

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

平成 29 年 8 月

目 次

1. はじめに	1
2. 大規模災害の被害想定から算定した応急仮設住宅の必要量の推計	2
3. 大規模災害時における被災者の住まいに係る想定される状況と課題	3
3-1. 応急段階における想定される状況と課題	3
(1) 既存ストックの活用、民間団体との連携	3
(2) 応急建設住宅の供給等のための準備	5
(3) 広域避難発生時における被災者の住まいの確保	6
3-2. 復旧・復興段階における想定される状況と課題	8
(1) 住宅再建・生活再建の促進	8
(2) 復興まちづくりとの連携	9
4. 大規模災害時における被災者の住まいの確保に係る基本的な方向性	12
4-1. 応急段階	12
(1) 応急借上住宅としての空き家・空き室の積極的な活用と応急建設住宅の迅速な供給	12
(2) 広域避難への適切な対応	12
4-2. 復旧・復興段階	12
(1) 自宅の修理の促進	12
(2) 住まいの供給の選択肢の多様化	12
5. 応急段階における被災者の住まいの確保に係る論点整理	13
5-1. 既存ストックの有効活用、民間団体との連携のあり方	13
(1) 入居迅速化のための関係団体との役割分担等	13
(2) 個人所有の空き家等の有効活用	13
(3) 被害認定調査の迅速化・借上住宅の安全確認等	14
(4) 業務オペレーションの標準化	14
(5) 公的住宅の有効活用	15
(6) 業務体制の整備	15
5-2. 応急建設住宅の迅速な供給等のための準備のあり方	16
(1) 用地の確保	16
(2) 供給迅速化のための仕様の検討	16
(3) 供給主体の多様化の促進	16
(4) 住宅の応急的な修理の迅速化等	17
5-3. 広域避難発生時における被災者の住まい確保のあり方	18
(1) 広域避難者の円滑な受入れのための準備	18
(2) 広域避難者のニーズ把握・適切な支援	18
(3) 被災者支援の方針に係る情報共有	19
6. 復旧・復興段階における被災者の住まいの確保に係る論点整理	20
6-1. 住宅再建・生活再建を促進するための支援のあり方	20
(1) 被災者の状況に応じた適切な支援	20
(2) 要配慮者世帯への支援	20

(3) 災害への備え、自力再建の促進	21
6-2. 復興まちづくりとの連携のあり方	23
(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 ..	23
(2) 応急建設住宅の有効活用等	23
(3) 自力再建に向けた用地の確保	24
(4) その他	24
7. おわりに ～論点整理を踏まえた今後の対応の方向性～	25

1. はじめに

首都直下地震や南海トラフ地震等の大規模災害が発生した際には、圧倒的に住まいが不足し、被災者が広域的に避難することにより、応急的・一時的な住まいの生活が長期化することや、被災地方公共団体の事務負担等が大幅に増加することが想定される。

これらの状況に的確に対応し、被災者の住まいを迅速に確保するとともに、住宅再建・生活再建を円滑に進めるため、本検討会においては平成 28 年 11 月以来、計 6 回にわたり議論を重ね、大規模災害時における被災者の住まいの確保に関する課題や今後の方向性について論点整理を行った。本論点整理が今後の各界各層における幅広い議論を喚起し、継続的な検討が行われることを期待している。

我々委員も、本論点整理において提言した施策の実現や、今後の幅広い議論の喚起等のため、引き続き、様々な努力を重ねていきたい。

なお、本論点整理における「大規模災害」とは、主として首都直下地震及び南海トラフ地震クラスの我が国がこれまでに経験したことがない大規模な災害を想定している。また、「応急仮設住宅」とは、「災害救助法による災害の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（平成 25 年内閣府告示第 228 号）に規定する応急仮設住宅であり、住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができない者に、建設し供与するもの（以下「応急建設住宅」という。）、民間賃貸住宅を借り上げて供与するもの（以下「応急借上住宅」という。）、又はその他適切な方法により供与するものことである。

2. 大規模災害の被害想定から算定した応急仮設住宅の必要量の推計

首都直下地震や南海トラフ地震では、多くの住家被害により大量の応急仮設住宅が必要になることが見込まれる。これらの地震が発生した際に、内閣府（防災担当）が推計した応急仮設住宅（応急借上住宅・応急建設住宅）の概ねの想定必要量は次のとおりである。

	首都直下地震	南海トラフ巨大地震 (M9.0)
全壊棟数 ^{※1}	約 24 万～61 万棟	約 94 万～239 万棟
半壊棟数 ^{※1}	約 67 万棟	約 169 万～276 万棟
全壊・半壊棟数 ^{※1}	約 91 万～128 万棟	約 270 万～500 万棟
全壊・半壊戸数 ^{※2}	約 221 万～314 万戸	約 351 万～684 万戸
応急仮設住宅の想定必要量 ^{※3}	約 66 万～94 万戸	約 105 万～205 万戸
応急借上住宅の供与可能戸数 ^{※4}	約 86 万戸	約 121 万戸
応急建設住宅の必要戸数 ^{※5}	約 8 万戸以内	約 84 万戸以内

※1：首都直下地震対策検討ワーキンググループ報告（平成 25 年 12 月、中央防災会議）、南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ報告（平成 25 年 5 月、中央防災会議）等による。なお、被害想定を推計する前提となる条件（発災時刻、風速等）により、被害想定の数値には幅がある。

※2：固定資産税概要調書（平成 26 年 1 月、総務省）及び平成 25 年住宅土地統計調査（総務省）を基に棟数から戸数に変換。

※3：応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ（平成 24 年 5 月、国土交通省）の推計方法例を基に、全壊・半壊戸数の 3 割が応急仮設住宅の必要量であると想定。

