

被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会

中間取りまとめ

平成 26 年 8 月

(目次)

1. はじめに	1
2. 被災者支援に関する現状と課題	2
(1) 支援全般に係る現状と課題	2
(2) 被災者支援に関するそれぞれの主な課題等	4
① 「住まいの確保・住宅再建支援」に係る課題等	4
② 自立に向けた「生活再建支援」に係る課題	5
③ 「公助」に係る支援の漏れや遅れ等の課題	6
④ 事前の備えである「保険」・「共済」に係る課題	7
3. 被災者支援に関する今後の基本的な方向性	9
4. 災害時の「住まい」の確保のための総合的な支援の実施	10
(1) 平常時における取組の充実	10
(2) 民間賃貸住宅の積極的な活用と災害の特性等に応じた供与方法の選択	10
(3) 民間事業者等との積極的な連携の推進	10
(4) 被災者の住まいの確保に関する相談・情報提供体制の構築	10
5. 被災者の自立に向けた「生活再建支援」の強化	11
(1) 被災者への情報提供・相談体制の強化(「情報拠点」の整備等)	11
(2) 「全市町村」による災害時の「被災者台帳」の活用に向けた体制整備	12
6. 地震や風水害に対する保険・共済についての積極的な取組	13
7. より迅速・的確な住家被害認定業務の推進	14
8. 今後の検討課題等	15
(1) 応急仮設住宅等の在り方の見直し	15
① 応急仮設住宅	15
② 住宅の応急修理	16
(2) 被災者生活再建支援制度	17
(3) 自立に向けた総合的できめ細かな生活再建支援等の推進	18
9. おわりに	19

1. はじめに

- ・ 「被災者支援」については、東日本大震災への対応を含め、これまで、関係省庁や地方公共団体等が中心となって、民間事業者、ボランティアの方々等も含め関係者による様々な努力がなされているものの、いまだ様々な課題が大きく横たわったままの状態といえる。
- ・ 本検討会は、東日本大震災での教訓等も踏まえ、被災者支援の課題や在り方の全般について審議するため、昨年10月に設置されたものであり、同年12月には、第一弾として、竜巻等突風の相次ぐ発生により甚大な被害をもたらされている状況を踏まえ、被災者生活再建支援制度や災害救助法の適用を中心とした緊急の「提言」(最近の竜巻等突風被害を踏まえた被災者支援の推進に関する提言)をまとめたところである。
- ・ その後、本検討会において、被災者支援の在り方「全般」についての審議を更に進めるとともに、特に、住まいの確保策については、本検討会のもとに専門家によるワーキンググループを設置し、審議が行われたところである。本中間取りまとめは、このワーキンググループでまとめられた委員の意見整理も含め、これまで、被災者の住宅再建や生活再建全般について審議した内容を、中間的に取りまとめたものである。
- ・ 我が国は災害が多い国とされており、今後、首都直下地震、南海トラフ地震などの発生も想定されているが、これまでの審議の中で改めて認識したことは、これまでの被災者支援は、応急仮設住宅などの応急救助中心であり、これだけでは被災者の自立に必ずしもつながらず限界があるということである。この限界を打破し、被災者支援の目標である被災者の「自立」に確実につなげていくためには、法制度面の在り方も含め、住宅再建支援と生活再建支援の両方について根本から考え直し、「総合的」・「体系的」に行われるような仕組みに大きく変えていく必要があるのではないだろうか。
- ・ 本中間取りまとめは、こうした考え方の下でまとめたものであるが、課題のすべてについて根本からの見直しが必要となるものではなく、現行制度の中で、速やかに取り組むことが可能な施策も多い。本中間取りまとめを受け、内閣府(防災担当)始め行政で速やかに対応できるものはできるだけ早く取り組んでいくとともに、応急仮設住宅の在り方など根本からの検討が必要な事項については、本中間取りまとめが今後の各界各層における幅広い議論を喚起するきっかけとなることを期待している。
- ・ 我々委員も、本中間取りまとめの中で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。

