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 万円で家財 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

・　今年度に内閣府（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ているが、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ところであり、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、このような共助の仕組みが全国に拡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、イコールフッテ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

【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

平成２５年１０月１８日
内閣府政策統括官（防災担当）決定

１．趣旨

災害対策基本法等の一部を改正する法律（平成２５年法律第５４号）が成立し、同法の一部が施行され災害救助法（昭和２２年法律第１１８号）が厚生労働省から内閣府へ移管されたこと、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を受けて、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（以下「検討会」という。）を開催する。

２．構成員

（１）検討会は別紙に掲げる有識者及び地方公共団体関係者をもって構成し、内閣府政策統括官（防災担当）が開催する。
（２）検討会の座長は、構成員の互選によって決定する。
（３）座長は、必要に応じ、その他の関係者の出席を求めることができる。
（４）座長は、検討会における議論に資するため、専門の事項についてワーキンググループを開催し、意見を聴取することができる。

３．検討会の庶務

検討会の庶務は、内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）において処理する。

４．その他

前各項に定めるもののほか、検討会の運営に関する事項その他必要な事項は座長が定める。

被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会
委員名簿

座長　室崎　益輝　　神戸大学　名誉教授

市原　健一　　茨城県つくば市　市長

坂井　康一　　新潟県　危機管理監
（異動に伴い、第６回より飯沼 克英氏から交代）

重川　希志依　常葉大学大学院　環境防災研究科　教授

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

野田　武則　　岩手県釜石市　市長

林　　春男　　京都大学防災研究所
巨大災害研究センター　教授

松原　浩二　　兵庫県　企画県民部防災企画局　局長
（異動に伴い、第６回より杉原 基弘氏から交代）

【敬称略、役職は平成 26 年 5 月 1 日現在】

【参考 2】

検討経緯

第 1 回検討会　平成 25 年 10 月 23 日（水）
- 検討の趣旨、主な検討課題、今後の進め方等
- 被災者支援に係る制度の概要
- フリートーキング

第 2 回検討会　平成 25 年 11 月 20 日（水）
- 竜巻被害の状況とこれまでの対応
- 事例発表「つくば市の竜巻災害」
- 被災者支援に関する基本的な理念・方針
- 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

第 3 回検討会　平成 25 年 12 月 6 日（金）
- 竜巻被害における被災者支援について
- 被災者生活再建支援制度について
- 竜巻被害発生時の災害救助法の適用について
- 被災者に対する総合的な相談体制等の推進・充実について

第 4 回検討会　平成 25 年 12 月 16 日（月）
- 竜巻等突風被害を踏まえた被災者支援の推進に関する委員の意見整理

※「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」策定
（平成 25 年 12 月）

第 5 回検討会　平成 26 年 3 月 14 日（金）
- 今後の進め方等について
- 「防災に関する世論調査」結果について
- 「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」
（平成 25 年 12 月中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ）
- 災害に係る住家の被害認定について
- 「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」について

第 6 回検討会　平成 26 年 5 月 23 日（金）
- 地方公共団体委員等からのヒアリング（新潟県・兵庫県・京都府）
- 災害に係る民間保険・共済の現状・課題等について

第 7 回検討会　平成 26 年 6 月 27 日（金）

- 災害に係る保険・共済の現状・課題等について（関係者ヒアリング）
- 被災者への「情報提供」の推進について
- 被災者台帳について
- 被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループの検討状況について

第 8 回検討会　平成 26 年 7 月 24 日（木）

- 災害に係る共済の現状・課題等について（関係者ヒアリング）
- 被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ報告
- 被災者生活再建支援制度の在り方について
- 中間取りまとめの骨子（案）

第 9 回検討会　平成 26 年 8 月 14 日（木）

- 被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理（報告）
- 中間取りまとめ（案）

【参考 3】

中間取りまとめに係る「各委員の主な意見」

○ 本検討会は、平成 25 年 12 月の「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」の策定後も 5 回にわたり審議を行い、今般、「中間取りまとめ」を策定したが、この策定に当たっては、各委員から様々な意見が出されたところである。

○ 内閣府（防災担当）は、 中間取りまとめに加え、これら各委員からの主な意見についても、できる限り留意しながら今後の被災者支援に関する施策の実施、検討等を進めていくことを期待する。

（災害時の「住まい」の確保のための総合的な支援の実施）

○ 応急仮設住宅が問題になるのは本当の大災害時であろう。伊勢湾台風時の被災写真をみると、応急仮設住宅は当時の都営住宅と全く同じ質のものであった。当時本当に2年間を使用期限としていたものであるのか疑問である。阪神・淡路大震災時にはプレハブ型で簡易なものが建設され、東日本大震災ではそれを基本的に踏襲しているが、災害公営住宅や借上げ住宅等、恒久型の住宅も増えていると聞いている。それぞれの災害で、応急仮設住宅の考え方に大きなパラダイムの違いがあるように感じた。いずれにせよ、恒久住宅の取得、すなわち定住までの期間を2年という短期的な縛りを設けて被災者を焦らせることは得策ではない一方で、支援が長期間続くことで被災者が支援慣れしてしまうのも困るので、ある種のコスト負担も必要ではないか。ちなみに、インドネシアの応急仮設住宅は、その地域の他の一般的な住宅と同じレベルのものであった。これは、当時最も大量に建設可能な規格化されたものであったとのことである。被災者の住まいを考える場合には、あまり「2年」と考えない方がよいのではないか。

○ 懸念しているのは、多岐にわたる検討の中で、内容によっては自治体への影響が大きいものがワーキンググループの議論だけでこのまま検討会の意見として反映されてしまうのかという点である。例えば、検討課題主な意見に「被災者生活再建支援制度と応急修理を一本化することが望ましい」と書かれているが、取りまとめまでに、この検討会での検討や自治体意見の聴取などの機会はあるのか。

○ 竜巻被害で被災した高齢者のうち独居老人にヒアリングしたところ、再建意向はほぼなく見舞金等を活用してアパートを借りて住むというケースが非常に多かった。また、福島県相馬市長から「独居老人向けに長屋のような公営住宅を整え、コミュニティに配慮した」という話も聞いており、高齢者にはそのようなことも考慮することが必要だろう。また、つくば市には公務員宿舎が非常に多く、東日本大震災の被災者が多く住んでいる。応急仮設住宅を建設する以外にも提供可能な住宅施設を活用し、半ば恒久的に使っていくことも重要と感じている。

○　住宅の支援については多様な選択肢を用意しつつも、どれを選択しても差が出ないようなかたちが必要だろうと思う。

○　東日本大震災時は、恒久住宅の確保に向け、また生活再建に向けての将来見通しが全くないままに進んでしまった。特に今回の災害では今まで住んでいたところに住めない可能性があるという中で応急仮設住宅に長期にわたり住まないといけない状況が発生している。短期、中期、長期にわけて、見通しを示しておくべきだろう。事前の情報提供という意味では、この部分は市町村にとっても住民にとっても重要になる。より具体的な内容を取り上げるべきということを示した方が良い。

○　東日本大震災での経験でいえば、現金をもらっても使う所がない状況であったが、全体をみればその限りではないと考えられる。また、従来型の応急仮設住宅やみなし仮設等、後になって仮設住宅が多様化してことが、不公平感につながったのではないか。このため、被災者の住まいの確保をする上では、前もって多様なメニューを用意しておくことと被災者が選択できることが不公平感の解消のために重要であり、その一つの方法として、現金給付は評価できる。

○　応急仮設住宅は、あくまで簡易なものであり、長く住み続けたいと思えるものではないが、みなし仮設の場合、恒久的な住宅として利用可能な水準を備えている場合もある。実際に制度を運用する際には、被災者が点在している状況で生活支援を含めたサポートのあり方や、応急体制から復旧体制へとスムーズに移行できるような支援のあり方等について、実務的な面も含めた検討が必要である。東日本大震災の場合は、被害が各県に跨ることから、各自治体で運用上の課題や知見を有していると想定される。これらを活用しながらみなし仮設を効果的に活用していく制度設計が必要である。

○　応急建設住宅と応急借上げ住宅の概念が出てきたことを踏まえると、応急仮設住宅には3層あると考えられる。1層目は公的住宅の空き家を活用する、2層目は民間の賃貸住宅を転用する、3層目として、新規に建設するという3層である。災害規模にもよるが、最初のオプションとして、まずは公的住宅を検討し、その上で不足すれば民間住宅を借り上げ、それでも足りなければ建設するといったように、手順を明確にすべきではないか。

○　3層の応急仮設住宅の概念は、非常に画期的でわかりやすく、公的住宅、民間住宅、新規建設に加えて、これまでの居住地を離れて選択できるというメニューを救助法に盛り込むことが考えられる。

○　首都直下地震を想定すると、730 万人が被災者となるとの数値も出ており、そのうち 400 万人近くは避難所にいられない。彼らをどうするかというと、合理的には日本中に疎開してもらうのが良いが、その際課題となるのは、被災者としての認定をどのように行うかである。現行制度は被災者が居住地にいることが前提となっている。大規模災害を想定すると、被災地に縛り付けることをやめる必要があると思っているが、東日本大震災の際に試行したものの、セキュリティ上の観点から仕組みが実現しなかった。被災者の登録制度を見据えながら、公的住宅、民間住宅等の

資源をマッチングさせるような仕組みをどこかで検討する必要がある。

○　大規模な災害が広域で発生した場合に、被災者に対する支援が市町村間で異なることは適切ではなく、同じような被害を受けた被災者であれば、どの市町村に住んでいても、行政から同等の支援が受けられるようにすることが重要である。同一災害でありながら一部の地域に災害救助法や被災者生活再建支援法を適用しない場合でも、国・都道府県・市町村が協力し合い、被災者に同等の支援が行われるようにしていくべきである。
　また、災害が発生した際に、安易に被災者生活再建支援法に基づく支援金の支給に関する要望が相次ぐのは、災害救助法等を含めた関連する法制度や国と地方の役割分担等について、地方公共団体を含め関係者に正しく理解されていないためではないか。国は、被災者支援に関する各種の法制度や、国と地方公共団体の役割分担等について、関係者への周知や情報提供に努めるべきである。

（被災者への情報提供・相談体制の強化（「情報拠点」の整備等）

○　被災者サービスについて、行政だけで実施することは限界がある。民間の力を事前に予定して取り入れていくことが重要。情報拠点としてのコンビニなど、体系的に積み上げていく視点が欠かせない。

○　情報提供には、安否情報や災害危険度情報といった災害に関する情報と、生活支援情報の２種類があり、後者については紙面での情報提供だけでは不十分であって。特に高齢者に対しては口頭での説明等のサポートが必要。また、避難者情報を行政が把握する際の情報精度の向上が必要。

○　発災直後の安否情報や余震情報といった災害関連情報と、今後の生活再建の判断根拠となる生活関連情報ではまったく質が異なる。被災生活が長期化するという状況では、個人単位で被災生活の状況や支援の状況を追うことができ、ニーズに合わせて適宜情報提供できる仕組みが重要。

○　被災者への情報提供は、「被災者自身が将来を見通せる」、「その情報を受けて自身で何かできる」ものであることが重要。また、全国レベル、都道府県レベル、市町村レベル、より身近なコミュニティレベルといった対象に合わせてメディアを選択していく必要があり、単純にメディアを組み合わせて情報提供すれば良いというものでもない。

○　災害時要援護者対策を情報提供体制という観点から考えると、紙媒体で情報提供してそれで完了ということはありえない。サポートする人員体制も含めての体制整備が重要。どこまでいっても自分で自分を守るという前提は、年を取れば取るほど厳しい。基本的かつ重要な情報については、要援護者等の情報へのアクセシビリティを高める等の工夫を国が率先して行うことが重要。

○　発災直後の課題は、被害の大きな地域ほど情報が得られにくいことである。行政では手が回らない部分にはボランティア団体等を活用し、特に情報の漏れをつぶしていくことが重要。