※4：平成 25 年住宅土地統計調査（総務省）における被災都県における賃貸住宅の空き家のうち、「腐朽・破損なし」とされている空き家で可能な限り対応した場合の戸数。ただし、実際には空き家も被災する可能性があり、また、被災者と住戸のマッチングの問題もあるため、空き家が全て応急借上住宅として活用できるわけではない。

※5：「応急仮設住宅の想定必要量」から「応急借上住宅の供与可能戸数」を減じたもの。ただし、※4 のとおり、空き家の被災状況等によっては応急借上住宅の供与可能戸数が減少し、応急建設住宅の必要戸数が想定より増える可能性がある。

なお、南海トラフ地震については、平成 15 年当時に既往最大として想定した M8.7 をレベル 1 の地震、四国全域と中部・近畿・九州の一部が震源域に入る理論上最大の M9.0 をレベル 2 の地震とした場合に、より現実的なレベル 1 の地震の際に被害をゼロにするような対策を講じ、その際に最低限必要となる需要に基づいた住まいの確保策を検討する必要があるのではないかと指摘があった。（既往最大の M8.7 のレベル 1 での全壊棟数は約 49 万～96 万棟と推計されている^{※6}。）

※6：中央防災会議東南海、南海地震等に関する専門調査会「東南海、南海地震の被害想定について」（平成 15 年 9 月 17 日）における「想定東海地震、東南海地震、南海地震の震源域が同時に破壊される場合」

3. 大規模災害時における被災者の住まいに係る想定される状況と課題

3-1. 応急段階

(1) 既存ストックの活用、民間団体との連携

① 応急借上住宅の提供

- ・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。実際には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、東日本大震災の際には十分に機能しなかった。また、熊本地震等において、複数の不動産関係団体と協定を結んでいたものの、不動産業者も被災していたため、人的不足等により応急借上住宅の提供が円滑に進まないこともあった。
- ・東日本大震災の際に応急借上住宅の家賃の支払が遅れていたが、添付書類の不備や記載漏れ等をチェックする地方公共団体職員が不足していたことがその原因の一つである。
- ・災害時には状況に応じて制度の弾力的運用や変更が順次行われることが少なからずあるが、うまく情報が伝わらないと被災者や地方公共団体に混乱をもたらすことになる。
- ・大規模災害時には、膨大な数の応急借上住宅の活用が見込まれ、地方公共団体の事務負担の軽減を図らなければ、迅速かつ適切な応急借上住宅の供給ができなくなるおそれがある。
- ・避難所に行けないような要配慮者が、やむを得ず被災したままの自宅や親族宅等で生活し、福祉避難所や応急借上住宅等を自力で早期に見つけられない場合は、応急建設住宅ができるまで自宅や親族宅等で生活せざるを得なくなる。

② 個人所有の空き家等の活用

- ・東日本大震災では、親族から物件を借りて居住するケースも含め、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ことから、南海トラフ地震でも、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。
- ・個人所有の空き家は、被災者の住まいとして活用できるポテンシャルはあるが、活用可能な空き家の量、借り上げる仕組みや手続のほか、空き家が満たすべき基準や空き家を居住可能な状態にするために必要な改修の考え方等が明確になっていない。特に、個人所有の戸建ての空き家は流通している割合が低く、災害時に活用可能な量が把握しにくい。
- ・普段賃貸事業を行っていない空き家の所有者は、管理費（共益費）が災害救助法で手当てされているにも関わらず、入居後の物件の維持管理や設備の不具合への対応など、本来貸主たる所有者が行うべき管理を適切に行っていない場合もある。
- ・親族が所有する空き家を借りる場合、当初は極めて低額で借りる予定であったが、後から家賃を設定して応急借上住宅として供与された場合もある。
- ・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それほど多くない上、当該物件の状態を必ずしも把握できてはいない。
- ・個人所有の空き家は長期間使用されておらず、建物が傷んでいる場合もあり、被災者の入居に際しては一定の補修をする必要が出てくるが、賃貸用ではないこのような空き家について、所有者が費用を負担して補修を行う可能性は低い。
- ・大規模災害時には、応急借上住宅としての活用を予定している民間賃貸住宅や個

人の空き家等も被災する可能性が高い。

- ・大規模災害時に必要な量の住まいを確保するためには、民間賃貸住宅等の所有者が必要な改修を行った上で応急借上住宅として提供してもらうことが重要であるが、どのように円滑に進めていくかが課題である。

③被害認定調査・応急借上住宅の安全確認等

- ・大規模災害時に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に当たって必要となる被害認定調査の結果を記載した罹災証明書の交付までに相当の期間を要することが予想されることから、被害認定調査や罹災証明書の交付をいかに迅速に行うかが課題である。
- ・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空撮により把握することで、迅速に被害認定調査が実施でき、罹災証明書の交付についても迅速に対応できた。
- ・被災者の中には、後に応急借上住宅となり得る民間賃貸住宅に、一時的な生活場所として入居する人も少なくない。
- ・罹災証明書が発行されていない段階では、後に応急借上住宅として扱われるかどうか分からず、自己負担になることを恐れて民間賃貸住宅に入居することをためらう被災者もいた。
- ・大規模災害時には、応急借上住宅としての活用を予定している民間賃貸住宅や個人の空き家等も被災する可能性が高い。【再掲】
- ・熊本地震では、既存のアパートの安全確認ができず、迅速に応急借上住宅として提供できなかったケースがあった。
- ・高い専門性が求められる非木造集合住宅の被害調査や修理については、調査員や修理業者の確保が困難なケースがあった。
- ・ファミリー世帯向けを含む応急借上住宅の候補物件をリストアップし、専門的知識のある人材により選別して補修・入居につなげるための流れと課題が整理されていない地方公共団体が存在する。
- ・発災後の自宅の被害調査には、当面安全に居住できるかを確認するための調査、応急借上住宅として活用可能かどうかを確認するための調査、罹災証明書の交付のための調査があるが、大規模災害時にはこれらの調査を行うためのマンパワーが不足する可能性が高い。