2. 被災者支援に関する現状と課題

(1) 支援全般に係る現状と課題

- ・ 被災者支援については、東日本大震災での教訓を基に平成 25 年 6 月に災害対策基本法の一部改正が行われ、「被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護する」との「基本理念」に基づき支援を行うこととなったところである。
- ・ また、同年 10 月に、災害救助法が内閣府に移管され、被災者生活再建支援法と併せ、災害対策全般を所管する内閣府において、迅速かつ一体的な対応を行う体制が整備された。
- ・ こうした中で、災害時の被災者支援については、従来、
 - ア 住まいの確保・住宅再建のための支援（応急仮設住宅への入居等、融資や貸付金、公営住宅への入居等）
 - イ 自立に向けた生活再建のための支援（被災者生活再建支援金、修学・就労支援、税や保険料の減免措置、相談対応等）等が行われているものの、全体的にみると、発災直後の災害救助法に基づく避難所や応急仮設住宅への入居等の「応急救助を中心」とした支援であって、これら以外の施策も、一部を除き、支援機関や地方公共団体の担当部局ごとに、申請に基づきばらばらに行われ（申請主義）、自立につながる支援が体系的でない状況となっている。（復興期の住まいとしては災害公営住宅等で対応）
- ・ また、それぞれの支援策にも様々な課題が指摘されている。
 - 「住まいの確保・住宅再建」については、応急仮設住宅の目的が日常生活の確保に変化し、制度と乖離しているほか、恒久住宅への移行のための支援が不十分といった課題が指摘されている。
- ・ 「自立に向けた生活再建」についても、従来の対応では支援の漏れや遅れのおそれがあるといった課題や、当面の生活確保や自立につながる情報が得られにくく、働く場の確保策等（自立に不可欠な支援も）不十分で、将来の生活設計が描けないといった課題も指摘されている。
- ・ こうした行政による支援の他に、地震、津波、風水害等の災害に対する（住宅や家財への）「自助」の備えとして、地震保険、火災保険、共済があり、重要な役割を果たしている。これらに加入することにより、災害により住宅等に被害があった場合でも、住宅再建費用等の確保が可能となっており、阪神・淡路大震災以降、国民により広く浸透しているが、一部の被災者から補償内容が分かりにくいといった指摘が出ているほか、これらの災害は保険等でカバー可能であることの理解が国民に広がっていないといった指摘がある。

- ・ 阪神・淡路大震災以降、被災者を取り巻く状況やニーズ等も変わってきている中で、これら課題についての対応策を整理し、被災者に対する効果的・効率的な支援が行われるようにしていくことが必要である。
- ・ その際には、自助、共助、公助のバランスの取れた施策とすることや、被災者支援の最終目標である「自立」に確実につながるようにすること等に十分留意していく必要がある。

(2)被災者支援に関するそれぞれの主な課題等

- ・ 上記(1)のとおり、被災者支援全般について様々な課題が指摘されているところであり、ここで、①「住まいの確保・住宅再建支援」、②「生活再建支援」、③「公助」に係る支援の漏れや遅れ、④事前の備えである「保険」・「共済」といった事項ごとに、現状や課題等について更に掘り下げ、以下のとおり整理する。

①「住まいの確保・住宅再建支援」に係る課題等

- ・ 現行制度においては、災害発生後、自宅が全壊した被災者は、避難所等における避難生活を経て、仮住まいとして既存公営住宅等の空室や応急仮設住宅に一時的に入居し、その後、個々の被災者において、自宅の再建・購入、民間賃貸住宅、災害公営住宅等への入居等により必要な住宅を確保することとなる。

また、自宅が半壊した被災者については、災害救助法に基づく住宅の応急修理制度を利用することにより、応急仮設住宅へ入居せずに自宅を補修して住み続けたり、さらに、避難所から二次避難所としての旅館・ホテルを経由し自宅を再建したり、新たに購入して住まいを確保するなど、住家被害の程度や被災者の状況に応じ様々な住まいの確保の仕方がある。

- ・ しかしながら、東日本大震災においては、このような被災から恒久的な住まいの確保に至るまでの過程が被災者にとって不明確で、災害時の住まいの確保全般に関し、これまで以下のような様々な課題が指摘されたところである。

ア 応急仮設住宅について、通常はコストをかけても原則2年間で解体撤去されている。

イ 東日本大震災では、入居期間が長期化せざるを得ず、日常生活の場として応急仮設住宅の質が向上している。

ウ 大規模災害時の莫大な応急住宅需要に対して、大量の空き家が存在する大都市等における民間賃貸住宅の活用や民間事業者等との連携強化が求められている。

エ 応急仮設住宅への入居後は救助が必要な状況は解消されたと考えられるが、恒久住宅への円滑な移行に向けた支援が不十分となっている。

- ・ このうち、現在の応急仮設住宅は、その目的が「日常生活の確保」に変化しており、機能・コスト面、入居資格、入居期間等の面で、災害救助法の応急的・一時的な救助という制度本来の仕組みと乖離し、以下のような課題が指摘されていることから、改めてその在り方について検討する必要があると考えられる。

(注) 応急仮設住宅は、災害救助法第4条第1項に基づく救助の一つであり、住家が滅失した被災者のうち、自らの資力では住宅を確保することができない者に対し、「最低限の広さ・機能の住まい」を「短期間」供与することにより、「被災者の保護」と「社会秩序の保全」を図ろうとするものである。

ア 大規模災害の場合には災害発生直後の混乱が大きいいため、住家被害の調査も直ちに行えるわけではなく、また資産の被害や被災後の所得の変化等も勘案すると、入居時点では住家の被害程度や資力の厳格な審査が困難である。

イ 東日本大震災では、膨大な戸数を供給するため、「従来型の応急仮設住宅の建設」と「民間賃貸住宅等の借上げ」を併用する必要が生じ、サービスの質に大きなばらつきが発生している。