○　災害発生にかかわらず、災害発生前から積極的に情報提供を進めることが重要。

○　被災時には被災者は弱者に置かれてしまうため、情報提供についてはもれなく切れ目のない攻めの情報提供が重要であると考えている。

○　市町村向けの指針を作成するということであるが、住民自身も初めての経験をした。住宅建築にあたっても、自らの力で再建しなければならないことを前提にした上で支援があるという道筋を明確にすべきだろう。今後発生が予想されている南海トラフ地震等に今回の経験を反映できるような取組ができると良い。

○　生活相談員・サポーターなどによる相談対応については、実態として、緊急雇用対策の一環として、急ごしらえで体制構築されているうえ、1軒当たり年間1回くらいしか対応できない人員体制となっている。本来的に支援を必要とする人に支援が届いていない現状を鑑みると、外部から人を投入して組成した部隊ではなく、被災者の中でも早期に自立再建を成し遂げた人を中心として、地域のそうした人々によるサポート実施体制を構築することが極めて重要である。

（「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）

○　日常生活がまずあり、災害発生によって生活再建がなされ、最終的に日常生活に戻るという流れを考えると、事前情報をどれだけ活用できるかが重要。その際、税に関連する情報や平常時に高齢者情報を把握している地域包括支援センターが把握している情報等、必要となる最低限の事前情報がどのようなものであるか明示されているとより良い。

○　被災者を生活再建の状況から平常時の生活に戻すために、災害弱者をいつまでも災害弱者としておくのではなく、タイミングを切ってある時点で生活弱者として対応していくことが必要。そのためにも、高齢者福祉に関する情報などの事前情報が必要であり、その観点から全体のコンセプトを検討することが必要。

○　被災者台帳は、行政が公的な支援を実施する際に漏れなくできるという点で非常に有効。専門家集団であるまちづくり部門が保有している情報とリンクさせることで、被災者にとってもよりプラスになるようなものになると良い。

○　課題と感じているのは、被災者台帳システムの整備について、法律上、市町村が実施主体として定められていることから、関与に積極的でない都道府県がみられる点。また、市町村内の体制について、被災者台帳システムを推進するにあたり、管理する司令塔としての主幹部局を決めないことには進んでいかず、税務部門が担当するかどうかも含めて、いずれかに主幹部局を決めることが重要。

○　真に手厚い支援を必要とする、障害者手帳交付者、要介護認定者、児童扶養手当受給世帯、生活保護世帯、難病指定者、避難行動要支援者名簿の対象者など、重点的にフォローすべき対象の情報は発災前から行政が持っているので、被災者台帳活用時等には、こうした情報をもとにスクリーニングし、綿密にフォローできる体制を構築することが重要である。

○　被災者台帳については早急に推進すべき事項と思われるが、市町村の現場ですぐに使用可能な、汎用性があるものになっていないことが課題と認識している。

○　急場において被災者台帳整備や罹災証明書発行システムを作りあげることは難しい。そうであればこそ、様々な課題はあるものの、やはり平時からの備え、マイナンバー制度の活用等により、被災者台帳をすぐに活用可能な体制づくりが必要である。

（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）

○　阪神・淡路大震災の時には、普及率も低く地震保険の役割は小さいと思っていたが、現在は地震保険が非常に重要な位置づけにあるという認識である。

○　共済制度は共済に加入するということで自助の意識を芽生えさせることができるという点で、非常によいのではないか。

○　住宅再建共済制度については、全都道府県に対する意向調査なども実施しているが、さまざまな課題がある中で、今すぐに取り組んでいくというような共通認識まではないのが現状。住宅再建を行うためには、公助だけでは不足するため、兵庫県が行っている住宅再建共済制度のような共助の仕組みを全国に拡げることが必要ではないか。

○　保険はあくまでも投資であるので、保険がよい「投資」になっているかが、地震保険に対する「割高感」を考える上で重要なポイントではないか。宮城県では災害が必ず発生するといわれているため、県別加入率が高いが、静岡や三重、徳島、高知などの各県では、南海トラフがくるといわれているにもかかわらず、加入率が低い。これは投資対象としての魅力を感じていないのではないか。

○　地震保険の加入率が高まらない理由として、まず、火災保険の契約額の 30～50%の範囲内となっていることがあると思われること、また、一部損壊で5%しか支給されないことが、全壊と半壊と比べて見劣りを感じるので、一部損壊と半壊との間にもう 1 段階設けることが考えられるのではないか。

○　被災者への連絡方法が「電話・書面等による連絡」となっているが、これ以外にインターネット等を通じた情報提供等は行っているのだろうか。スマートフォンの普及率も高まっており、避難時には多くの人が携帯することから、効果的であると思われる。

○　非木造の集合住宅の共用部分は、専有部分とは別に、管理組合等で別途保険に加入していなければ保険金の支払いの対象とならず、今後、管理組合の保険加入を促進する必要がある。

（より迅速・的確な住家被害認定業務の推進）

○　県職員は、コーディネート役として機能させる場合が多いが、業務標準化、現場での手順の標準化等、広範囲な体制構築が必要。

○　阪神・淡路大震災時は経験のある職員がおらずに非常に苦労したため、県の制度として家屋被害認定士制度を創設。こうした制度があれば、職員派遣もシステマティックに実施できるようになるのではないか。

○　被害認定は、市の職員だけで実施するべきものではない。首都直下を想定した際、現体制でやりきれるのか非常に不安があり、民間を活用し、マンパワーの強化について本腰をいれて実施すべき。

○　地震のように広範囲に及ぶ災害と、竜巻のように局地的な災害とで支援体制が異なる点についても考慮すべき。

○　現状では、同一建物に関し、応急危険度判定調査、被害認定調査、保険会社による立ち会い調査の３種類の調査が発生するという非常に効率の悪い状況。南海トラフ巨大地震では家屋被害は東日本大震災の倍以上と想定されており、調査に係る人員も制約を受ける。調査業務そのものを効率化できるようにすべき。

○　被害認定調査の実施体制についても、非木造の集合住宅については市町村のみではマンパワー、技術の両面で不足することから、施工したゼネコンや管理会社等と連携し、パネル等により被覆された構造部について図面等から別途把握できるようにするなどの体制構築等が求められる。

（被災者生活再建支援制度）

○　現制度の趣旨は都道府県が互助の精神で一義的な責任をもって決めるというものであり、全国知事会の要望の内容についても、単一県で起きる豪雨災害などの小規模な災害を新たな支援対象とするということにはならない。一方で、今回の竜巻災害のような広域に点在するが全国的に災害規模を見れば支援法の適用になるものが、市町村単位という線引きの中で拾えない。そのため、広域的な自然災害が発生した場合、とらえ方の問題であるので、全国で見れば、従前の市町村単位で対象範囲を選定するという考え方を変えるのがよいと思う。

○　全国知事会からの要望の枠組みとした場合、都道府県と国もともに拠出するのかという問題がある。一方で、都道府県としては、相互扶助の制度をつくっている

ので、できればこの制度の中でやっていきたいと思っている。したがって全国知事会からの要望の枠組みを最善としつつ、それが困難であれば、当面の間の次善の案としては財団法人都道府県会館（被災者生活再建支援法人）による、支援法適用対象外の被災者に対する新たな支援を実施することもあるべきではないか。

○ 市町村、県、国という段階的な支援への関わり方については理解しており、現在の制度もそのようになっている。今回の全国知事会の要望は、市町村、県、国という段階的な支援の関わり方の体制を崩すというものではなく、「同一災害」であるものは、市町村単位では適用対象外であっても全国レベルでの互助を必要とする災害として考えるという内容であろうと思う。要望段階だが、都道府県が2分の1を負担するということについて合意ができていると思う。

○ 被災者生活再建支援制度創設時に、基金の運用益で各年の適用災害への支援を行い、そのことには、国の2分の1の補助がセットということで、都道府県の合意を得たのが互助制度の根本。財団法人都道府県会館（被災者生活再建支援法人）による、支援法適用対象外の被災者に対する新たな支援について、運用益だから好きなように使っていいとすることは、法的には可能かもしれないが、物の考え方としてはいかがなものか。

○ 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あり、被災者生活再建支援法やその施行にかかる政令などは改正すべきではない。

○ 同一災害に対して公平であるべきとの前提には同感だが、まず生活再建支援法適用の前提の前に災害救助法の適用があるべきではないか。こうしたことが要件となっても良いのではないか。

○ 同一災害の被災者には同一の支援が行われるべきとの考えについては、基本的には市町村が対応し、市町村で対応が困難な場合は都道府県が支援し、それでも対応が困難な大規模災害については、国も支援を行うという補完の原則については、各委員の意見は一致している。

○ 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。

○ 東日本大震災の際に、現行の制度の枠組みでは対応ができず、結果として、国が特例を設けて支援することで制度が維持された。役割分担を考えた時には、こうした大規模災害が発生した時に国が責任を持つべきであり、小規模な被害については、地方公共団体で対応すべき。

○　地方公共団体に対応を委ねた場合、実施主体が市町村になる時もあれば都道府県になる時もある。また、独自支援措置についても、支援法と同等の支援を行っている都道府県でも、常設のところもあれば、個別の災害で対応したところもある。支援法適用となるような災害では、こうしたばらつきが生じないように対応するという観点で、知事会の要望の考え方もあり得るのではないか。

○　現行の支援法の適用についても、いろいろな例外的要件を重ねてきているが、それに加える形で、市町村の行政界にかかわらず同一支援となるようにするべきである。

○　被災者の支援という観点では、行政の受け止め方と住民の受け止め方は異なる。住民の視点に立てば、やはり、ばらつきが生じないよう、同じ災害であれば、同じように支援を受けられるようにすべきである。

○　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。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り、また、その備えに加えて、地方公共団体の支援、大規模災害については国の支援ということもあるのではないか。

（自立に向けた就労支援やコミュニティ支援等の推進）

○　共助について、公助のみでの被災者支援等の対応は困難であり、地域コミュニティの確立が必要不可欠。そのため、地域防災組織等の設立や、平常時における地域コミュニティの確立にむけた支援が必要。

○　被災者支援はこれまで住宅再建にウエイトを置いてきたが、首都直下地震の場合は避難時の支援が重要。関東大震災時は多くの人が東京を離れたため、フレキシブルに大規模復興を進めることができたが、阪神・淡路大震災時には人が流出することはなかった。一方、福島では被災者が外へ出たものの、コミュニティ分裂が課題となった。災害の状況に応じてケースバイケースで対応していくことが必要。

○　災害が発生した際の保健医療については、地域コミュニティの力で住民が共助することが重要。つくば市では社会福祉協議会の「見守り隊」がある。「見守り隊」は地域住民の立候補により組織されており、要配慮世帯を平常時より見守っている。課題としては、団地やマンションなどでも地域コミュニティを形成し、災害時に対応できるようにしていくことがあげられる。

（その他）

○ 災害救助法と被災者生活再建支援法をどのように整理していくかが重要であり、現物支給の原則といったかなり本質的なところまで考えていく必要があると思われる。

○ 中間取りまとめは、災害発生後、最長２年程度は応急対応として、現物支給のみに限定し、借り上げ住宅についても活用可能とする。そして、これまでの災害救助法では限界があった部分を改善し、国民に対して最長２年間は支援するものの、それ以上経過する場合には資力にあわせて家賃を支払ってもらう、というメッセージなのだろう。一方、被災者生活再建支援法との関係で、応急修理をどのように整理するかという課題が残る。被災者生活再建支援法の運用は、全都道府県の相互扶助による拠出に上乗せして国が補助金を拠出しているが、あくまでも都道府県の相互扶助システムによるものである。一義的には、災害救助法の性格と役割をしっかりと国民に伝えるべきで、それに伴い、災害救助法の改正も視野に入ってくる。しかし、国民にとっては、災害救助法と被災者生活再建支援法の差や役割の違いはわかりづらく、被災者生活再建支援法に則り支援金が拠出されるという部分だけが見えてしまう。こうしたことからも、災害救助法と被災者生活再建支援法が重複しているように見える部分である応急修理の問題については、しっかりと議論する必要がある。

○ 国民に対して、過大な期待を持たせることなく、国として何をどこまで行うのか、そこから先は自助での対応となることを明確にメッセージとして伝えていくことがこの検討会の責務と思っている。その際、単に自助を促すだけではなく、被災後のメニューを提示し、ここまでは国・県の支援で、その先は自助努力でということを明確に伝えることが重要である。