④業務オペレーション

- ・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。
- ・応急借上住宅としての契約への切替えに係る事務の遅延が、家賃の支払が遅れた要因の一つであった。
- ・応急借上住宅は迅速に提供できるが、建物毎に家賃等の条件が異なっている。
- ・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ついては、市町村職員だけでなく、都道府県の職員も認識が必ずしも十分とは言えない。

⑤公的住宅の活用

- ・公的住宅の空き室は、災害発生時に一時提供住宅として活用できる場合がある。
- ・熊本地震の際に、熊本市では、避難所にいる要配慮者の実態やニーズを把握した上で、市営住宅、特定優良賃貸住宅及び協力が得られた民間のサービス付き高齢者向け住宅等に優先的に入居させる対応を行っている。
- ・新潟県中越地震の際には、公的住宅の活用は住宅・建築部局が中心となって行っていたため、要配慮者のニーズへの配慮が足りなかった面がある。
- ・要配慮者向けの賃貸住宅を確保するためには、入居可能な住宅の登録に加え、必要に応じて地方公共団体間の連携も必要となるが、職員に膨大な作業量が生じ、マンパワーが不足する可能性がある。

⑥業務体制

- ・大規模災害時には、当該地方公共団体の職員だけでは手が足りず、他の地方公共団体等からの応援を受けながら業務を進めることが予想される。
- ・また、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期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、他の市町村よりも多くの応急仮設住宅（特に応急借上住宅）を迅速に供給することが求められる。

(2) 応急建設住宅の供給等のための準備

①応急建設住宅の用地

- ・東日本大震災でも熊本地震でも用地の確保に期間を要しており、災害発生後に用地を確保しなければならない場合、応急建設住宅の供給時期の遅れにつながる可能性が高い。
- ・東日本大震災では、建設可能用地のリストは事前に作成してはいたが、しっかりとリストアップしていなかった市町村も少なからずあった。リストアップしていても津波で被災した用地もあった。
- ・南海トラフ地震の場合、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り、応急建設住宅の用地と重なる恐れがある。
- ・応急建設住宅の供与終了後の跡地へ災害公営住宅を建設する場合や、応急建設住宅を改修して長期にわたり活用する場合においては、当該用地の権利関係等について事前に確認しておく必要がある。
- ・公有地には限りがあるため、大規模災害時には応急仮設住宅や仮設店舗等の用地の確保が困難になる可能性がある。

②応急建設住宅の仕様

- ・東日本大震災では、応急建設住宅について入居後にも外断熱工事や風除室の追加、玄関スロープ・住戸内手すり等の設置、風呂の追い炊き機能の追加など、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。
- ・日本の気候風土に適し、地域に合った仕様を設定することも考えられる。

③ 応急建設住宅の供給主体

- ・ 大規模災害時には数多くの応急建設住宅を供給する必要があり、できる限り多くの主体が供給できる体制及び維持管理体制等を構築しておくことが求められる。
- ・ 木造の応急建設住宅の供給戸数は、同じ期間内ではプレハブに比べ少なくなるが、搬入路が狭いなど狭小地でも建設が可能である、より多くの供給主体が活用できる等のメリットがある。
- ・ 海外から提案される住宅ユニットについては、供給スピード、コスト、性能、アフターメンテナンスの確保の観点からも課題が多く、受入れ可否の判断等の対応に時間を要する。
- ・ 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、設備が合わない、雨漏りが起きた等の不具合もあった。

④ 住宅の応急的な修理

- ・ 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可能性がある。
- ・ 特に大規模災害時には、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。
- ・ 都道府県において、応急的な修理の相談体制の整備及びその整備・運営に係る費用について検討がなされていないケースがある。
- ・ 被災した住宅の修理は多種多様であり、建築事業者が対応できる工事の種類やレベルも様々である。
- ・ 大規模災害時には、住宅の応急修理の件数が多くなり、事務処理作業に長期間を要することが予想される。
- ・ 被災した住宅の修理について、応急復旧と本格修理にうまく切り分けをし、応急復旧については遠方の建築事業者も入れて迅速に実施していくことが考えられる。
- ・ 阪神・淡路大震災の際も多くの被災者は自宅におり、自らの人的ネットワークで避難先としての住まいを確保した者や避難所に行ったりする者よりも、圧倒的に多かった。

(3) 広域避難発生時における被災者の住まいの確保

① 広域避難者の受入れ

- ・ 被災者はできる限り自宅に近い場所の住まいを求める傾向があるが、自宅近くに民間賃貸住宅がない場合や被害が大きく生活が困難な場合には、他の地域に移転せざるを得ない。
- ・ 特に大規模災害時には、被災者は地域に留まらず、都道府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。
- ・ 避難所に行けないような要配慮者が、やむを得ず被災したままの自宅や親族宅等で生活し、福祉避難所や応急借上住宅等を自力で早期に見つけられない場合は、応急建設住宅ができるまで自宅や親族宅等で生活せざるを得なくなる。【再掲】
- ・ 避難元市町村を出て、親族宅等に広域避難した被災者について、所在地が確認できないケースがあるが、被災者に支援策等各種の情報が提供されるようにしておくことが必要である。

②広域避難者のニーズ把握・支援

- ・大規模災害時には、被災者は地域に留まらず、都道府県域を越えて避難し、当該避難先市町村において住宅再建することも予想される。【再掲】
- ・住まい等に関するニーズは被災者によって様々であり、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、個々の被災者のニーズを十分に把握した上で、必要な支援を行うことが求められている。
- ・大規模災害時には、被災者・避難者の数が膨大になる可能性が高いため、避難元の地方公共団体と避難先の地方公共団体とがアナログの文書で情報交換するのではなく、効率的に情報を管理し、活用することが考えられる。