ウ 入居の長期化に伴い、「資力」、「質」、「持家／借家」、「低所得者対策等とのバランス」など様々な面で不公平感が顕在化・拡大している。

エ 長期間無償の応急仮設住宅を供与していることで、かえって被災者の自立を阻害しているおそれがある。

オ 首都直下地震等の巨大災害では、圧倒的な住宅不足が予測されるため、勤労者世帯も含めた住まいの確保が大きな課題である。

② 自立に向けた「生活再建支援」に係る課題

・ 生活再建支援については、地方公共団体の各部局や支援機関ごとに、申請に基づきばらばらに実施されているが、各種調査結果等によれば、自立に必要な以下のような支援が体系的に行われているとは言い難く、被災者にとって将来の生活設計を描けない状況にあると言える。

ア 災害後の当面の生活確保にあたって必要なインフラ、物資等の情報

イ 将来の自立につながる情報提供・相談

ウ 被災地等での働く場の確保のための支援

エ 災害に応じた総合的な生活再建支援 等

(情報提供・相談)

・ 特に、被災者への情報提供や相談に関しては、自立につながる適切な情報提供や相談が不十分で、当面の生活に必要な情報が得られにくいという状況にある。東日本大震災においても、行政・住民双方から、災害時の生活提供、行政情報等の提供・入手が不十分であったとの調査結果や、災害時に提供される情報の内容、入手先、利用方法を充実してほしいといった調査結果が公表されている。

- ・ これを受け、平成 25 年 6 月に改正された災害対策基本法において新たに被災者等への情報提供に努めること等が規定されたところである。しかし、被災市町村等にとって参考となり得るような指針等は示されておらず、各市町村等で十分な対応が行われている状況とは言い難い状況であり、市町村等における情報提供や相談体制の整備ができるようにしていく必要がある。

(就労支援等)

- ・ 就労支援等については、就労や起業、農業等の自営業への従事は、定期的な収入の確保により個人の生活を安定させるとともに、他人の援助ではなく、自らの力で生活を立て直すことにより、その尊厳を回復させることができるものである。また、高齢者等にとっては「生きがい」となり、心身の健康にも役立つとされる。このように、被災者の「自立」には、住まいの確保に加え、高齢者も含めた「働く場」の確保が重要である。
- ・ 東日本大震災では、様々な団体等から、被災地における就労・事業再建支援の重要性や、その充実を求める要望が出されているところである。これらについては、関係省庁や被災地方公共団体においてこれまで様々な支援が実施されているが、現状や課題の整理が十分行われているとは言い難い。今後の大災害に備え、被災者の自立の推進という観点から、改めて現状や課題をしっかりと分析整理し、今後の方策について検討していく必要がある。

(総合的な生活再建支援)

- ・ 災害の規模や被害状況、被災地の状況等により、被災者に必要な支援は異なっており、被災者支援の実務を担う地方公共団体が、現場の状況や声に細かく耳を傾けながら、住宅債務(二重ローン)への対応、商店街復興支援など(就労支援以外の)より幅広い生活再建支援を総合的に行っていくことが求められている。
- ・ これまでの災害では、被災した地方公共団体が復興基金を活用して支援を行ってきた例があるが、これまでの事例も検証し、災害に応じた総合的な支援ができるようにするための方策等について、更に検討していく必要がある。

③ 「公助」に係る支援の漏れや遅れ等の課題

- ・ 被災者支援については、各支援策を所掌する地方公共団体の各部局や関係機関がばらばらに担当するとともに、原則「申請」に基づいており(申請主義)、この結果、支援の漏れや遅れが生じるおそれがあると指摘されてきたところである。
- ・ 「被災者台帳」は、こうした支援漏れや手続の重複による遅れをなくし、中長期的にわたる被災者支援を総合的かつ効率的に実施するために、個々の被災者の被害状況や支援状況、配慮事項等を一元的に集約したものであり、まさに公助の「基盤」となる重要なものである。

- ・ この台帳整備により、市町村内の関係部署において、被災者情報を共有し、被災者の援護を迅速・的確に行うことができるほか、一定の手続きにより他の地方公共団体等に提供することも可能となっており、これら被災者台帳の仕組みは、平成 25 年 6 月の災害対策基本法の改正により制度化されたところである。
- ・ 内閣府においては、現在、被災者台帳の円滑な導入に向け、事例集、チェックリストの作成、データ項目の例示などに取り組んでいるところであり、これにより、被災者台帳の項目の整理や市町村内部における体制整備が進むと期待する。
- ・ しかし、こうした一市町村内に係る体制整備だけではまだ十分とは言えない。被災者支援に必要な情報は、避難元や避難先の他の市町村や、災害救助法や難病支援等を所管する都道府県なども持っているためである。今後、いわゆるマイナンバーが導入される予定となっている中で、総合的・効率的な支援を行っていくためには、一市町村内の情報の活用だけでは不十分であり、こうした他の市町村や都道府県など関係機関との幅広い情報共有・連携が必要不可欠である。このため、他の外部機関との情報共有のための標準的な業務手順を示し、市町村を一層支援していく必要がある。