○ 住宅再建を、さらにまちづくりやコミュニティの復興につなげていく必要がある。

別添1

被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会

「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」

平成 25 年 12 月

１．はじめに

○　被災者支援については、東日本大震災を受けてより重点的に取り組んでいくことが求められ、平成23年２月に設置された本検討会の前身の「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会」や、中央防災会議等で様々な検討が行われた。

○　これら検討会等での検討結果等を踏まえ、本年６月に災害対策基本法等の一部を改正する法律が成立し、同法に被災者支援に関する「基本理念」、避難行動要支援者名簿の作成、避難所における生活環境の整備、罹災証明書の交付、被災者台帳の整備等に関する規定が新たに盛り込まれたほか、本年10月には、これまで厚生労働省が所管していた災害救助法が内閣府に移管されたところである。

○　また、最近、集中豪雨や竜巻被害などの異常気象が続いており、住宅などに被害を受けた被災者への支援に関する関心も高まってきている。

○　本検討会は、こうした被災者支援に関する法整備や国民の関心の高まりを受け、これまでも課題として指摘されてきた応急仮設住宅や、被災者への情報提供に係る課題も含め、被災者支援のあり方全般について幅広く検討するため、本年10月に設置されたものである。そして、平成26年夏頃までに提言をまとめる予定である。

○　このように、本検討会の最終目的は、被災者支援のあり方「全般」について幅広く検討し、一定の提言をまとめることであるが、最近、我が国では竜巻が相次いで発生し、甚大な被害がもたらされており、こうした竜巻等突風被害を受けた被災者への支援方策等について、早急に検討することが求められる状況となっている。

○　政府では、本年９月に関係府省庁による「竜巻等突風対策局長級会議」を設置し、本年12月を目途に対策をまとめるべく検討が進められているが、国会等関係方面からも、被災者生活再建支援制度等に関する課題が指摘されており、防災担当大臣等から、まずは、これらの課題について早急に検討し、本年 12 月を目途に提言をまとめるよう要請されたところである。

○　そこで、本検討会ではまず、最近の竜巻により甚大な被害を受けた被災地関係の委員からのヒアリングなどを実施しながら、最近の竜巻等突風被害を踏まえ、今後必要な被災者支援施策について優先して検討を行い、今般提言をまとめた。

○　政府、特に内閣府（防災担当）においては、本提言を踏まえ、関係機関とも協議しながら、被災者支援の推進のため、速やかに、必要な施策の検討・実施や、要請等を行っていくことを期待したい。

２．竜巻被害の発生に伴う被災者支援施策に係る現状、課題等

（1）現状、課題等

○　竜巻等による突風は地震、台風等と同じ自然災害の一つである。それによる被害には、人的被害（死傷者の発生等）と物的被害（住宅の全壊、半壊等）があり、被災者の生活再建支援等の観点から見ると、地震、台風等他の自然災害による被害の内容と同様の支援が必要となるものと考えられる。

　また、被害地域についても、長さ十数キロ、幅数百メートルの帯状に被害地域が形成されるという特徴があり、竜巻の進路に沿って、県境を超え広域で住宅被害等が発生する場合があるが、地震、台風等他の自然災害でも広域で発生し得るという点では同様と考えられる。

○　このように、竜巻等突風による被害は、被災者支援の観点から見ると、その被害内容や被害地域等に特別の特徴がある災害とは言い難いが、一方で、特に竜巻は、台風、地震、火山等と比べてなじみが薄いことや、事前の予測が難しいにもかかわらず局地的に甚大な被害をもたらすため、竜巻に関する国民の関心は高いと考えられる。

○　平成 24 年５月の茨城県・栃木県での竜巻被害、本年９月の埼玉県・千葉県での竜巻被害の際に、被災者生活再建支援法（以下「支援法」という。）をはじめとする被災者支援に関し、以下のような課題が指摘されたところであり、竜巻等突風による被害は今後も発生し得ることから、早急に対応することが必要である。

（それぞれの課題の詳細や今後の対応等については、本提言の「５」以下に記述）

①　支援法や災害救助法は市町村ごとの適用を基本としているが、同一の竜巻被害でも被災地域により被災者への支援に差（不公平）が生じるおそれがある。

②　特に竜巻被害は、我が国ではなじみが薄い自然災害であり、竜巻災害の被災者にとって、今後の生活再建に向けた不安が大きい。

（2）基本的な考え方等

○　上記のとおり、竜巻等の突風被害は、事前の予測が難しいにもかかわらず局地的に甚大な被害をもたらすものであるが、一方で、被災者支援の観点からみれば、被害内容や被害地域等に特別の特徴がある災害とは言い難いことから、特に竜巻に特化した新たな支援施策の実施や特別の支援要件の設定等を行うことは適当ではないと考えられる。

○　これまでも、竜巻等突風による住宅被害等に関しては、災害救助法による各種の救助措置（住宅の応急修理、避難所の設置、自宅に流入したがれき除去等）、支援法や都道府県が実施する支援措置に基づく支援金の支給、公営住宅への入居、住宅融資等の支援措置が講じられている。また、全壊戸数が多いということは、公共施設など地域全体への被害が大きいということであるため、地域全体の機能回復のための施策を講じることも重要と考えられる。

　被災者支援を担う都道府県・市町村においては、被害の状況や被災地のニーズ等を踏まえつつ、これらの既存の施策を組み合わせながら、「総合的」で切れ目のない支援を、迅速かつ的確に行っていくことが適切である。

○　一部委員からは、被災地方公共団体である市町村が、生活環境保全上必要として行う被災建築物等の撤去・解体を実施する場合の支援の適用を明確にすることが適切である、との意見があった。

○　一部委員からは、被災者が生活再建の方針を決定するには、世帯の状況によって時間を必要とする場合が多くあるため、支援金の申請期間や応急仮設住宅入居期間などについて、適用を行う都道府県において、地域の実情を踏まえ、判断することが適切である、との意見があった。

○　なお、他の自然災害と同様に、竜巻等突風による被害に関しても、その被災者支援の実施にあたり、支援の状況等を関係部署で共有することが極めて有効と考えられる。

　内閣府（防災担当）は、各市町村で被災者台帳の整備が一層推進されるよう、関係省庁とも連携しながら、先進的な取り組み事例の収集・周知など、必要な取組を進めていくことが適切である。

3.「自助・共助・公助」のあり方と自助・共助の推進

（1）現状、課題等

○　自然災害が発生した場合の被害に関しては、これまでも、自助と共助を「基本」とし、それを公助で支援する、という基本的な考え方で対応することとなっており、内閣府（防災担当）が作成したこれまでの関係通知等にもそれが明記されている。

○　「自助」に関しては、竜巻による被害は、火災保険において「風災」として補償の対象となるが、十分周知されていないおそれがあり、今後、その周知や更なる加入促進が必要と考えられる。また、「共助」に関しても、これまで、地域コミュニティによる支え合い、社会福祉協議会等を中心としたボランティアや NPO 法人等の様々な支援が一定の貢献を果たしてきたと考えられるが、被災地のニーズと支援側の思いをつなぐマッチングの仕組みの整備など、今後更なる充実を図っていく必要がある。

（2）今後の対応等

○　竜巻等突風被害に限らず、自然災害への対応については、引き続き、自助と共助を「基本」とし、公助でそれを支援していくべきものであり、内閣府（防災担当）をはじめ関係省庁は、地方公共団体や関係団体等とも連携しながら、民間保険や共済の一層の普及促進に向けた取組や、自分たちの地域は、自分たちで守るといった防災意識を高め、地域コミュニティへの支援、自主防災組織の結成を進めること及び地域防災活動への支援、ボランティア団体やボランティアを受け入れる被災市町村への支援等を行っていくことが適切である。

○　自助の取組として、自分の身は自分で守るといった防災意識を高める必要がある。特に、竜巻等突風の被害を軽減するためには、住民一人ひとりが竜巻等突風やそれに遭遇した時にとるべき行動、竜巻等突風に関して気象台等から発表される情報とそれを受けた時の対応などについて、あらかじめ知っておく必要がある。このため、パンフレットなどの周知啓発用資料を配布するなど普及啓発に努めていくことが適切である。なお、こうした対応も含めて、国においても、「竜巻等突風対策局長級会議」において、様々な対策が検討されているところであり、これらの取り組みも踏まえて、対応していくことが適切である。

○　また、公助については、被害の状況や被災地のニーズ等を踏まえつつ、被災者の生活再建に向け最大限の支援が行われるようにしていく必要がある。

○　自助・共助の具体的な推進方策等については、本検討会において、引き続き審議を重ね、平成 26 年夏頃までに一定の提言をまとめることとしたい。

　なお、自助・共助が基本であることや、公助の役割、あるいは次に記述する国と地方の役割分担等については、防災関係者や報道機関、あるいは国民に十分周知されているとは言い難い。内閣府（防災担当）において、今後、地方公共団体への説明、ホームページ等を活用しながら、積極的な広報・周知を行っていくことが適切である。

4. 国と地方の役割分担のあり方

（1）現状、課題等

○ 被災者支援については、災害対策基本法、支援法、災害救助法、地方自治法等の法令の規定や政府が定める防災基本計画等に基づき、国と地方公共団体がそれぞれ役割分担に応じて取組を行っている。

○ 「国」の役割については、地方自治法第１条の２において、「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施」等を国の役割として規定しており、災害対策に関していえば、全国的な影響が大きい大規模災害を中心に国の関与が求められているものと考えられる。

また、災害対策基本法に基づき策定された「防災基本計画」においても、「被災地の復旧・復興（被災者支援を含む）は、地方公共団体が主体となって住民の意向を尊重しつつ協同して計画的に行い、国はそれを支援する」と規定されている。

○ 「都道府県」の役割については、地方自治法第２条第５項において、「広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理する」と規定しているほか、支援法においては、都道府県が「自治事務」として支援金の支給を実施している。

また、災害救助法では、第２条において、「この法律による救助は、都道府県知事が、…これを行う」都道府県が救助を行う、と規定し、同法の適用の可否や適用した場合の措置の内容は、都道府県が判断し対応する仕組みとなっている。

※ 災害救助法については、都道府県の行う事務は「法定受託事務」となっているが、これは、同法が、被災者の保護だけでなく、「社会秩序の保全」を図ることも併せて目的としていることによるものとされている。

○ このように、被災時の具体的な被災者支援施策については、市町村と連携しつつ、都道府県が重要な役割を担い、国がそれを支援する仕組みとなっている。

（2）支援法に関する国と地方の役割分担・費用負担

○ 住宅被害を受けた被災者への生活再建支援については、これまで、

・ 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、支援法に基づき、全都道府県の相互扶助により拠出した資金をもと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を講じる

という「枠組み」により対応が行われている。

（一部地域で支援法が適用された災害において、同法の適用とならない地域の都道府県が実施する支援措置には、一定の要件のもと特別交付税措置が講じられている。）

○ 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、平成 24 年5月の茨城・栃木での竜巻被害や本年9月の埼玉・千葉での竜巻被害の発生時には、一部の都道府県において、支援法の適用とならない地域の被災者のための支援措置が講じられなかったため、同一の竜巻による被害でありながら、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。

○ こうした指摘等がなされる背景には、現在の被災者支援の仕組み、国と地方の役割分担等について、関係者や被災者に正しく理解されていないことが原因の一つとして存在しているものと考えられる。

※ 災害によって自宅が全壊などした被災者への支援については、都道府県等が実施（自治事務）しているところである。その上で、支援法は、都道府県が行う被災者支援について、国がその一部を補助する対象範囲を定めたものであって、住宅被害を受けた被災者に対し都道府県等が支援すべき対象範囲や支援の内容まで同法で規定・限定しているものではない。

災害が発生した際に、どのような支援を行うかは、現在は、都道府県等で検討し必要な措置を講じることとなっており、支援法が適用されないような小規模な災害についても、現行法令上根拠となる規定はないものの、被災した都道府県が、被災した市町村と連携しつつ、支援金の支給などの必要な支援を講じることが適切である。