③被災者支援の方針

- ・都道府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。また、都道府県域を越えた避難が発生しない場合でも、都道府県内の複数の市町村が被災する災害の場合には、同様の問題が発生する。
- ・不公平感に起因するクレームへの対応など、地方公共団体の業務負担が増加する可能性がある。
- ・複数県が同時に被災する大規模災害の場合、応急仮設住宅の仕様や供給スピードなど、様々な点で広域での情報共有が必要になる。
- ・広域応援をスムーズに進めるためには、平常時から各地方公共団体間で標準的な被災者支援の在り方について準備を行っておくことが必要である。
- ・広域連携については、各地方公共団体の職員の間で顔が分からない状況であると意思疎通は難しい。

3-2. 復旧・復興段階

(1) 住宅再建・生活再建の促進

①被災者の状況に応じた支援

- ・ 現行の法令では、支援に当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。
- ・ 被災した地域において、生業や就労の場の確保がなされなければ、今後地域を担う若い人材が流出してしまう可能性がある。
- ・ 被災者には、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。
- ・ 被災者に対する公的なサポートとしては、応急借上住宅・応急建設住宅の提供、住宅の応急修理があるが、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。また、選択後も個々の被災者において様々な課題が生じることが想定され、個別にニーズを把握していくことが重要である
- ・ 他の市町村の住まいに移って、そのまま避難元市町村に戻ってこない等、他の地域で自力再建が進んでいくという状況も想定される。
- ・ 発災時に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。
- ・ 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。

②要配慮者世帯への支援

- ・ 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、同住宅に入居した要配慮者世帯には特に配慮することが必要である。
- ・ 自ら十分な情報収集を行うことが難しい要配慮者世帯の場合、避難所生活の長期化やニーズに合わない住宅に住まざるを得ない状況も起こり得る。
- ・ 複数回の引越し等により、これまでの生活環境やコミュニティが度々変化することは、特に要配慮者にとって、過度な負担となる。

③災害への備え、自力再建

- ・ 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。
- ・ 自分で情報を収集できない被災者は恩恵を受けられず、結果的にサービスに差が生じている。住まいの再建全体に係るプロセスや制度について、住民自身があらかじめ知り、理解しておくことが必要となる。
- ・ 情報提供については、本来は地方公共団体と住民との間にある自治会等の地縁組織がそのような機能を果たすことが考えられる。
- ・ 応急段階において、被災者は住まいの再建の明確なビジョンをもっていない場合も多く、制度を知っていても被災者自身に再建する意思がなければ、支援された各種資金は生活費等として消えていくこともある。
- ・ 被災者の個々のニーズに応じた自力再建の選択肢を検討する段階で、適切なアドバイスが受けられるような体制が必要となる。
- ・ 被災した住宅の応急的な修理等に係る相談の需要は大きく、電話相談だけでなく現地において相談に応じることも必要となる。
- ・ 都道府県において、応急的な修理の相談体制の整備及びその整備・運営に係る費

用について検討がなされていないケースがある。【再掲】

- ・ 発災後の応急段階に、在宅避難をする世帯が自宅で生活するために応急修理を実施したが、経済的事情や業者不足等により、工事の内容や改善の度合いが不十分となり、結果として自宅での生活を続けていくのが困難になるケースも見られた。その場合には、応急修理として支援を受けたことになり、応急仮設住宅には入れなくなる。
- ・ 大規模災害時には、建設資材や作業員が足りなくなることが想定されることから、被災者が住宅再建のために工事を依頼しようとしても、事業者が見つからない可能性があり、結果的に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。また、被災者にとっても、応急的な修理と本格的な修理を別の工事として頭を切り替えて対応することは困難である。
- ・ 阪神・淡路大震災等の過去の大規模災害での経験を踏まえると、発災後も可能な限り自宅で生活し続ける被災者が相当程度いると想定される。
- ・ 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る住戸と、そうでない住戸（賃借人が居住している住戸、転勤等のため一時的に空き家となっている住戸等）が混在するため、修理に向けた管理組合内の合意形成がうまく進まない可能性がある。

(2) 復興まちづくりとの連携

① 住まいの供給の選択肢

- ・ 急いで復興を進めると、多くの被災者が限られた土地を求めることで地価が上昇する可能性がある。
- ・ 建設資材や建築技術者が不足し、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。
- ・ 大規模災害時には圧倒的に住宅が不足することから、住まいの多様な供給の選択肢を用意し、被災者をどのような住まいにどのように誘導するかが課題である。
- ・ 東日本大震災では、応急借上住宅への入居に際して若年層等の被災者はより大きな都市へと移っていき、移転していった者の約半分は住宅を再建する際に元の市町村には戻ってこなかったという実態がみられた。
- ・ 住まい確保のストーリーを首都直下地震と南海トラフ地震とで分けて考える必要がある。
- ・ 阪神・淡路大震災の際にも多くの被災者は自宅におり、自らの人的ネットワークで避難先としての住まいを確保した者や避難所に行ったりする者よりも、圧倒的に多かった。【再掲】

② 応急建設住宅の活用

- ・ 大規模災害時には、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。
- ・ 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。
- ・ 建設資材や建築技術者が不足し、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。【再掲】
- ・ 応急建設住宅の供与期間終了後、継続して使用するためには、建築基準法の本設の建築基準に適合していることを確認し、適合していなければ適合するよう改修を行う必要がある。
- ・ 応急建設住宅を改修して継続居住することについては、その立地が通学や通勤上