④ 事前の備えである「保険」・「共済」に係る課題

- ・ 火災保険・共済については、「竜巻」を含めた風水害への補償が基本補償(契約)に含まれているものが大半である。また、加入件数については、平成 24 年度末の単純合計で約 4,610 万件となっている。地震や津波に対する保険(地震保険)については、阪神・淡路大震災の際には、加入件数は約 400 万件であったが、平成 24 年度末の加入件数は約 1,500 万件と約3倍以上に増加しているほか、風水害も補償する火災保険や共済も含め、これら保険・共済の加入者が年々増加し、国民に広く浸透してきている。
- ・ また、例えば、地震保険の場合、1 件当たり保険金額は建物 1,030 万円の家財 270 万円、東日本大震災での支払額は約 1.2 兆円に達しているほか、共済の場合でも、東日本大震災での JA 共済(建物更生共済)の支払額は約 0.9 兆円に上り、住宅被害額の相当程度をカバーしている。
- ・ このため、地震保険や火災保険・共済への加入により、災害により住宅等に被害があった時でも、災害時の住宅・生活再建に必要な額を確保可能である。
- ・ このように、災害被害を保障する保険・共済は、これまでの保険会社、共済団体、関係省庁等による様々な取組等により、災害時の被災者の自立に向けた重要な役割を担う存在になったと言える。特に火災保険・共済は、火災のみならず、地震・噴火・津波以外の各種自然災害による被害も併せて補償し、商品的訴求力を高めてきた結果、高い普及率となっている。
- ・ ただし、地震保険・共済の普及水準については、これまで加入者が年々大きく増加しているものの、現時点では、火災保険・共済と比べると低い普及率となっ

ている。

- ・ また、一部の被災者から、保険や共済の補償内容が分かりにくいとの指摘が出ているほか、風水害もカバーしている火災保険・共済に加入しているにもかかわらず、それが必ずしも十分理解されていない、あるいは補償内容を覚えていないとの指摘がある。今後、行政も含めた関係者が連携しながら、こうした課題等により積極的に取り組んでいく必要がある。

3. 被災者支援に関する今後の基本的な方向性

- ・ 上記2のような現状と課題も踏まえ、どの被災地においても、被災者のニーズ等に応じ、その「自立」に確実につながるような効果的・効率的な支援を、以下の基本的な方向性に沿って幅広く「総合的」に行っていくことが重要である。

ア 現行の「応急的・一時的な仮住まいの提供」という応急仮設住宅等の在り方を見直し、恒久住宅・住宅再建への円滑な移行に向けた「住まい」に関する「総合的な支援」の実施

イ 上記「住まい」に関する支援に加え、当面の生活確保や自立につながる生活再建支援として、市町村等における各種の「情報提供」や「相談」体制の迅速な整備、就労・事業再建支援等を含め、災害の状況や被災者のニーズ等を踏まえた総合的な生活再建支援策の推進

ウ 公助に関する支援の漏れや遅れをなくし、各被災者のニーズに対応した必要な支援が迅速に提供できるよう、全市町村による「被災者台帳」活用に向けた体制整備を実施

エ あらかじめ住宅再建費用等を確保し、災害時でも被災者が安心して対応ができるよう、地震・津波や風水害に対する保険・共済に関して各業界が行っている取組に加えて、内閣府(防災担当)が関係省庁・地方公共団体・関係団体と十分連携し、国民への周知や情報提供といった取組を積極的に実施

- ・ こうした「基本的な方向性」に沿って、真に支援を必要としている人に対する必要な支援策が的確・公平・迅速に行われる仕組みとなるよう、4以降で、施策ごとに必要な対応策や今後の検討課題等を整理することとしたい。

4. 災害時の「住まい」の確保のための総合的な支援の実施

- ・ 災害時の住まいの確保策については、本検討会の下に専門家によるワーキンググループ(被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ。以下単に「ワーキンググループ」という。)を設置し、これまで検討が行われてきたところであるが、今回の検討テーマは、
 - 応急仮設住宅の位置付けや「現物給付」の在り方
 - 資力要件や他の施策(低所得者対策等)とのバランス
 - 恒久住宅への移行の在り方
 - 住宅の応急修理の在り方など、根本的かつ広範な内容を対象としており、被災者に与える影響も少なくないと考えられることから、ワーキンググループが取りまとめた委員の意見整理の内容も踏まえつつ、今後、各界各層における幅広い議論を喚起し、法制度面を含めてさらなる検討を行うことにより、応急仮設住宅等の在り方を見直し、恒久住宅への円滑な移行に向けた「総合的な支援」を実施すべきである。
- ・ ただし、南海トラフ地震や首都直下地震の発生が懸念されることから、その際の膨大な応急住宅需要に対応するため、次の事項は早急に推進すべきである。