○ このような被災者支援に関する都道府県等の役割や、支援法の趣旨等について、関係者間で正しく理解され、それをもとに、必要な施策の検討や実施が行われるようにしていくことが極めて重要と考えられる。

（3）今後の対応等

○ 支援法のあり方については、これまでも、様々な意見、要望があり、有識者検討会等でも検討が行われてきたが、現時点の状況等についてあらためて整理すると、以下のとおりと考えられる。

① 最近の竜巻被害により、「不公平」等の課題が指摘されているのは、支援法の適用とならず、「各」都道府県において対応している部分である。

② 国は、支援法に基づき、市町村単位で一定規模以上の災害を対象に一部を補助し、また、広域で甚大な被害が発生した東日本大震災による被災者には、80％の国庫補助を行う特例措置（3，500 億円を超える国の予算措置）を講じている。

③ 支援法が適用されない地域の被害は、一定規模以下の小規模の被害であり、被災者に対し地方公共団体が支援措置を実施するために必要となる額は、数百万円から数千万円程度と考えられる。

④ 現在の国と地方の役割分担の下で、（独自の）支援措置を実施する都道府県が年々増加している。

※ 全国知事会等からは、これら竜巻被害を受け、一部地域が支援法の適用対象となるような自然災害が発生した場合には、全ての被災区域が支援の対象となるよう見直すよう、内閣府（防災担当）に対し要望書が出されている。

○ こうした状況等の中で、国の役割等についてあらためて検討すると、市町村単位で一定規模以下の小規模な災害についてまで国が補助するよう見直すべき特段の事情や必要性があるとは言い難いと考えられる。

○ 一方で、最近の竜巻等突風被害の際に指摘された不公平等の課題に関しては、早急な対応が求められている。このため、国と地方の役割分担を踏まえた対応が必要であり、まずは、現在の国の役割等は変えない中で、こうした指摘等に早急に応えていくことが適当と考えられる。

○ また、支援法・災害救助法の仕組み、国と地方の役割分担等について、関係者や被災者に十分広報や周知が行われているとは言い難いことから、内閣府（防災担当）は、今後、ホームページの活用や地方公共団体への説明等により、積極的な広報・周知を行っていくことが適切である。

5. 被災者生活再建支援制度について（公平でより迅速な支援）

（1）現状、課題等

○ 前述のとおり、一定規模以上の災害が発生し、一部地域には支援法が適用されたものの、同一災害でありながら同法が適用されない他の地域の被災者に対しては、各都道府県等において対応している。そして、こうした現行の枠組みに基づき、現在、15 の（当該被災地域の）都道府県において、市町村と連携しながら、支援法と同等の支援措置が講じられてきているところである。

※ 32 都道府県では、支援法と同等の支援措置がない。

○ しかしながら、こうした被災者生活再建支援に関する「現在の枠組み」に関しては、（一部繰り返しになるが）最近の竜巻等突風被害を受け、以下のような課題が指摘されている。

（注）主な課題

- 都道府県が実施する支援措置については、竜巻被害の発生「後」に実施の有無やその支援内容を検討している状況にあり、実施の決定や公表までに「一定の時間」（支援の遅れ）を要している。
- 現行の枠組みでは、支援法が適用されない地域の被災者に対しては、各都道府県が支援措置を実施しているが、一部の都道府県において、こうした支援措置が講じられていないこともあり、同一の竜巻による被害でありながら、居住する地域により支援法や都道府県の支援措置に差（支援の漏れ）が生じるのは「不公平」との指摘が出された。

（2）今後の対応等

○　上記のような「支援の遅れ」や「不公平」（支援の漏れ）といった事態は、「被災者の立場」に立った支援の観点からみると適切ではない。また、竜巻等突風被害は、今後も発生し、同様の状況が起こり得ることから、将来の竜巻等突風被害に備えるためにも、被災者支援のあり方全般の検討を行うこととしつつ、可能な限り早期に、「当面」対応可能な措置を講じていくことが重要と考えられる。

○　そこで、本検討会において、

①　前述の全国知事会からの要望

②　現在 15 都道府県において、支援法と同等の支援措置を実施しているが、これを全都道府県に拡大すること

※　円滑・迅速な支給のため、一旦支援法人から支払う方法を選択すること等も考えられる。

③　現時点での「当面の間」の措置として、支援法が適用された同一の災害において、財団法人都道府県会館（被災者生活再建支援法人）による、支援法の適用対象外の被災者に対する新たな支援を実施すること

などについて議論した。

○　①については、本提言４（２）に記述したとおり、市町村単位で一定規模以下の小規模な災害についてまで国が補助するよう見直すべき特段の事情や必要性があるとは言い難いと考えられる。

○　また、一部地域が支援法の適用対象となるような自然災害が発生した場合には、全ての被災区域が支援の対象となるよう支援法やその政令を見直すこととした場合、同一災害において、市町村単位で例えば全壊世帯が 1 世帯のみの極めて小さな被害の場合でも国が補助することとなってしまい、「市町村」、「都道府県」、「国」それぞれが役割を果たすという災害対策基本法の体系や、被災者支援への国のあり方そのものに大きな影響を及ぼすこととなる。このほか、支援法の適用対象となるような自然災害と「同一の災害」かどうかをどのように認定し、定義するかといった課題などもあり、こうした見直しが適切かどうかについて、慎重な検討が必要であると考えられる。

○　一方、一部委員からは、現行の制度は、一定規模以上の災害について、都道府県が国の補助を前提として互助の精神で一義的に責任を持って支援を行っている。全国知事会の要望内容については、今回の竜巻災害のように被害が広域に点在するが災害規模を見れば支援法適用となる災害の場合には、従前の市町村単位で対象範囲を選定するという考え方にとらわれず、制度の趣旨である互助の精神で支援の対象とすべきではないかというのが、その意図するところであるとの意見があった。

○　現在の国と地方の役割分担の下では、現行の支援法や同法施行令に規定する適用要件を拡大することは困難と考えられる。一方で、複数の委員からは、①の要望を実現すべきであること、また、①の要望を直ちに実施することが難しいのであれば、今後の支援法全体のあり方の見直しの際にあらためて議論するべき、との意見があった。

※　本検討会の有識者委員（大学関係者等）からの主な意見

・　被災者生活再建支援法の基礎は、都道府県の互助精神であることを考えると、まず、被害を受けた市町村と都道府県の協力のもとに被災者支援を行う。事前から都道府県はそうした支援の準備を当然行っているはずである。

　近時の竜巻による災害を理由に、被災者生活再建支援法やその施行にかかる政令などを改正するべきではない。

・　被災者生活再建支援に関する負担については、これまでも、市町村単位で一定規模以上の大規模災害については国が一部を補助し、それ以下の災害については、各都道府県で対応するという仕組みで対応しており、小規模な災害にまで国が財政負担することは適切ではない。

○　②及び③に関しては、本来は、これまでの枠組みの下で、②のとおり全都道府県で支援法と同等の支援措置を講じることが適切であるとの意見、及び緊急な対応が求められている中で直ちに全都道府県で支援措置を実施することが困難な場合は、支援に漏れが生じることがないよう、③による仕組みも活用するなどにより、支援法の適用対象外の被災者にも、公平かつ迅速な支援が行われるようにしていくことも考えられる、との意見が多数出された。

○　一部委員からは、③について、一都道府県あたり「一災害限り」の活用とし、その後、速やかに各都道府県が（独自の）支援措置を実施するよう促すことが望まれる、との意見があった。

○　一部委員からは、③については都道府県の役割を増すものであり、当面の措置であっても、現在の国と地方の役割分担を考えれば採用できない、との意見があった。

※　被災者生活再建支援法施行規則（内閣府令）の柔軟な見直し（内閣府令改正）や財団法人都道府県会館寄附行為の改正等が必要。

○　今後、本検討会における提言も踏まえ、被災者の立場に立ち、公平で迅速な支援の実施が行われるよう、内閣府（防災担当）が関係機関との協議や要請等を行い、平成 26 年度のできるだけ早期に、必要な対応が行われるようにしていくことを期待する。

○　内閣府（防災担当）において関係機関との協議のうえ、今後の関係機関との検討の状況等を本検討会に適宜報告することを求めたい。また、本検討会においても、その報告等に適切な助言を行っていくこととしたい。

○　なお、本検討会は、支援法を含めた被災者支援のあり方全般について検討する場であり、来月（平成 26 年 1 月）以降、速やかに検討を行うこととしている。

　被災者支援は、地方公共団体が大きな役割を担っていることから、県や市などの地方公共団体からも委員に就任いただいているところであるが、これに加えて、今後、全国知事会や、財団法人都道府県会館などの関係機関からの意見等も踏まえ、議論を進めていくことが重要である。

6. 災害救助法の的確な適用

（1）現状、課題等

○ これまで、竜巻等突風により、全壊や半壊などの住宅被害が多数発生していることから、こうした被害が発生した場合には、災害救助法を速やかに適用し、住宅の応急修理、避難所や応急仮設住宅の設置、自宅に流入した障害物（がれき）の除去などの救助措置を的確に実施することが効果的である。また、災害救助法が適用された地域には、金融機関での金融上の措置の適用や、中小企業融資の特例措置の適用など、他にも様々な優遇措置が実施されており、災害救助法による適用の効果は大きいと考えられる。

○ 本年９月の埼玉県及び千葉県での竜巻被害では、被災した都道府県の間で、災害救助法の適用に差が生じる状況となった。また、本年９月の台風 18 号による被害に関しても、被災した都道府県の間で同法の適用に差が生じる状況となっており、竜巻等突風被害により同程度の被害が見込まれる場合には、他の都道府県における対応も踏まえた、公平で的確な適用が行われることが適切である。

（2）今後の対応

○ これまでも、一定規模以上の災害が発生した場合に、災害救助法を所管する省庁から、被災地方公共団体に対し、電話等で、同法適用に関する問い合わせ等が行われてきたが、今後、公平で的確な適用事務が行われるよう、更なる対応策を講じることが適切である。

【具体的な対応策】

- 各都道府県に対し、具体的な適用に関しこれまで指摘された課題事例、これまでの竜巻被害に係る災害救助法に基づく措置の実施例等をまとめ、周知する。
- 竜巻被害により、一部地域に災害救助法が適用された場合、同一の竜巻被害を受けた他地域でも速やかに同法の適用が行われるよう、内閣府（防災担当）幹部が、被災都道府県の幹部職員（担当部長又は担当課長）に対しホットラインで必要な助言等を行う。 等

○ また、竜巻被害についても、災害救助法施行令第１条第１項第４号の規定に基づき、災害救助法を適用することが可能であること、その適用に際し、国が、航空写真など被害状況等に関する様々な情報提供を行うなど、積極的に技術的支援を行うことが適切である。

（注）災害救助法施行令（抄）

第 1 条　災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号。以下「法」という。）第 2 条に規定する政令で定める程度の災害は、次の各号のいずれかに該当する災害とする。

4　多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であって、内閣府令で定める基準に該当すること。

○ 竜巻等突風が発生した場合、大量のがれきが発生するが、住宅敷地内のがれきについては、災害救助法に基づき除去作業等を行うことが可能であるので、被災した都道府県や市町村に十分周知等を行うことが適切である。

7. 竜巻等突風による被災者向けの総合的な相談体制等の推進・充実

（1）現状、課題等

○ 自然災害が発生した場合には、被災地のある市町村や都道府県が、被災地の状況や被災者のニーズ等を踏まえつつ、就労、生活、保健福祉等に関する様々な相談窓口を設置しているが、それぞれの相談窓口が十分連携しているとは言い難く、被災者にとって、必ずしも利用しやすい状況とはなっていない。

○ 特に、竜巻は、我が国ではなじみが薄い自然災害であり、事前に予測することが難しく、また、住宅を中心に短期間に甚大な被害が発生することから、被災者にとっては、今後の生活に向けた不安がより大きいと考えられる。

このため、都道府県と市町村が、一つの窓口でなんでも相談できる一元的で身近な窓口を設置し、被災者の相談対応を行っていくことが重要と考えられる。

○ また、市町村をまたぐ広域的な災害が発生した場合、例えば航空写真等で被害状況の確認を行うことができれば、災害救助法の早期適用だけでなく、迅速な被害認定・罹災証明書の交付にもつなげられる可能性があると考えられる。