便利である等のメリットがなければ、現実的には難しい。

- ・個人の敷地に個別に応急建設住宅を供給するのは、過去の例では地方部において小規模に展開されており、特定の集落や被災者の状況を考慮した特例的な対応である。
- ・当初より建築基準法の本設の建築基準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は、被災自治体からも一定のニーズがあるものの、建築基準法に基づく構造安全性等の単体規定^{※1}への適合には対応できても、形態規制等の集団規定^{※2}への適合が課題となる可能性がある。
 - ※1：建築物の安全性を確保するための規定で、敷地（衛生・安全の確保）、構造（地震等による倒壊の防止）、防火・避難（火災からの人命の確保）、一般構造・設備（衛生・安全の確保）等に関する規定
 - ※2：健全なまちづくりのための規定で、接道（避難・消防等の経路確保）、用途（土地利用の混乱の防止）、形態（市街地の環境の維持）等に関する規定
- ・建築基準法の本設の建築基準に適合した住宅を応急建設住宅として発災後に迅速に供給するためには、当該住宅の建築計画について事前に検討しておくことが必要である。
- ・建築基準法の本設の建築基準に適合した住宅を建築基準法第85条第2項に規定する「応急仮設建築物」として扱わずに普通に建築する場合は、災害救助法との整合はもとより、大量に供給するとなると手間や時間がかかる上、確認審査・検査の量も膨大となり、それら进行处理するマンパワーも必要になる。
- ・建築基準法の本設の建築基準に適合した木造の応急建設住宅は、搬入路が狭いなど狭小地での建設等の個別のニーズには応えることが可能である。
- ・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、同条第3項に基づく工事完了後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ば、その後2年間は存続可能である。
- ・建築基準法第85条第3項に基づく工事完了後3月以内の特定行政庁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、継続して居住できる可能性がある。
- ・民有地において、本設の建築基準に適合させた応急仮設建築物として応急建設住宅を供給し、継続利用するのであれば、当該民有地を買収する必要がある可能性がある。また、それを回避するのであれば、あらかじめ中長期にわたって利用可能な公共用地を選んだ上で建設する必要がある。
- ・東日本大震災のときも含め、応急建設住宅の基礎は、工期短縮、コスト低減、撤去の容易さ、大規模災害時のコンクリート調達の困難さから木の杭、ブロックなど簡易なものを基本としている。被災の程度にもよるが、大規模災害時は鉄筋コンクリート造の基礎では応急建設住宅の供給に支障を来す可能性がある。
- ・応急建設住宅の長期利用については、後から基礎を鋼製束で補強するとともに、あらかじめ維持修繕計画を作成しておくことで対応が可能である。
- ・土地は流動性が低く、量に限りがあるため、応急建設住宅と災害公営住宅の用地については、応急建設住宅を供給する前にそれぞれを検討しておく必要がある。

③自力再建に向けた用地の確保

- ・土地は流動性が低く、量に限りがあるため、応急建設住宅と災害公営住宅の用地については、応急建設住宅を供給する前にそれぞれを検討しておく必要がある。

【再掲】

- ・地域コミュニティを維持するため、安全な高台の空地等へ自力で移転し、再建を進められるような用地の確保が必要である。
- ・南海トラフ地震でも、東日本大震災で実施された「防災集団移転促進事業」^{※1}や「がけ地近接等危険住宅移転事業」^{※2}での自力移転により再建することが考えられるため、被災者に情報提供しておく必要がある。
 - ※1：災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、当該地方公共団体に対し、事業費の一部を補助するもの
 - ※2：がけ崩れ、土石流、雪崩、地すべり、津波、高潮、出水等の危険から住民の生命の安全を確保し、災害危険区域等の区域内にある既存不適格住宅等の移転を促進するため、当該地方公共団体に対し、事業費の一部を補助するもの
- ・移転に関する助成制度の情報提供ができていなかったため、集団で移転する「防災集団移転促進事業」を検討している途中で、別事業（例えば、個人で移転する「がけ地近接等危険住宅移転事業」など）を選択することにより、当初計画の変更・見直しが必要となったケースもある。
- ・「防災集団移転促進事業」は、移転先地の選定の仕方や移転促進区域の設定の仕方など運用の仕方により、集団でのまとまった移転から個別的な移転まで、ケースに応じて様々な対応がなされてきている。
- ・平常時より子世帯が親世帯の近くに住んでいれば、例え親世帯の家が住めなくなっても子世帯の家に避難可能である。
- ・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ず、結果的に地元市町村を離れてしまう可能性もある。
- ・がれき処理に係る仮置場等の用地については、「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活用することが考えられる。

④その他

- ・大規模災害時における被災者の住まいの必要量・ニーズ・供給手段等について、あらかじめ全国的な視点での整理・検討が必要である。

4. 大規模災害時における被災者の住まいの確保に係る基本的な方向性

大規模災害時には、圧倒的に住まいの不足が想定されることから、被災者の住まいの確保を迅速かつ効率的に行っていくためには、前述2の大規模災害の被害想定から推計した応急仮設住宅の必要量の推計や、3の大規模災害時の被災者の住まいに係る想定される状況と課題を踏まえると、以下の基本的な方向性に沿って検討することが重要である。

4-1. 応急段階

(1) 応急借上住宅としての空き家・空き室の積極的な活用と応急建設住宅の迅速な供給

発災後は圧倒的に住まいの不足が想定されることから、世の中に多数存在する空き家・空き室を活用し、応急借上住宅として積極的に供給していくことが必要である。このため、地方公共団体と民間の各種関係団体との役割分担の調整や業務オペレーションに関する官民一体となった訓練等の調整のほか、発災時に活用可能な空き家の確保や情報の共有など、発災時に円滑な応急借上住宅の供給を可能とするような方策を平常時より検討しておくことが重要である。

また、応急建設住宅のニーズも想定されるが、発災後に用地を確保することは困難であること、民間事業者の供給能力にも限界があること等から、居住できるまでに長期間かかることが想定される。このため、地域や被災者の特性、復興の方向性等も踏まえつつ、応急借上住宅と応急建設住宅のバランスを考慮し、迅速かつ大量な供給を可能とするような方策を平常時より検討しておくことが重要である。