(1) 平常時における取組の充実

- ・ 都道府県等による応急建設住宅用地の確保、応急借上げ住宅として空き家・空室を提供する意思のある住宅所有者の把握の促進
- ・ 都道府県間の広域連携の推進
- ・ 都道府県間における空き家・空室情報の提供方法、応急仮設住宅の仕様に関するこれまでの事例の周知等

(2) 民間賃貸住宅の積極的な活用と災害の特性等に応じた供与方法の選択

- ・ 応急借上げ住宅の積極的な活用の促進
- ・ 従前の地域コミュニティの維持、入居管理の適正な実施、大規模災害が発生した場合における応急仮設住宅の「終了期限」の考え方の周知等、基金等を活用した恒久住宅への円滑な移行の推進
- ・ 応急建設住宅の有効利用、応急仮設住宅と恒久住宅の同時並行での建設
これまでの先進的な取組事例の取りまとめ・周知

(3) 民間事業者等との積極的な連携の推進

- ・ 民間事業者等との連携に関する先進的な取組事例の取りまとめ・周知
- ・ 都道府県単位を超えた空き家・空室情報の収集・提供体制の構築、応急仮設住宅管理業務の幅広い外部委託等

(4) 被災者の住まいの確保に関する相談・情報提供体制の構築

- ・ 被災者の住まい確保の全体像を理解してカウンセリングできる人材育成
- ・ 被災者の住まいの確保について各方面の専門家が連携してトータルな対応ができる相談・情報提供体制の整備

5. 被災者の自立に向けた「生活再建支援」の強化

(1) 被災者への情報提供・相談体制の強化（「情報拠点」の整備等）

- ・ 内閣府（防災担当）が、「当面の生活に必要な情報」と「将来の自立につながる情報」のそれぞれごとに、必要な情報の項目や優先順位、情報の収集方法、情報の提供方法や手段、生活相談員やサポーターなどによる相談対応等をまとめた市町村向け「指針」等を新たに策定し、情報提供体制の迅速な整備が図られるようにすべきである。
（情報の項目は、各段階で優先順位が異なることに留意が必要である。）
- ・ 「情報の収集方法」に関しては、市町村の防災担当職員では対応できないことが予想されるため、上記指針等の中で、あらかじめ対応策を明記する必要がある。（例えば、避難所の「情報班」や、社会福祉協議会の活用が考えられる。）
また、どの市町村でも最低限必要な情報提供が行われるよう、用意可能な情報は国が用意し、被災した市町村に提供するなど、内閣府（防災担当）が、中心となって国が適切な支援を行っていくべきである。
- ・ 「情報提供の提供方法」（「情報拠点」等）に関しても、被災者に迅速・的確に情報提供が行われるよう、上記指針等の中で明記する必要がある。その際に、民間事業者の協力も得ながら進めていくことが重要であり、民間と公共とのつながりを強化することにより、サービス提供の足腰を強くしていくよう留意すべきである。
（例えば、避難所や市町村庁舎等に加え、コンビニエンスストア、郵便局を災害発生時の「情報拠点」と位置付けるなど、民間との協力連携を進めていくことが考えられる。）
- ・ このほか、災害発生時の情報提供については、同じ内容の情報でもできる限り様々なメディア等を活用して発信していくことが重要であるほか、情報量が多いツールは回線がパンクするなど機能しない場合もあり得るので、情報量が少ないツイッターなどのソーシャルメディアの活用にも留意すべきである。
- ・ さらに、住民が事前の備え等を行うことができるよう、「平常時」から、住宅・生活再建に関し必要な情報を分かりやすく整理し、広く周知していくことも必要である。
- ・ なお、災害発生時においては、ハード面での整備を進めても確実に情報提供を行うことができるとは限らないため、市町村等が情報を発信するだけでなく、住民自ら情報を取りに行けるシステムとすることが重要である。

(2)「全市町村」による災害時の「被災者台帳」の活用に向けた体制整備

- ・ 今年度以内閣府(防災担当)が実施している調査事業は、主に、被災者台帳の項目の整理や市町村内部における体制整備に向けた支援が中心である。市町村において、更なる総合的・効率的な支援が実施できるようにしていくためには、「マイナンバー」の導入も見据え、都道府県や他の市町村など他の関係機関が持つ被災者に係る様々な情報の共有化・連携化が必要不可欠である。
- ・ このため、今後、外部機関との情報共有の方策等に関する標準的な「指針」を新たに策定し、各市町村における(被災者台帳による)情報共有等の推進を支援していくべきである。
- ・ これにより、全市町村において、災害発生時に迅速に被災者台帳を整備し、他の関係機関との適切な情報共有等を図りながら、総合的かつ効率的な支援が行える体制が整備されていくものと考えられる。
- ・ このほか、内閣府(防災担当)が、地方公共団体における人材の確保・育成、標準的な業務手順の確立、広域応援等のため、地方公共団体での更なる取組を促すことを期待する。