（2）今後の対応

○　被災者への一元的な情報提供を実施するためには、当該団体における被災者支援に関する情報を集約することが重要であり、そのためにも、平成 25 年 10 月に施行された「被災者台帳」の整備による情報共有の促進が行われることが重要と考えられる。そして、2で記したとおり、被災者台帳の整備に当たっては、関係部署による情報共有のための体制構築が重要であり、こうした取組を促進するため、内閣府（防災担当）において、情報の提供、地方公共団体の取組事例の周知等を行うことが適切である。

○　また、共有した情報を有効に活用することも含め、総合的な窓口を設けることが有効であると考えられることから、茨城県つくば市をはじめ、相談対応に関する先進的な取組を行っている地方公共団体の事例を収集・整理し、平常時から地方公共団体に示すなどにより、災害時に速やかに総合相談窓口が設置されるよう促していくことが適切である。

【取組事例】茨城県つくば市

※　つくば市における竜巻被害は、ある程度地域が限定されていたことから、以下の対応が可能であった。

（経緯等）

平成 24 年5月の竜巻被害を受け、被災者をはじめとする住民が、生活再建に向け、一つの窓口で気軽になんでも相談できる総合相談機能を有する現地災害対策本部を設置し、戸別訪問を含めた情報発信・収集、相談業務等を実施。

（設置期間）

①総合相談機能を有する現地災害対策本部
平成 24 年5月6日から6月 15 日まで

②竜巻災害相談センター
平成 24 年6月 18 日から8月 31 日まで

※　現地災害対策本部解散後の総合的な相談窓口として開設

（設置場所）

①市民ホールつくばね

②筑波窓口センター、大穂窓口センター

（主な相談対応者）

①12 名（各部から1名、災害担当1名）

②筑波相談センター2 名、大穂相談センター1名で対応

（相談者数）

①10,000 件（チラシの戸別配布，被災者戸別訪問含む。）

②約 200 件以上

○　さらに、特に高齢者など、情報に接する機会が少ないと考えられる被災者を対象として、住宅や生活の再建に向けた支援メニューをわかりやすい「パンフレット」等にまとめ、災害発生時に広く配布・広報できるようにしていくことが適切である。

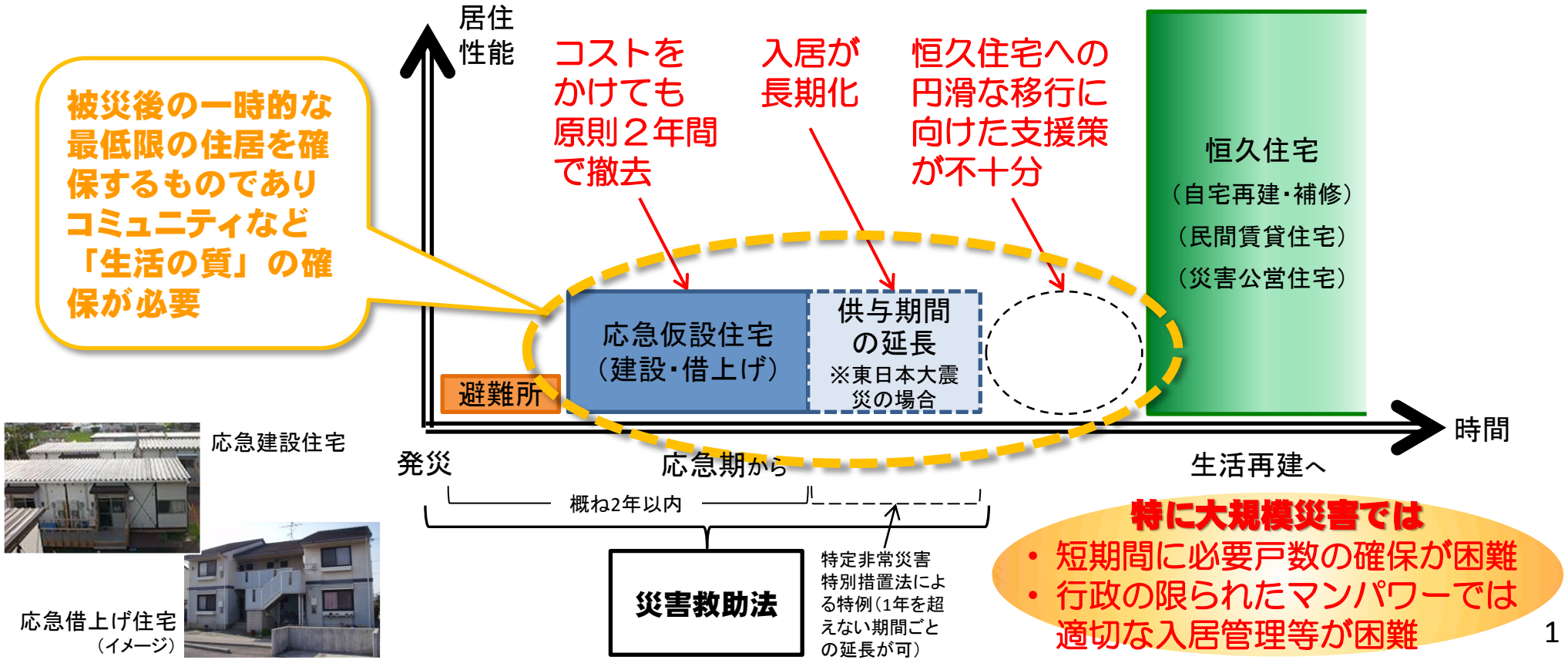
「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」概要①

別添2

現状と課題

（恒久住宅への移行までの全体的な課題）

- ○ 応急仮設住宅は、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
- ○ 通常はコストをかけても原則2年間で解体撤去（改修して利活用したり、恒久住宅の建設を同時並行で進めた例あり）
- ○ 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
- ○ 大規模災害時の膨大な応急住宅需要（広域避難を含む）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、行政の限られたマンパワーで適切な入居管理等を行えるよう民間事業者等との連携強化が求められている
- ○ 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、恒久住宅への円滑な移行に向けた支援が不十分

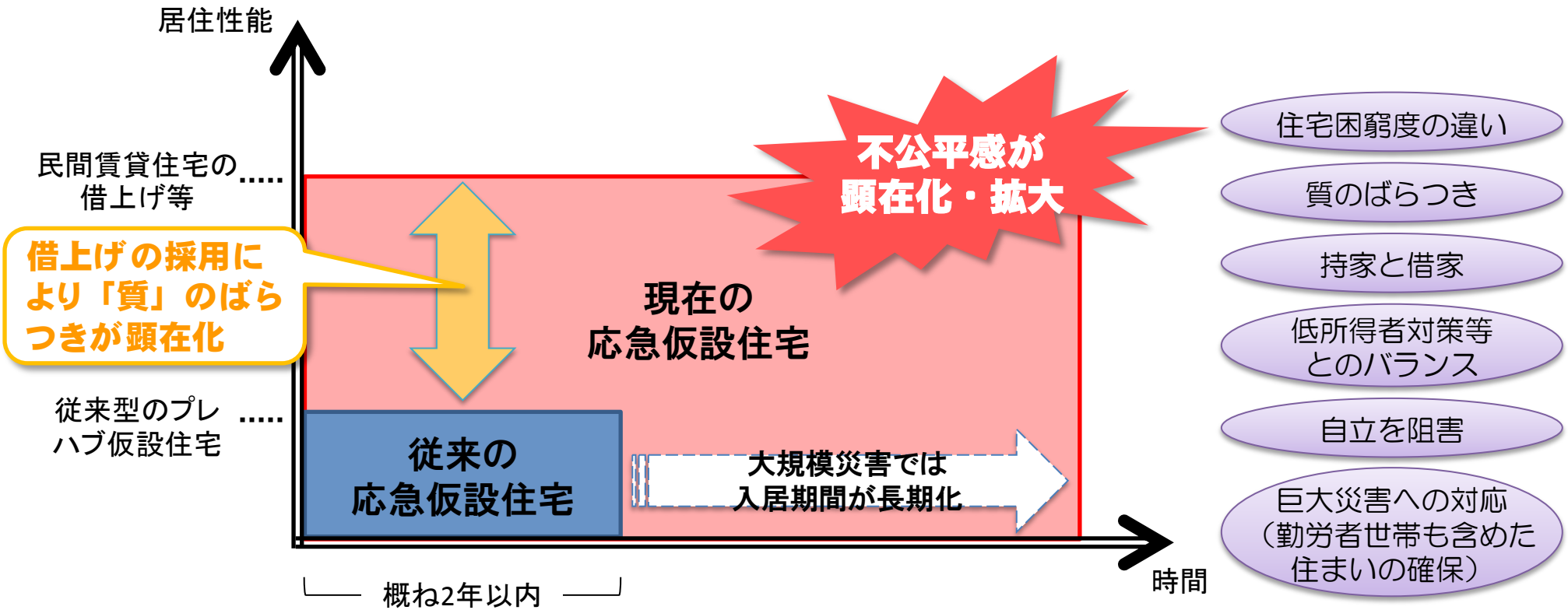


「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」概要②

現状と課題

（現行の応急仮設住宅の問題点）

- ○ 大規模災害の場合には災害発生直後の混乱が大きいため、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
- ○ 東日本大震災では、膨大な戸数を供給をするため、「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
- ○ 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
- ○ 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
- ○ 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



「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」概要③

主な委員意見

1　応急仮設住宅

(1)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、復旧期の法制度として別途創設すべき。
- 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。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、イコールフッティングを確保する必要がある。

(2)「現物給付」の在り方

- 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はないか。
- 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。

(3)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。

(4)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。
- 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。

(5)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。
- 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。

3　相談・情報提供等

- メニューが多様化すると被災者によっては理解が難しい方もいるため、相談、情報提供機能を強化することが重要
- 被災者の生活再建の全体像を理解してカウンセリングできる人材が少ないため、研修や相談員の育成が必要。

「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」概要④

今後の方向性

○　今回の検討テーマは、

①応急仮設住宅の位置付けや「現物給付」の在り方　　**②資力要件や他の施策（低所得者対策等）とのバランス**

③恒久住宅への移行の在り方　　**④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、WG委員意見を踏まえ、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」を実施するべきである。

○　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、次の事項については、早急に推進すべきものと考える。

（1）平常時における取組の充実

- 都道府県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とりまとめ・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とりまとめ・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

- 被災者の住まいの確保の全体像を理解してカウンセリングできる人材の育成
- 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

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

平成 26 年８月

被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会

被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ

目　次

第１　はじめに 1

第２　被災者の住まいの確保策に関する現状と課題 2

１．被災から恒久的な住まいの確保に至るまでの現状 2

２．応急仮設住宅の現状 5

（１）機能・コスト 5

（２）供与方法 6

（３）入居期間 6

（４）入居資格 6

３．住宅の応急修理の現状 8

４．被災者の住まいの確保策に関する検討課題 9

（１）応急仮設住宅 11

（２）住宅の応急修理 13

（３）相談・情報提供等 13

（４）その他 13

第３　被災者の住まいの確保策に関する検討課題に対する主な意見 15

１．応急仮設住宅 15

（１）応急仮設住宅の位置付け等 15

（２）「現物給付」の在り方 17

（３）資力要件や他の施策（低所得者対策等）とのバランス 20

（４）民間賃貸住宅の活用の在り方 21

（５）恒久住宅への移行の在り方 23

２．住宅の応急修理 26

（１）住宅の応急修理の位置付け等 26

（２）修理の方法の在り方 27
３．相談・情報提供等 29
４．その他 30
（１）被災者支援に関する基本方針等との関係 30
（２）運用面で改善すべき事項 30
（３）応急仮設住宅の仕様・コミュニティと工期・コストとのバランス 31
（４）民間事業者等との連携 32
（５）その他 33

第４　今後の方向性 35

第１　はじめに

被災者支援については、東日本大震災を受けてより重点的に取り組んでいくことが求められており、昨年成立した「災害対策基本法等の一部を改正する法律」により災害救助法が厚生労働省から内閣府へ移管されたこと、近時の集中豪雨や竜巻等の災害の多発に伴い、被災者支援への関心が高まっていること等を受けて、昨年 10 月より「被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会」が設置された。