(2) 広域避難への適切な対応

発災後は圧倒的に住まいの不足が想定されることから、被災した市町村においては限りある応急借上住宅を確保することが困難な状況となり、都道府県を越えた広域的な避難も余儀なくされる可能性が高い。このため、広域ブロック等における避難者の受入れや、広域避難者の把握とニーズを踏まえた適切な支援を可能とするような方策を平常時より検討しておくことが重要である。

4-2. 復旧・復興段階

(1) 自宅の修理の促進

発災後は応急借上住宅が不足し、応急建設住宅の供給にも長期間を要することが想定されることから、避難所に被災者が集中し、被災した自宅での生活を余儀なくされる可能性が高い。このため、被災した自宅で円滑かつ早期に最低限の生活が営めるよう、被災者自らが自宅を応急的に修理することを促進するような方策や、自宅を修理することで自力再建を図る世帯を増やすような方策を平常時より検討しておくことが重要である。

(2) 住まいの供給の選択肢の多様化

発災後は、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だけでは対応できない可能性が高くなることも想定される。このため、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、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整理し、応急対策から復旧・復興対策までをシームレスに実施するような方策を平常時より検討しておくことが重要である。

以下では、このような基本的な方向性に沿って、それぞれの対策項目ごとの論点を整理することとしたい。

5. 応急段階における被災者の住まいの確保に係る論点整理

5-1. 既存ストックの有効活用、民間団体との連携のあり方

(1) 入居迅速化のための関係団体との役割分担等

- ・ 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。
- ・ 大規模災害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、複数の不動産関係団体との協定締結に加え、あらかじめ、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ある。
- ・ 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、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ある。
- ・ 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、国において検討すべきである。
- ・ 国は、過去の大規模災害における、高齢者、障害者、母子家庭等の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、周知すべきである。
- ・ 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や避難所に行けない要配慮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借上住宅の供与の対象とすることについて、国は検討すべきである。

(2) 個人所有の空き家等の有効活用

- ・ 応急借上住宅の需要があるにもかかわらず、民間賃貸住宅の空き室が不足する場合には、地域の実情に応じて、賃貸用ではない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。
- ・ 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、賃料の決め方、空き家が満たすべき基準や空き家を居住可能な状態にするために必要な改修の考え方等について、賃貸用として市場に出ている空き家とは別に、標準的なルールを検討することも考えられる。また、事務手続等について、不動産関係団体やNPO等の協力を得ることを検討することも考えられる。
- ・ 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ある。
- ・ 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ある。
- ・ 東日本大震災では、個人所有の空き家を借りた被災者が自費で補修したケースもあり、国は、所有者以外による補修も想定した借上げの仕組みについて検討することが考えられる。

- ・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すべきである。
- ・大規模災害時には、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。なお、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て検討する必要がある。

(3) 被害認定調査の迅速化・借上住宅の安全確認等

- ・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、大規模災害では膨大な数の住宅が被災すると想定されることから、国は、発災後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ある。
- ・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。
- ・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るよう、国は検討すべきである。
- ・大規模災害時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することも考えられる。なお、大規模災害時には、罹災証明書の交付までに一定の期間を要することが想定されることから、明らかに住家被害程度が全壊であることについて確認できる場合には、罹災証明書の交付前でも入居できるようにすることも考えられる。
- ・大規模災害時には、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検討・調整しておくべきである。
- ・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・効果的に調査する方法を検討すべきである。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。

(4) 業務オペレーションの標準化

- ・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供与方式や契約方式等について、災害規模に応じた標準的な方式を検討した上で、特に大規模災害時におけるこれらの方式について、手引き等の記載を充実させるべきである。その際、供与方式としては、被災家屋数や被災者数、地方公共団体職員のマンパワー等を考慮して、要配慮者世帯を除き、被災者自らが探す方式が適していることを周知すべきである。

- ・国は、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ある。
- ・また、応急借上住宅としての契約への切替えに係る事務の遅延が、家賃の支払いが遅れた原因の一つでもあることから、国は、契約の切替えを不要とする方策等についても検討すべきである。
- ・応急借上住宅を迅速かつ円滑に提供するため、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ある。
- ・また、都道府県は、発災直後から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とともに、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ことを検討すべきである。
- ・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。
- ・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ある。

(5) 公的住宅の有効活用

- ・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、地方公共団体は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ある。
- ・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、地方公共団体は、要配慮者世帯のニーズへの配慮も行いつつ、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ある。
- ・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ある。

(6) 業務体制の整備

- ・大規模災害に備え、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について検討すべきである。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・周知するなどの支援を行うべきである。
- ・地方公共団体は、経験豊富な優れた退職地方公務員を登録しておき、発災時に手助けしてもらえるような仕組みについて検討すべきである。
- ・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ある。
- ・今後の大規模災害の発生に備え、災害救助の事務の円滑な実施という観点から、国は、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。

5-2. 応急建設住宅の迅速な供給等のための準備のあり方

(1) 用地の確保

- ・ 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、地方公共団体は応急建設住宅の建設候補地の確保を進める必要がある。
- ・ 応急建設住宅の供給を迅速に行うためには、地方公共団体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も考慮する必要がある。
- ・ 特に、南海トラフ地震の際には、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必要がある。
- ・ 大規模災害時には、様々な災害対応業務において用地の確保が必要となることから、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ある。
- ・ 地方公共団体は、応急建設住宅の供与終了後の跡地へ災害公営住宅を建設する場合や、応急建設住宅を改修して長期にわたり活用する場合においては、当該用地が中長期的に使用できるかどうか、権利関係等について事前に確認して計画すべきである。
- ・ 大規模災害時における応急仮設住宅や仮設店舗等の用地確保に当たっては、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について、都道府県において検討すべきである。