6. 地震や風水害に対する保険・共済についての積極的な取組

- ・ 保険・共済は、災害時の住宅・生活再建に係る「自助」、「共助」の仕組みであり、自らの財産である住宅等についての事前の備えを自らの力で強化するという観点から、それらの推進が極めて重要と考えられる。
- ・ これまで、それらの加入促進や商品内容の説明等に関し、各損害保険会社（日本損害保険協会を含む）、各共済団体（日本共済協会を含む）が様々な取組を実施してきたが、こうした各社・団体による個別の取組に加えて、災害対策を担う内閣府（防災担当）が関係省庁・地方公共団体・関係団体と十分連携して、国民への周知や情報提供といった取組を実施していくべきである。
- ・ また、例えば、地方公共団体による取組も期待される所であり、こうした様々な関係者が連携しながら、より積極的な国民への周知や情報提供が行われるようにしていくことが必要である。
- ・ さらに、災害時において加入者に対し確実な支払いが行われることも重要である。例えば、災害時に被災地域の顧客に個別に連絡する等の取組を推進することが考えられる。
- ・ 兵庫県では、阪神・淡路大震災の経験等を踏まえ、全国の都道府県で初の取組として住宅再建共済制度を創設し、これまでの災害において、多くの被災者の住宅再建に活用された。自助等を基本とし、公助で支援していく中で、住宅再建を行うためには、これらだけでは不足する場合があります、このような共助の仕組みが全国に広がっていくことを期待する。
- ・ なお、今後の具体的な施策については、関係者が十分連携の上整理していくべきものであるが、自助や共助の力を（公助と）同時に引き上げていくことができるよう、例えば、更に、以下のような施策・取組を進めていくことが考えられるので、今後の一つの参考とされたい。

（上記の取組のほか更に考えられる取組例）

- ・ 周知や情報提供の推進のための関係者による「会議」を設置する。
- ・ 内閣府（防災担当）が関係省庁・機関と連携して行う保険・共済の周知等に関し「防災基本計画」に必要な施策を盛り込む。
- ・ 地方公共団体等に依頼し、地域単位でのきめ細かな「広報」活動を促す。
- ・ 国や地方公共団体が自助による備えの必要性、保険等による住宅再建等のイメージ例等を広報する。

7. より迅速・的確な住家被害認定業務の推進

- ・ 上記3の被災者支援に関する今後の基本的な方向性に沿って、今後取り組むべき必要な対応策等を4から6までまとめたところである。これらのほか、被災者支援の実施に当たって前提となる住家被害認定業務や罹災証明書についても、その課題や必要な対応策について以下に記したい。
- ・ 罹災証明書については、東日本大震災に際し、その交付に長期間を要し、結果として被災者支援の実施そのものに遅れが生じた事例も少なくなかったことを踏まえ、罹災証明書を遅滞なく交付することが市町村長の義務として平成 25 年6月の改正により災害対策基本法に位置付けられた。また、これを実効あるものとするため、住家被害の調査に従事する職員の育成や他の地方公共団体等との連携確保など罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保に平常時から努めることが、市町村長の義務とされた。
- ・ さらに、東日本大震災等を踏まえ、「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」（平成 13 年 7 月内閣府（防災担当））を平成 25 年6月に改定し、住家被害認定の事務手続の迅速化や簡素化を図ったところである。
- ・ 一方で、依然として、災害が発生してから調査・判定方法に関する研修を行わざるを得ない例や、被災市町村の職員のみで対応している例も少なくない。市町村等によって判定結果にばらつきが生ずることなく、市町村の限られたマンパワーでも迅速・的確な住家被害調査を行うことができるよう、国の技術的な支援や民間団体等との連携・活用が重要であるとの指摘もあるところである。
- ・ こうした中、災害に係る住家被害調査等に関し、平常時における都道府県による研修の開催、他の地方公共団体から被災市町村への応援、建築士会、土地家屋調査士会、行政書士会等との協定締結など、調査員の育成や他の地方公共団体・民間の団体との連携を積極的に行っている事例が出てきている。
- ・ 災害に係る住家被害認定業務及び罹災証明書の交付業務について、市町村担当者向けに留意点を示した「災害に係る住家被害認定業務 実施体制の手引き」（平成 22 年 内閣府）の内容を精査し、必要な改訂を行うほか、国土地理院が空中写真を撮影した場合には速やかに被災地方公共団体に情報提供したり、研修の充実を図る等の積極的な支援を行っていくべきである。
- ・ 首都直下地震などの際に、現在の市町村のマンパワーでは対応困難、との指摘がある中で、これまで連携実績のない民間団体・民間事業者も含め、民間との連携・活用や例えば都道府県単位での住家被害調査がより積極的に行われ、それにより、被災者により早く調査結果を伝えることができるよう、今後、内閣府（防災担当）が必要な後押しをしていくべきである。