同検討会は、これまでも課題として指摘されてきた応急仮設住宅や、被災者への情報提供に係る課題も含め、被災者支援の在り方全般について幅広く検討するものであり、検討項目のうち災害時における効率的・効果的な「住まい」の確保策等について検討・整理し、同検討会における議論に資するため、本ワーキンググループが設置され、昨年 12 月以降６回にわたり検討を重ねてきたところである。

本ワーキンググループでは、現行制度やこれまでに指摘されている事項を確認した上で、委員・オブザーバーからのヒアリングなどを実施しながら、被災者の住まいの確保策のうち主に応急仮設住宅・住宅の応急修理関係について検討を行い、今般、委員からの意見の整理を行った。

災害時、特に大きな災害が発生した場合には、全壊、半壊など住家の被害を伴うことが多く、災害時の住まいの確保をどう進めていくかは、国と地方公共団体にとって重要な政策課題である。

特に応急仮設住宅は、民間事業者等を含めた多くの関係者の力・協力により設置、運営されており、今回の意見整理を踏まえ、関係者が十分連携しながら、被災者の立場に立ち、速やかに、必要な改善、見直しを進めていくことを期待する。

第２　被災者の住まいの確保策に関する現状と課題

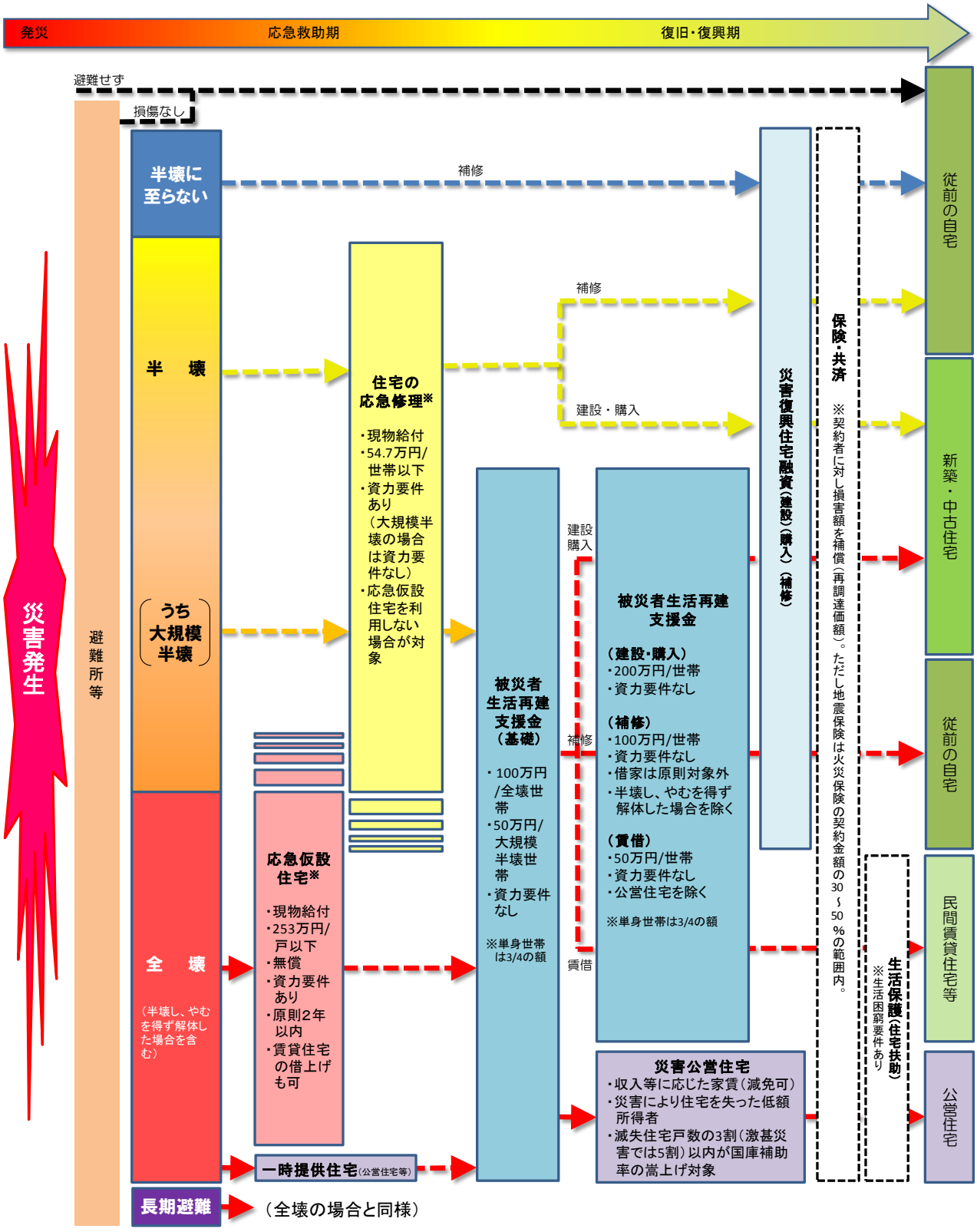
１．被災から恒久的な住まいの確保に至るまでの現状

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て様々な住まいの確保の仕方がある。

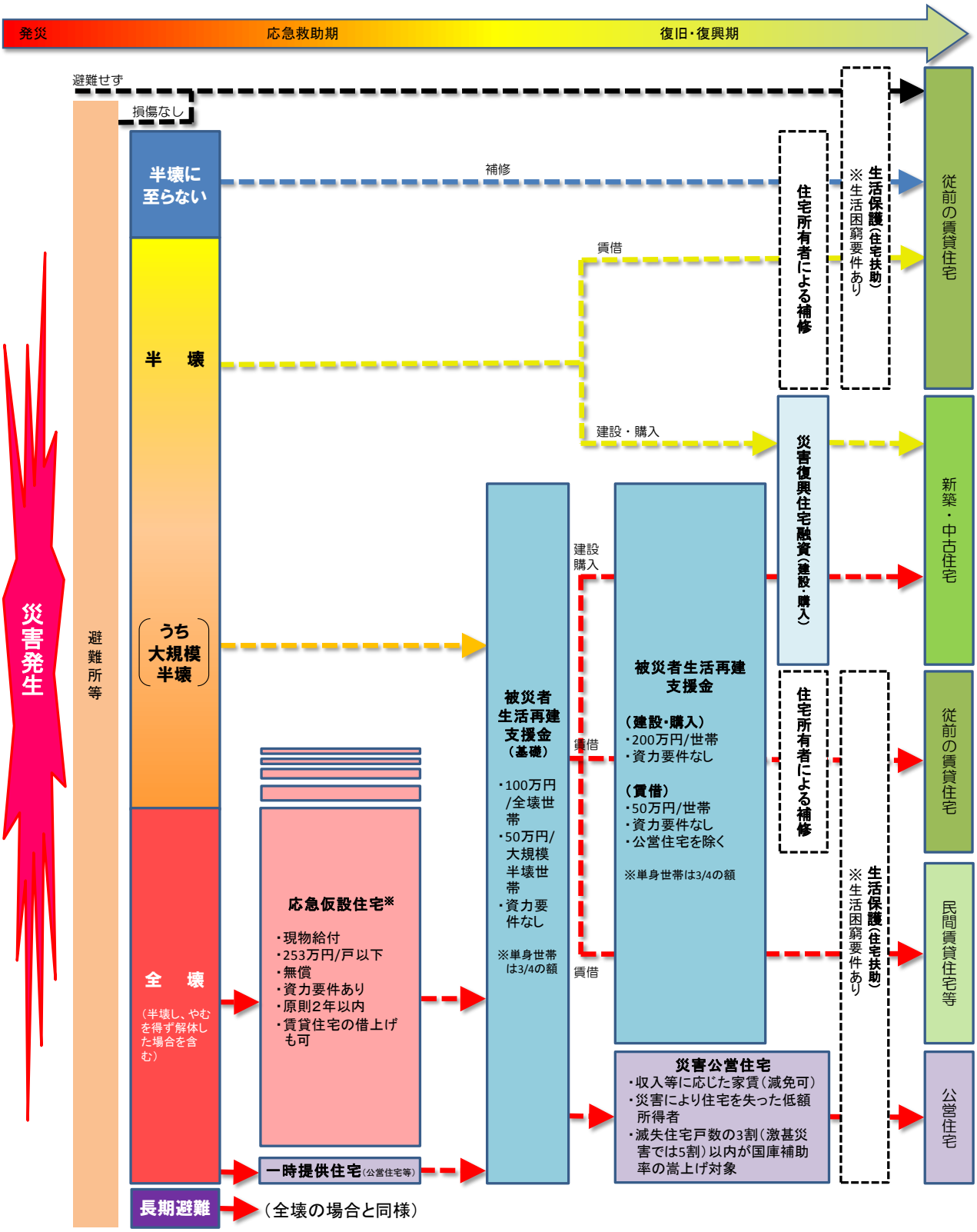
東日本大震災においては、このような被災から恒久的な住まいの確保に至るまでの過程が被災者にとって不明確であったため、被災者に混乱が生じたとの指摘がある。

また、応急仮設住宅は住宅を再建できるまでの応急的・一時的住まいであり、被災者に一日も早く普通の生活に戻っていただくためには、より早い段階での恒久住宅への移行が必要である。これまでに、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災等において、一部の地方公共団体が、国からの支援により設置した復興基金を活用して家賃補助等の支援を行った例があるが、現行制度では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ており、恒久住宅への円滑な移行に向けた支援策が不十分ではないかとの指摘がある。



※救助の適切な実施に必要な場合は、特別基準を定めることも可

被災から恒久的な住宅確保までの流れ（持家世帯）



※救助の適切な実施に必要な場合は、特別基準を定めることも可

被災から恒久的な住宅確保までの流れ（賃借人世帯）

２．応急仮設住宅の現状

災害のため住家が滅失した被災者は、応急的に避難所に避難することとなるが、避難所は、災害直後における混乱時に避難しなければならない者を、一時的に受け入れるためのものであり、その期間も災害発生後の短期間に限定される。応急仮設住宅は、これら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、簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図るものである。

災害救助法は、被災者の応急的一時的な「救助」を行うことにより、「被災者の保護」と、「社会秩序の保全」を図ることを目的としていることから、当初は、応急仮設住宅は最低限の広さ、機能等を具備（必要最小限の面積、費用の上限を設定）し、提供期間は最長２年間とされてきたが、近年の災害、特に東日本大震災では、応急仮設住宅に対して、

- 「日常生活の場」としての機能向上、コミュニティ確保の必要性
- 建設から解体までのコストの上昇
- 入居期間の長期化（２年超）

等の課題が指摘されている。

（１）機能・コスト

応急仮設住宅の機能・コストについては、現行制度上は、災害発生後に緊急に建設して供与する応急建設住宅を原則としており、１戸当たり平均 29.7 ㎡を標準とし、費用は平均 2,530 千円以内とされている。また、災害はその規模、態様、発生地域等により、その対応も大きく異なるため、特別な事情がある場合には、内閣総理大臣に協議し、いわゆる「特別基準」を設定することができることになっている。

東日本大震災では、災害が広域にわたり、被害の規模も大きかったことから、設置完了までに半年以上の期間を要するとともに、設置後も、関係者からの要望等により、断熱材の追加、暖房器具や風呂の追い焚き機能など追加工事を行う例が相次ぎ、基準を大幅に超える費用を要した。その一方で、現在の応急仮設住宅は、一時的な最低限の住居を確保するものであるが、地域コミュニティの維持など入居者の「生活の質」についてもさらに向上させてほしいとの指摘もある。

また、東日本大震災では、早期に大量の住宅を確保する必要があることから、応急建設住宅に加え、民間賃貸住宅等を借り上げて供与する応急借上げ住宅が活用され、応急建設住宅を超える供与戸数となったが、それらが併存することによるサービスの質のばらつきや入居募集の方法を巡って被災者間に不公平感が生まれた等の課題が指摘されている。