(2) 供給迅速化のための仕様の検討

- ・ 大規模災害時には、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ある。なお、平成29年4月の改正により、応急建設住宅の一戸当たりの規模は、地方公共団体が、地域の実情、世帯構成等に応じて設定することとされており、支出できる費用（551万6千円）の範囲内でどのような規模や仕様の住宅を造るかについて、事前の検討が求められる。
- ・ また、その検討に当たっては、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ある。
- ・ 大規模災害の発生後には、応急建設住宅の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ある。

(3) 供給主体の多様化の促進

- ・ 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、都道府県は、プレハブ建築協会との協定に加えて、木造建築事業者等の関係団体と協定締結等しておくことが必要である。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。

- ・都道府県は、供給主体が多様化するにあたって、入居後の維持管理や補修・改修等を適切かつ効率的に行う体制も検討しておくべきである。
- ・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べきである。
- ・国は、過去の災害における教訓も踏まえ、海外の住宅ユニットに求められる性能、アフターメンテナンスの体制、受入条件、受入手続等について、あらかじめ検討すべきである。

(4) 住宅の応急的な修理の迅速化等

- ・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べきである。また、国は、このためのガイドラインの作成等を検討すべきである。
- ・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。
- ・住宅の応急修理の件数が多くなり、事務処理作業に長期間を要する場合には、手続を簡略化することが可能であることを、国は、地方公共団体職員向けの説明会等で周知するべきである。
- ・また、大規模災害時には、住宅の応急修理の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べきである。
- ・大規模災害時に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、あらかじめ検討すべきである。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べきである。
- ・大規模災害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、国は、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ある。

5-3. 広域避難発生時における被災者の住まいの確保のあり方

(1) 広域避難者の円滑な受入れのための準備

- ・ 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ある。
- ・ 大規模災害に備え、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ある。
- ・ 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、大規模災害時には、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当たっては、広域避難者に対する応急仮設住宅等の供与についても考慮することを検討すべきである。
- ・ 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や避難所に行けない要配慮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することについて、国は検討すべきである。
- ・ 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ある。
- ・ 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べきである。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ある。
- ・ 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、国は、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ある。

(2) 広域避難者のニーズ把握・適切な支援

- ・ 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を検討すべきである。
- ・ 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ある。
- ・ 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、その具体的な手続について検討しておくべきである。
- ・ 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検討すべきである。
- ・ 大規模災害時には、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。このような場合には、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、各種手続に関する窓口の紹介等を行う体制の整備を検討すべきである。

- ・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ある。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るべきである。
- ・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、平常時から検討しておくべきである。

(3) 被災者支援の方針に係る情報共有

- ・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ある。
- ・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ある。
- ・地方公共団体は、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」を構築することに努めるべきである。

6. 復旧・復興段階における被災者の住まいの確保に係る論点整理

6-1. 住宅再建・生活再建を促進するための支援のあり方

(1) 被災者の状況に応じた適切な支援

- ・被災者支援については、被災者の自立を促すことを念頭に置いて実施すべきである。この場合、被災者の生活再建に当たっては、その地域に住み続けたいという被災者に対して、住まいの確保に加え、生業や就労の回復による生活資金の継続的確保、コミュニティの維持回復等の生活全般にわたるきめ細かい支援が必要である。
- ・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、特に大規模災害の場合、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、地方公共団体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を検討すべきである。
- ・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ある。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ある。
- ・地方公共団体は、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るとともに、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を検討すべきである。
- ・被災者の自立を促すという観点から、国は、応急仮設住宅の供与期間を入居時に明確にし、当該供与期間終了後も継続居住する場合には、入居者の生活実態や収入等の状況を考慮しつつ、入居者への一定の負担を導入することについても検討すべきである。

(2) 要配慮者世帯への支援

- ・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、地方公共団体は、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や公的住宅をマッチングによって提供することについて検討すべきである。
- ・地方公共団体の平常時のマンパワーで、要配慮者のニーズにあった応急借上住宅のマッチングを行うことが困難な場合は、当該マッチングに係る作業を専門的な事業者へ事務を委託することを検討するとともに、国は、当該委託に係る経費が災害救助法の事務費の対象となることについて、地方公共団体に周知すべきである。
- ・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、個別の相談対応、適切な再建方法や移転先に係る助言等を充実していくとともに、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ある。
- ・都道府県は、住宅・建築部局と福祉部局が連携し、応急仮設住宅や公的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について検討すべきである。その際、要援護者世帯の事情や仮住まい後の生活支援も考慮しつつ、住宅・建築部局と福祉

部局の合同チームで協議し、多様な選択肢からマッチングした、熊本地震の際の熊本市での取組事例等を参考にして検討すべきである。

- ・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ある。
- ・応急仮設住宅入居後の被災者の見守りについて、市町村は、平常時における福祉の体制を活かしながら、効率的かつ効果的に実施すべきである。
- ・国は、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検討すべきである。

(3) 災害への備え、自力再建の促進

- ・国及び地方公共団体は、被災者の住まいの確保について、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築の促進に当たっての課題を検討すべきである。
- ・大規模災害時に住まいを円滑に再建するためには、被災者自らが対応できることが重要であることから、住まいの再建全体に係るプロセスについて、あらかじめ知り、理解しておくことができるよう、国や地方公共団体は、住民として知っておくべき様々な情報を事前に提供・普及しておくべきである。
- ・また、自治会、女性会や老人会等の地域コミュニティにおける一般的な地域活動（地縁活動）を行う組織は、防災活動に参加しているものが多く、これらの活動の関係は深いことから、地方公共団体は、事前のみではなく事後にも住民が知っておくべき様々な情報をこのような組織と連携して提供していくことも検討すべきである。
- ・被災した住宅の修理や解体、建替え・購入等に際し、自力再建を促進するために必要となる法律、建築、金融、税制等の幅広い分野について相談できるよう、地方公共団体は、被災者が法律・建設・不動産・金融関係の専門家・事業者等とワンストップで相談できる総合相談窓口の設置をあらかじめ検討すべきである。
- ・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べきである。
- ・都道府県は、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べきである。
- ・都道府県は、被災した住宅の補修等に対応できる建築事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ある。
- ・大規模災害時に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、あらかじめ検討すべきである。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べきである。【再掲】
- ・大規模災害時には、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、国及び地方公共団体は、応急修理制度、被災者生活再建支援制度や、補助、基金等による地方公共団体独自の再建支援策による効果も考慮しつつ、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ある。
- ・国は、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）を一体として運用することにより、被災者及び申請を受け付け