8. 今後の検討課題等

(1) 応急仮設住宅等の在り方の見直し

- ・ 2(2)①や4に記したとおり、被災者の住まいの確保策については、東日本大震災を受け様々な課題が指摘されており、また、その中には、応急仮設住宅の位置付けの在り方などを始めとして、根本的かつ広範な内容のものである。このため、災害救助法など法制度面を含めて更なる検討を行い、応急仮設住宅等の在り方を見直し、恒久住宅への円滑な移行に向けた「総合的な支援」が実施されるようにしていくべきである。
- ・ その検討に当たっては、有識者に加え、被災者の住まいの支援に関わっている地方公共団体、民間事業者などを含め、多くの関係者の意見にしっかりと耳を傾け、被災者の立場に立ち、全体として支援策が充実・強化される仕組みとしていくことが重要であることに留意されたい。
- ・ ここで、応急仮設住宅や住宅の応急修理に関し、本検討会委員及びワーキンググループ委員からの主な意見を以下のとおり記載するので、今後の検討の参考とされたい。

① 応急仮設住宅

【応急仮設住宅の位置付け等】

- ・ 自分の意志で住宅を選択できる条件が整うまでの間の居場所を確保することが、仮住まい制度の役割ではないか。
- ・ 応急仮設住宅の供与と災害公営住宅などの住宅供給を一体的に捉える必要がある。
- ・ 応急仮設住宅を災害救助法から外し、災害後の住まいに関する法制度、又は、復旧期の法制度として別途創設すべきである。
- ・ 応急建設住宅に加え、将来、公営住宅に転用できるような応急住宅、応急借上住宅等の多様な住まい方の選択肢を提供する仕組みが必要である。この際、応急建設住宅と応急借上げ住宅との間でサービス水準を揃え、イコールフットィングを確保する必要がある。

【「現物給付」の在り方】

- ・ 阪神・淡路大震災では、5年間にわたり応急仮設住宅を提供し、被災者の生活再建に貢献した。その際の被災地方公共団体の事務量は大きいものであったが、現物給付の中で被災者に情報提供・アドバイスを続けたことの意義は大きく、直接給付以上の多大な効果をもたらした。
- ・ 現物給付は地方公共団体の事務負担が大きい。現金給付とし、応急仮設住宅や民間賃貸住宅に使えるようにすることが適切ではないか。この際、給付額に上限を設け、それを上回る分は自己負担とすることを考えるべきである。

- ・ 現金給付では他の用途へ使用してしまうなどの懸念もある。バウチャー等により対応するという方法も考えられるのでないか。
- ・ 現金給付とする場合、住宅所有者と被災者の契約となり、家賃と給付額の差額の滞納リスクや退去時の問題への懸念から住宅が提供されなくなるおそれがある。また、地方公共団体等があらかじめ住宅確保要配慮者を把握し、災害時に住まいを確保できるよう支援する仕組みが必要である。

【資力要件や他の施策（低所得者対策等）とのバランス】

- ・ 大規模災害の場合、発災直後は一律に被災者を応急仮設住宅に入居させ、一定期間経過後に資力調査をすることとしてはどうか。
- ・ 入居者には働いていないが資力がある方も見受けられ、支援を継続する方と自力再建していただく方を分けていくことが必要である。

【民間賃貸住宅の活用の在り方】

- ・ 供与期間終了後の解体撤去が不要であること等から、基本的には民間賃貸住宅を活用すべきである。
- ・ 高齢者は平時でも賃貸住宅に入居することが難しい上、災害時には自ら民間賃貸住宅を探すことが難しい。

【恒久住宅への移行の在り方】

- ・ 応急仮設住宅の「終了期限」は、出口（移行先）が見えないと決められない。大規模災害の場合は、一定の期限をあらかじめ定め、「終了期限」を状況に応じて延長するなど全体的な再建の道筋を考慮した取扱いとすることが現実的である。
- ・ アメリカでは、借家人は支援の対象外である。借家人であった被災者がアパートが復旧し始めても無償のままということには疑問がある。

② 住宅の応急修理

- ・ 大規模地震の場合には、現物給付では対応できない。バウチャーの活用等もう少し市場を活用する方策に変えていく必要がある。
- ・ 応急修理を現金給付の制度とする場合、被災者生活再建支援制度とどう整理するかが大きな問題となる。
- ・ 被災者が悪徳業者と契約することのないよう、建築関係団体と連携してアドバイスできる仕組みが必要である。

(2)被災者生活再建支援制度

- ・ 被災者生活再建支援制度は、
 - 一定規模以上の被害が生じた大規模災害であって、著しい住宅被害(全壊、大規模半壊)を受けた被災者には、被災者生活再建支援法(以下「支援法」という。)に基づき、全都道府県の相互扶助により拠出した資金を基にした基金から被災地方公共団体が一定の支援金を支給し、それに対して国が一定の補助を行う。
 - 支援法の適用に至らない被害であった地域については、被災地方公共団体が支援金等による被災者支援など必要な支援措置の実施を検討する。という役割分担により対応が行われている。

