できる限り転居を減らし、生活環境やコミュニティの維持を図りながら、被災者が可能な限り同じ場所で継続して暮らせるような環境整備が必要である。
- ・ 住まいの提供に関して、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により、住まいの確保を図る必要がある。【再掲】

【今後の方向性(案)】

- ・ 被災者が同じ場所で継続して暮らせるよう、応急建設住宅を改修して有効活用するほか、被災した住宅の敷地において応急建設住宅を供給することについても、供給に要する時間、コスト、地域性、立地、供給体制など、大規模災害の発生時のフィージビリティを考慮しつつ、検討を行うことが考えられるのではないかと。

【5】復興まちづくりとの連携

② 応急建設住宅の有効活用等（本設の建築基準に適合させて応急仮設建築物として供給）

【想定される状況と課題】

- ・ 大規模災害発生時においては、圧倒的な住宅不足により、被災者の広域的な避難が発生し、応急的・一時的な住まいでの生活が長期化することが想定される。
- ・ 住まいの提供に関して、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により、住まいの確保を図る必要がある。【再掲】

【今後の方向性(案)】

- ・ 当初から建築基準法の本設の建築基準(単体規定・集団規定)に適合した住宅を応急建設住宅として供給することについて、災害救助法との整合性を検討した上で、供給に要する時間、コスト、地域性、立地、供給体制、確認審査・検査体制など、様々な観点から大規模災害の発生時のフィージビリティを考慮しつつ、検討を行うことが考えられるのではないか。
- ・ 例えば、建築基準法の本設の建築基準に適合していても、建築基準法第85条第2項の「応急仮設建築物」として建築することは可能であり、工事完了後3月以内の特定行政庁の許可に際して安全性等の確認が取れれば、その後最大2年間は存続可能である。
- ・ また、上記の許可に係る存続可能な期間が過ぎる前に、当該住宅が建築基準法の本設の建築基準に適合していることが確認されれば、継続して居住することができるのではないか。
- ・ 建築基準法の本設の建築基準への適合を考慮したモデル的な応急建設住宅の建築計画・工法・工期・コスト等についてあらかじめ検討を行い、計画から工事完了までの時間を可能な限り短縮できるように検討しておくべきではないか。

【5】復興まちづくりとの連携

② 応急建設住宅の有効活用等（本設の建築基準に適合させて応急仮設建築物として供給）

【想定される状況と課題】

【今後の方向性(案)】

- ・ また、本設の建築基準に適合させるに伴う増加コストについては、その負担のあり方について検討すべきではないか。

【5】復興まちづくりとの連携

③ 自力再建に向けた用地の確保

【想定される状況と課題】

- ・ 安全な高台の空き地等へ自力で移転し、再建を進められるような用地について、地方公共団体は、平常時より候補地を確保し、できる限り地域コミュニティを維持していくことが必要である。
- ・ 全半壊した建物の公費解体が進まないと、自力での住宅再建が進まない。
- ・ 復興まちづくりとの連携にあたっては、「大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法」に基づく被災地短期借地権を有効に活用していくことが考えられる。

【今後の方向性(案)】

- ・ 大規模災害発生時には、様々な災害対応業務において用地を使用する必要があるため、地方公共団体は、平常時から、応急段階から復旧・復興段階までの各業務における用地の活用見込みを集約し、調整を行っておくべきではないか。【再掲】
- ・ 自力再建に向けては、地域コミュニティの維持や家族の住居の近接性を重視しつつ、特に南海トラフ地震では、安全な高台の空き地等の確保が必要であることから、地方公共団体は、平常時より自力再建の候補地の選定を進め、各種支援策について情報発信すべきではないか。
- ・ 自力再建の促進を図るため、被災した建物や解体後のがれき処理に係る仮置き場等の用地確保にあっても、被災地短期借地権を活用することが考えられ、平常時より、具体的な活用イメージ等を都道府県において検討すべきではないか。

【5】復興まちづくりとの連携

④ その他

【想定される状況と課題】

- ・ 大規模災害発生時には、圧倒的に住まいが不足し、被災した地方公共団体の事務負担等が大幅に増加するほか、被災者の広域的な避難が発生し、応急的・一時的な住まいでの生活が長期化することが予想される。

【今後の方向性(案)】

- ・ 平常時より、首都直下地震・南海トラフ巨大地震発生時における被災者の住まいの必要量・ニーズを把握し、住まいの多様な供給手段を検討した上で、どの供給手段がどの程度必要なのか、国が全体像を示すことを考えるべきではないか。