- る地方公共団体の双方の負担を軽減することについて検討すべきである。
- ・国は、区分所有の集合住宅の修理について、過去の災害時の事例等を参考にし、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べきである。

6-2. 復興まちづくりとの連携のあり方

(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

- ・復興まちづくりを円滑に進めていくためには、地方公共団体は、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すべきである。
- ・大規模災害の発生後に、地方公共団体は応急段階から被災者の住まいのニーズの把握を行い、また過去の災害において、若年層等の被災者はより大きな都市へと移っていき、移転していった者の約半分は住宅を再建する際に元の市町村には戻ってこなかったという実態も踏まえつつ、需給のバランスをとって住まいの多様な供給の選択肢を整理し、誘導していく方策を検討すべきである。
- ・国及び地方公共団体は、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べきである。
- ・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、また、生業や就労の確保にも配慮しつつ、応急対策と復興まちづくりを一体的に実施すべく、国は、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、その方向性を示すべきである。
- ・大規模災害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、国は、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ある。【再掲】
- ・活用する支援制度のミスマッチを避けるため、地方公共団体は、被災者の個々のニーズに応じた住まいを選択する段階ごとに、適切なアドバイスが得られる総合相談窓口を設置することを検討すべきである。

(2) 応急建設住宅の有効活用等

- ・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、被災した個人の敷地において個別に応急建設住宅を供給することについても、国は資材調達の状況や発災後の地方公共団体の業務量等を踏まえた供給時期、供給に要する時間、コスト、地域性、立地、敷地の長期使用可能性、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て検討すべきである。
- ・大規模災害時には、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ことから、当初から建築基準法の本設の建築基準に適合した住宅を応急建設住宅として供給することも選択肢の一つとして考えられる。このため、国は、建築基準法の本設の建築基準に適合した住宅を応急仮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、資材調達の状況や発災後の地方公共団体の業務量等を踏まえた供給時期、供給に要する時間、コスト、地域性、立地、敷地の長期使用可能性、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て検討すべきである。
- ・建築基準法の本設の建築基準に適合した住宅を応急建設住宅として供給する場合、地方公共団体は、当該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、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あらかじめ検討すべきである。

- ・国は、本設の建築基準に適合させること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ある。
- ・土地は流動性が低く、量に限りがあるため、地方公共団体は、応急建設住宅と災害公営住宅の用地について、戦略的・長期的な用地活用のビジョンを持って、応急建設住宅を供給する前にそれぞれの用地を検討しておくべきである。

(3) 自力再建に向けた用地の確保

- ・大規模災害時には、様々な災害対応業務において用地の確保が必要となることから、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ある。【再掲】
- ・土地は流動性が低く、量に限りがあるため、地方公共団体は、応急建設住宅と災害公営住宅の用地については、戦略的・長期的な用地活用のビジョンを持って、応急建設住宅を供給する前にそれぞれの用地を検討しておくべきである。【再掲】
- ・地域内に活用可能な宅地がない場合、南海トラフ地震など安全な高台での再建が求められる場合、個人が分散して再建すると地域コミュニティや家族・親族関係の維持の観点から問題がある場合等は、地域単位での集団的な再建を重視し、「防災集団移転促進事業」によりまとまった形の宅地の供給が行えるよう、地方公共団体は平常時より候補地の選定を進めておくことが考えられる。
- ・一方で、地域内に活用可能な宅地や空地が一定程度ある場合は、個人単位での自力再建を重視し、「がけ地近接等危険住宅移転事業」により早期の自力再建を促進することが考えられる。
- ・集団でのまとまった移転から個別的な移転まで、ケースに応じて柔軟な対応がなされてきた「防災集団移転促進事業」は、大規模災害時に地方公共団体が適切に活用できるよう、国は過去の様々な対応を整理し、周知するとともに、これを踏まえて地方公共団体も平常時より活用方法を検討しておくべきである。
- ・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当たっても、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ある。

(4) その他

- ・平常時より、大規模災害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ある。

7. おわりに ～論点整理を踏まえた今後の対応の方向性～

本論点整理では、大規模災害時における被災者の住まいの確保に係る基本的な方向性に沿って、今後の検討が必要となる個別の事項について整理してきたが、これらには速やかに検討・対応を行うべき事項と、中長期的に更なる検討を行うべき事項とが混在している。

これらのうち、まずは現行制度の下で運用を改善することで対応が可能であると見込まれる事項や、地方公共団体に事前に周知し検討や対応を求めるべき事項等については、内閣府（防災担当）において、関係省庁等と連携しながら、速やかに必要な対応を行っていくこと、また、対応後も定期的に進捗状況や成果を確認し、必要に応じて取組を更に改善していくことを期待する。

一方、国におけるガイドラインの策定や運用の指針の設定など、国の検討事項としたものの、すなわち中長期的に更なる検討を行う必要がある事項については、難しい課題であることは承知しているものの、我々委員としては、あるべき姿について大局的な見地から提言を行った。このような中長期的に更なる検討を行う必要がある事項については、被災者を始め、関係者に与える影響も大きいことを念頭に置き、内閣府（防災担当）においては、学識経験者、関係業界団体、地方公共団体、被災者等、様々な関係者の意見を更によく聞きながら丁寧な検討を行い、大規模災害時における被災者の住まいの確保に全力で取り組んでいくことを求めたい。