- ・ このように、住宅被害を受けた被災者の生活再建支援については、国と地方が一定の役割分担をしながら対応してきたところである。しかし、特に、近年の竜巻災害の発生時においては、同一の被害でありながら、居住する地域により被災者支援に差が生じるのは「不公平」との指摘があった。

- ・ このため、本検討会においては、国と地方の役割分担、被災者生活再建支援制度等について検討を行い、平成25年12月には、竜巻等突風の被災者への支援に関して、「最近の竜巻等突風被害を踏まえた被災者支援の推進に関する提言」を取りまとめたところである。さらに、本提言後も、被災者生活再建支援制度について、検討を行い、主な意見として次のようなものが出されたところである。
 - 大規模災害と小規模災害で考えた時に、すべてを国が支援すべきとの考え方ではないが、被災者生活再建支援法が適用になるような災害であれば、同一災害同一支援の観点から、全壊や大規模半壊等の被害が生じた市町村は支援法の適用とした方が、災害や地域によるばらつきもなく、より適切ではないか。
 - 被災者生活再建支援法は、都道府県の活動について何らかの規定を設けているわけではない。すでに、被害を受けた市町村と都道府県の協力の下に行う被災者支援の活動は、16 都道府県で実施しているものであり、これを広げていくことこそが重要ではないか。
 - 自助、共助、公助の枠組みの中でしっかりと位置づけるべきである。公助の話ばかりが先行するが、人的被害については国民皆保険に加えて生命保険もある。同様に、住家についても、災害に対応するための保険や共済への加入など、しっかりと平時からの備えを行うべきである。

- ・ 上記に加え、各委員から出された意見(参考3)を踏まえると、内閣府(防災担当)において、被災者支援について地方公共団体に技術的助言を行うとともに、被災者生活再建支援の在り方については、被災者を取り巻く状況・ニーズが変化している中で、災害救助法の応急修理と支援法との関係整理、「住まいの確保」等も含めた被災者に対する支援策はどうあるべきかなど地方公共団体の意見も聞きつつ総合的な観点から、今後も引き続き検討を行うべきである。

(3) 自立に向けた総合的できめ細かな生活再建支援等の推進

- ・ 上記2(2)②に記したとおり、就労や起業、農業等の自営業への従事は、定期的な収入の確保により個人の生活を安定させるとともに、他人の援助ではなく、自らの力で生活を立て直すことにより、その尊厳を回復させることができるものである。また、高齢者等にとっては「生きがい」となり、心身の健康にも役立つとされる。このように、被災者の「自立」には、住まいの確保に加え、高齢者も含めた「働く場」の確保が極めて重要である。
- ・ こうした就労支援等については、被災者支援の観点からの調査等がまだ十分行われていないことから、まず、内閣府(防災担当)が、これまでの現状や課題について、あらためて分析整理を行うとともに、その結果を踏まえて具体的な施策の在り方について検討を進めていくべきである。
- ・ また、総合的できめ細やかな生活再建支援等を推進するため、安定した収入確保のための就労、という観点の他に、高齢者の生きがいづくりや社会参加の推進、被災地域の振興や地域づくり・まちづくりといった観点も含めた検討が行われることを期待する。
- ・ このほか、被災者の抱える問題やニーズは幅広く、災害ごと、被災地ごとにも異なるものである。被災者支援を担う地方公共団体が、現場の声を踏まえ、総合的できめ細かな生活再建支援を推進していくことができるようにするための方策等について、これまで本検討会で提案された内容等にも留意しながら、更に検討を進めていくべきである。
- ・ 地域の「コミュニティ」確保の重要性も指摘されており、これについても、被災者支援の観点から、今後、同震災の現状や、具体的課題・問題を整理し、必要に応じ、具体的な施策の在り方について検討を進めていくべきである。

9. おわりに

- ・ 本中間取りまとめは、速やかな対応を行うべき課題と一定の時間をかけて更に検討を行うべき課題に分け、委員の意見を踏まえながら取りまとめたものである。
- ・ 本中間取りまとめの中で提言した4から7までの施策については、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を期待する。
- ・ また、応急仮設住宅については、昭和22年の災害救助法施行以来の「抜本的な見直し」につながる様々な論点・意見をまとめているが、根本的かつ広範な内容の検討が必要であり、地方公共団体や被災者に与える影響が大きい。
- ・ このため、内閣府(防災担当)においては、災害救助法が昨年10月に移管され、災害発生直後の救助からその後の生活再建に至るまでの被災者支援が内閣府に一元化されたという経緯等を踏まえ、応急仮設住宅の在り方の見直し以外の他の検討課題も含めて、関係者の意見を更によく聞きながら丁寧な検討を行い、被災者支援の一層の推進に全力で取り組んでいくことを求めたい。

(参考1)被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会の開催について

(参考2)検討経緯

(参考3)中間取りまとめに係る「各委員の主な意見」

(別添1)最近の竜巻等突風被害を踏まえた被災者支援の推進に関する提言

(別添2)被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理の概要

(別添3)被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理