（２）供与方法

応急仮設住宅の供与方法については、災害救助法の他のメニューと同様に、現物給付（物品・サービスを被災者に直接支給する。金銭を渡して被災者が購入する形をとらない。）を原則としており、具体的には応急建設住宅を設置することを原則としている。これは、災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさないことが多く、応急的な救助の実施のためには、必要な時に必要な現物の住まいを供給することが重要であるとの考えに基づくものである。

しかしながら、東日本大震災を踏まえ、大規模災害時の膨大な応急住宅需要に対して、応急建設住宅のみによる短期間での大量供給は、建設用地の不足もあり困難であること、一方で、大都市等においては大量の空き家が存在することから、民間賃貸住宅の活用が求められているところである。さらに、現物給付のままでは都道府県が借り上げて被災者へ供与することとなり、契約手続に時間を要するとともに、都道府県の事務負担が大きいことから、現金給付も可能とすべきとの指摘もある。

（３）入居期間

応急仮設住宅の入居期間については、一定期間（原則として最長２年）内とされ、入居後、個々の被災者において、自宅再建又は購入、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確保を行うこととなる。これは、応急仮設住宅は、一定期間経過後に自らの資力で住家の再建等を行うまでの、災害救助法の「応急救助」の一環として提供される（住家が滅失した被災者への）一時的な居住の安定を図るための施設であるためである。ただし、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震や東日本大震災では、「著しく異常かつ激甚な非常災害」であるとして、特定非常災害特別措置法に基づき供与期間が延長されている。

（４）入居資格

応急仮設住宅の入居資格については、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、自らの資力では住宅を得ることができない者に対して提供することを原則としている。これは、現に居住している住家を災害により失った者であっても、比較的経済的に恵まれ、自ら住家を再建できる者や、別に建物を所有し当面そこに居住できる者に対しては、応急仮設住宅を供与することを通じた応急救助を行う必要性は乏しい上、単なる経済的困窮は、その他の法律又は一般施策の中で対応すべき性格のものであり、災害救助法はそうした者への対応までは予定しないためであると考えられる。

制度当初は、これを厳格に運用してきたが、現在は、住家被害の程度のみで入居の要否を判断しているのが実態である。これは、そもそも個人情報の取扱いが

厳格となるなど資力調査が難しくなっていることや、災害による混乱時には十分な審査が困難であり迅速な対応が難しいこと、資産の被害や被災後の所得の変化等も勘案すると、一定額による厳格な所得制限等はなじまないとの指摘等も踏まえたものと考えられる。さらに大規模災害の場合には、住家被害の調査も直ちに行えるわけではないことから、入居時点では住家の被害程度の厳格な審査も困難である。

こうした応急仮設住宅の現状について、

○　現在の応急仮設住宅は、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ているのではないか

○　入居の長期化に伴い、「資力」「質」「持家／借家」「他の施策（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・拡大しているのではないか

○　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のではないか

○　応急仮設住宅の供与期間終了後の恒久住宅への円滑な移行に向けた支援（例：移転費用、一時的な家賃補助、相談対応）など、自立につながる支援策が不十分ではないか

との指摘がある。

基本的な考え方	制度当初の取扱い	現行の取扱い（特に東日本大震災において）
○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	○「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	○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）
○現物提供が原則	○応急建設住宅が原則	○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
○資力要件	○厳格に運用	○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
○応急仮設住宅から恒久住宅への移行の円滑化

応急仮設住宅の現状

３．住宅の応急修理の現状

住宅の応急修理は、災害のため被害を受けた住家に対し、居住のため必要な最小限度の部分を応急的に補修し、もって居住の安定を図るものである。すなわち、災害によって住家が半焼又は半壊の被害を受け、そのままでは住むことができないが、その破損箇所に手を加えれば、何とか日常生活を営むことができるような場合に、その応急修理を行う資力がない者に対し、必要最小限度の補修を行い、被災者を保護しようとするものである。

災害復旧対策とは性格が異なり、災害救助法に基づく住宅の応急修理は、被災者の応急的一時的な「救助」を行うことにより、「被災者の保護」と、「社会秩序の保全」を図ることを目的として、災害発生の日から１ヶ月以内に、居室、炊事場、便所等日常生活に必要最小限度の部分を応急的に補修するものである。

これについて、実際に住宅の応急修理が行われる時期は、むしろ復旧期になっていることから、同時期に支援金が支給される被災者生活再建支援制度と一本化すべきとの指摘や、大規模半壊の場合に、災害救助法による住宅の応急修理と被災者生活再建支援金の支給が重複することに問題はないかといった指摘がある。

また、災害救助法に基づく住宅の応急修理は、応急仮設住宅等と同様に、「現物」をもって行うことを原則としている。これは、災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多いためであると考えられる。

このような修理の方法の在り方について、東日本大震災等近年の災害においては、修理の見積もりのチェックや修理金額の確定、業者への支払い、精算業務等地方公共団体にとって事務負担が大きいとの指摘がある。

４．被災者の住まいの確保策に関する検討課題

被災者の住まいの確保策については、

○　応急仮設住宅や住宅の応急修理は、被災者の応急的・一時的な「救助」を行うことにより、「被災者の保護」と「社会秩序の保全」を図ることを目的に行われているが、現行では、被災者の日常生活を確保するためのものとして制度本来の仕組みと乖離してきており、その趣旨・位置付けについて明確にする必要があるのではないか

○　応急仮設住宅は、本来は住宅を再建できるまでの応急的・一時的な仮住まいを提供するものであるが、

・　原則２年間で解体撤去する応急建設住宅に高額なコストをかけるのは非効率である

・　大規模災害の場合には、入居時点で住家の被害程度や資力の厳格な審査が困難である

・　応急借上げ住宅と応急建設住宅を併用することによりサービスの「質」にばらつきが発生している

・　入居の長期化に伴い「資力」「質」「持家／借家」「他の施策（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

・　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

等の東日本大震災で生じた課題等を踏まえ、あらためてその在り方について検討する必要があるのではないか

○　応急期から自宅再建までの被災者のニーズ・状況等に応じた住宅確保施策や、応急仮設住宅の供与期間終了後の恒久住宅への移行支援策が十分とは言えないことから、「被災者の主体的な取組による自立が基本であり、個々の被災者の状況に応じて支援する」という災害対策基本法における被災者支援の基本方針等を踏まえ、被災者に一日も早く普通の生活に戻っていただくための施策が必要ではないか

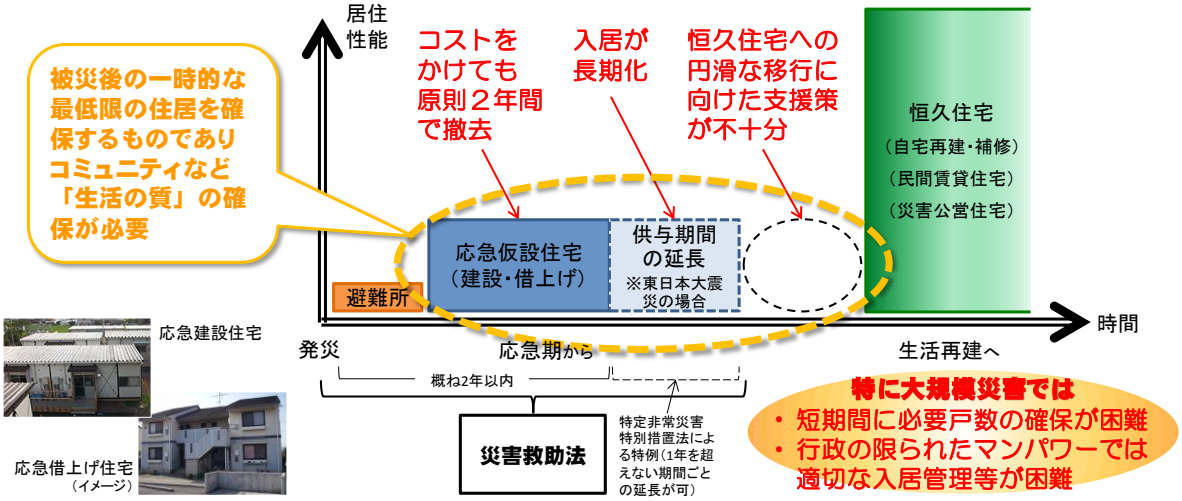
といった点が課題となっている。

さらに、今後発生するおそれのある南海トラフ地震や首都直下地震といった巨大災害への対応を考えると、

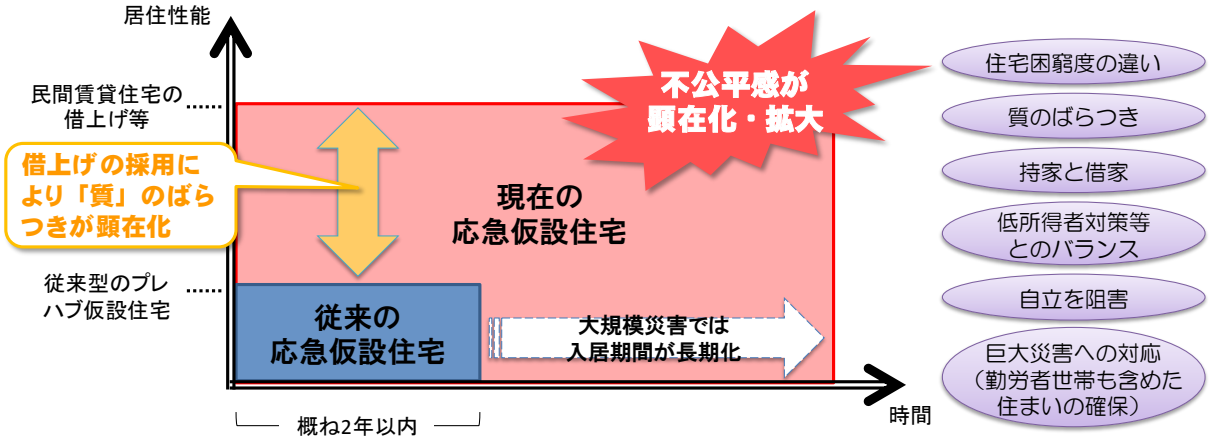
○　巨大災害における圧倒的な住宅不足が予測される中で、勤労者世帯も含めて住まいを短期間で確保することができるか

○　巨大災害に際して、広域避難が必要となる中で、行政の限られたマンパワー

で膨大な戸数の応急仮設住宅の入居管理を適切に行うことができるかが早急に対処すべき課題となる。



被災者の住まいの確保に関する現状と課題（恒久住宅への移行までの全体的な課題）



被災者の住まいの確保に関する現状と課題（現行の応急仮設住宅の問題点）

これらを具体的な検討課題として記述すると、以下のとおりである。

（１）応急仮設住宅

①応急仮設住宅の位置付け等

応急仮設住宅は、被災後の一時的な最低限の住居を確保するものであることから、「生活の質」は優先度が低くならざるを得ないが、東日本大震災を踏まえ、国民の生活水準の向上に対応し、入居期間の長期化や供与期間終了後の利用にも耐えられるよう、仕様や機能・コミュニティを充実すべきとの指摘がある。仕様や機能・コミュニティの充実は、被災後の応急的・一時的な仮住まいを提供するという応急仮設住宅の位置付けとの関係が課題となるが、東日本大震災でみられたような、機能向上やコミュニティ確保に配慮した応急仮設住宅は、もはや「応急的・一時的な救助」の範疇を超えているとの認識の下、公益社団法人都市住宅学会等から、住宅・まちづくり施策との整合性をもった復旧期の制度として、災害救助法とは別の法制度とすることが提案されている。

仮に復旧期の法制度とする場合には、国、都道府県、市町村及び入居者の費用負担の在り方等について検討する必要がある。また、復旧期の法制度とする・しないにかかわらず、仕様や機能・コミュニティの充実は、入居開始時期やコストに影響を与えるほか、用地や建設可能戸数の不足につながることから、これらのバランスも課題となる。

これに関連して、応急仮設住宅と復興住宅の中間的な住宅が必要であるとの指摘もあるが、応急仮設住宅の仕様や機能・コミュニティを充実する場合と同様に、入居開始時期に影響を与えるほか、そもそも災害発生直後に中長期的に使用できる土地を確保できるのかといった課題について検討する必要がある。

②「現物給付」の在り方

災害救助法に基づく救助は現物給付によることとされているが、東日本大震災において応急建設住宅の設置や応急借上げ住宅の契約手続に時間を要したこと、特に応急借上げ住宅については地方公共団体に膨大な事務負担が生じたことを踏まえ、直接建設や借上げによる供与だけではなく、現金給付を可能としてはどうかとの意見がある。

仮に現金給付を導入する場合、現行の「応急的・一時的な仮住まい（救助）」という法制度上の位置付けとの関係が課題となるほか、現金支給への移行に伴う事務の見直しが最終的に地方公共団体の事務量の軽減につながるのか、高齢者、障がい者等のいわゆる住宅確保要配慮者が自力で住まいを確保できるか、住宅所有者が被災者と直接契約することを躊躇するおそれはないかといった課題について検討する必要がある。

また、現金給付とした場合、そもそも個人の財産形成等に係る支援を行政が行うことの可否、他の公的支援措置との公平性の確保、被災者生活再建支援制度との関係のほか、家賃をいかに適正に評価するか、家賃の不適切な引き上げにつながることはないか、給付された現金を他の目的に使用する等の不適切使用をいかに防止するかも課題となる。これらのうち不適切使用の防止について

はバウチャーの導入が提案されているが、換金手続等地方公共団体や民間事業者の事務負担への影響について検討する必要がある。

③資力要件や他の施策（低所得者対策等）とのバランス

応急仮設住宅の入居資格は、「自らの資力では住宅を得ることができない者」を原則としているが、現在は、住家被害の程度のみで入居の要否を判断しており、特に大規模災害の場合には、入居時点では住家の被害程度の厳格な審査も困難であるのが実態である。

しかしながら、「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こと」という災害対策の基本理念（災害対策基本法第２条の２第５号）や、より支援が必要な被災者を的確に支援する観点から、他の施策（低所得者対策等）とのバランスを考慮するべきとの指摘もある。

これらを踏まえ、入居時点では資力調査を行わず、住家被害の程度のみで入居の要否を判断するとともに、被災から一定期間経過後に資力調査を行うべきとの意見もある。仮にそのような取扱いとする場合には、あらためて「資力」の内容、調査の在り方、入居後の資力調査の結果、一定の資力があることが判明した入居者の取扱いについて検討する必要がある。

④民間賃貸住宅の活用の在り方

全国に民間賃貸住宅の空室が相当戸数存在することや、一般の民間賃貸住宅を借り上げた方が応急建設住宅よりも居住性能が高く、コストが低く抑えられることに加え、東日本大震災において、応急建設住宅に加え、民間賃貸住宅が多数活用されたことを踏まえ、民間賃貸住宅をより積極的に活用すべきとの指摘がある。一方で、応急仮設住宅として活用されている民間賃貸住宅が不適正に活用されているとの指摘もある。

こうした指摘も踏まえ、災害救助法に基づく応急救助としての応急仮設住宅の供与に関して、応急建設住宅を基本としている現行の取扱いについて検討することが考えられる。この場合、民間賃貸住宅の課題として指摘される従前の地域コミュニティの維持、大規模災害における膨大な戸数について入居期間中の入居状況を適正に管理することや退去を求める際の説明及び実際の退去管理の適正な実施、恒久住宅への円滑な移行等について検討する必要がある。また、災害の規模、被災地域の状況等に応じた応急建設住宅と応急借上げ住宅の分担の在り方についても検討する必要がある。

⑤恒久住宅への移行の在り方

応急仮設住宅は、住宅を再建できるまでの応急的・一時的住まいであり、本来的に被災者に一日も早く普通の生活に戻っていただくこと、すなわち恒久住宅への円滑な移行を目的とするものであり、長期的に応急仮設住宅で生活する

ことを促進すべきものではない。現行では、住宅・まちづくり施策との整合性の面で、恒久住宅への円滑な移行に向けた支援策が不十分ではないかとの指摘があり、新たな対策が必要か、また仮に必要であるとした場合にどのような対策が考えられるか、国と地方の役割分担や費用負担も含めて検討する必要がある。

また、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震及び東日本大震災では、特定非常災害特別措置法に基づき応急仮設住宅の供与期間が延長されているが、今後、同等以上の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」と、それを見据えた恒久住宅への移行支援策について、災害対策基本法に規定する災害対策の基本理念との整合を含めて検討する必要がある。

（２）住宅の応急修理

巨大災害における膨大な応急住宅需要を抑制するため、住宅の応急修理の活用促進が求められているところであるが、東日本大震災等近年の災害においては、修理の見積もりのチェックや修理金額の確定、業者への支払い、精算業務等地方公共団体にとって事務負担の大きいため、現金給付を可能とすべきとの意見がある。

また、実際に、住宅の応急修理が行われる時期も、むしろ復旧期になっていることから、同時期に現金が支給される被災者生活再建支援制度に一本化すべきとの意見がある。

バウチャーを含め現金給付の導入にあたっては、（１）②と同様の課題のほか、大規模半壊の場合に、災害救助法による住宅の応急修理と被災者生活再建支援金の支給が重複することについても検討する必要がある。

（３）相談・情報提供等

現行では、被災者にとって、被災から恒久的な住まいの確保に至るまでの過程が不明確であるとの指摘がある。また、被災者に一日も早く普通の生活に戻っていただくためには、恒久住宅へ移行するだけでなく、生業・雇用の確保等被災者の自立支援の取組が必要であるとの指摘がある。

被災者が、住家被害の程度や自らのニーズに応じて被災者の住まいの確保策を適切に選択し、より主体的に生活再建を進めることができるよう、被災者への相談・情報提供や被災者の自立支援について検討する必要がある。

（４）その他

上記のほか、今後発生するおそれのある巨大災害に対し、現行制度下においても備えを進めていく必要があることから、膨大な応急住宅需要に対応するための平時からの取組の充実や、被災地方公共団体のマンパワー不足に対応する

ための地方公共団体間の広域連携、民間事業者等との連携強化等が課題となっている。

これまでも、国が、平成24年４月及び12月に応急借上げ住宅に関する関係団体との協定例及び手引きを、平成24年５月には応急建設住宅に関するマニュアルを、それぞれとりまとめて地方公共団体へ周知しており、応急建設住宅・応急借上げ住宅ともに、すべての都道府県において関係団体との協定が締結されたところである。

平時からの取組としては、先述の手引き・マニュアル等を参考に、都道府県に対して、応急建設住宅用地の確保や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を促すとともに、都道府県間の応急建設住宅の配分ルールの整備、都道府県間における空き家・空室情報の提供ルール整備等について、具体的に検討する必要がある。

また、民間事業者等との連携強化についても、同様に手引き・マニュアル等を参考に、必要に応じて都道府県に対して関係団体との協定の見直しを促すとともに、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について、具体的に検討する必要がある。

第３　被災者の住まいの確保策に関する検討課題に対する主な意見

前述のような問題意識のもと、被災者の住まいの確保策に関する現状と課題について整理し、それぞれについて委員から意見をいただいた。委員からの意見を検討課題ごとに整理すると、以下のとおりである。

１．応急仮設住宅

（１）応急仮設住宅の位置付け等

現状等

応急仮設住宅は、「災害救助法」に基づき、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、簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図るものである。

応急仮設住宅はあくまでも一時的な仮の住まいであり、経過的な状況にあることを認識し、関係部局とも連携を図り、被災者の恒久住宅への移転を推進・支援し、早期解消に努めることとしている。

趣旨

「災害救助法」に基づく被災者の応急的一時的な「救助」（災害復旧対策とは性格を異にする）を行うことにより、「被災者の保護」と、「社会秩序の保全」を図ることを目的としている。このため、応急仮設住宅は、制度当初は「雨露をしのぐ」ための最低限の広さ、機能等を具備するものとして対応してきた。

検討課題①

東日本大震災をはじめ大規模な災害に際して供与される応急仮設住宅においては、入居期間の長期化（２年超）に対応するため、暖房機能の追加等による機能向上やコミュニティ確保が図られ、その結果、コストの上昇が生じている。今後、首都直下地震等の巨大地震の発生が予測される中で、今後の応急仮設住宅の機能、位置づけ等についてどう考えるか。

制度当初の取扱いのように、最低限の広さ、機能等を具備するものを速やかに設置するか、それとも、一定の建設期間やコストが必要となっても、機能向上やコミュニティ確保等に留意したものとするか。

【主な意見】

- 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。
- 応急仮設住宅を「生活自立に向けた第一歩」と位置付ける必要がある。
- 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。

・ 被災者に住宅を確保することが第一である。大規模災害の直後は資材がないためコンクリート基礎は現実的でなく、災害公営住宅をいかに速く建設するかが重要である。
・ 応急仮設住宅は、例えば学校の敷地に建設する場合には、早期に撤去する必要があり、従来のプレハブ仮設で十分だが、公有地で中長期的に使用できるところがあれば、原則２年後から公営住宅として使用できるよう、当初から基礎等を強化し、耐久性を向上させるべきである。この場合、２年後から家賃が発生することとすべきである。
・ 基礎を鉄筋コンクリートとする場合、形状や配筋の仕様にもよるが、工期は１～２週間延び、コストは 30～40 万円／戸増額となる。
・ 復旧期まで応急仮設住宅を使用する前提なら、時間をかけて長く使えるものを提供し、コミュニティの崩壊を防ぐ形での入居を求める必要があるが、首都直下地震のような大規模災害では、残念ながらそれができないことも踏まえておかないといけない。
・ 時間を限るのは当たり前だが、緊急時に復旧期まで使用するかどうかやコミュニティの維持まで判断しろと言われても困るのではないか。
・ 大規模災害の場合には行政自身も被災しているため、仕組みと予算だけでは動かなくなる。被災当初から手弁当で現地へ入れる体制や人員を確保できる民間事業者も含めて考えるべきである。

検討課題②

こうした機能向上やコミュニティ確保等に配慮した（現行の）取扱いは、「応急的一時的な救助」の範疇を超えており、復旧期の法制度として災害救助法とは別の法制度とすべき、との指摘についてどう考えるか。また、仮に、復旧期の法制度とした場合の費用負担（国、都道府県、市町村、入居者）の在り方についてどう考えるか。

※　現在の応急仮設住宅は、「救助」の一環であること等を踏まえ、法令上入居者の費用負担について規定していない。

【主な意見】
・ 応急仮設住宅を災害救助法から外し、復旧期の法制度として別途創設すべき。
・ 災害救助法に基づく「応急救助」は被災後すぐの対応を行うためにミニマムなものとし、地域再建・生活再建のための住宅提供については、「応急救助」とは切り分けた上で、地域や災害の状況を踏まえ組み直すべきである。
・ 国と地方公共団体の費用負担の在り方については、地方公共団体の財政力と被害額との関係で国の負担が変動する激甚災害制度のスキームを参考に、再構築することが考えられる。市町村に負担を求める場合、特別交付税で実質的な負担をゼロにすることも考えられる。政令指定都市であれば、多少負担することとしても十分やっていけるのではないか。
・ 阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅以外の支援施策で市町村も費用を負担

したことから、復旧期まで使用する前提の応急住宅については、市町村も一定の負担をする等、責任をある程度明確化することが重要ではないか。応急建設住宅のグレードを高めて復興住宅に転用する場合に、その分の費用を市町村が負担することも考えられる。

・ 復旧期の法制度とする場合、支援額に上限を設け、差額があれば自己負担とすることを考えるべきである。応急期と復旧期で負担に差を付けるという考え方も必要である。

検討課題③

応急仮設住宅と復興住宅の中間的な住宅（耐用年数 20 年程度）が必要との指摘や、被災直後からの他の住宅確保施策との関係や組合せの在り方についてどう考えるか。

【主な意見】

・ 応急仮設住宅は、原則２年後から公営住宅として使用できるよう、当初から基礎等を強化し、耐久性を向上させるべきである。この場合、２年後から家賃が発生することとすべきである。（再掲）
・ 「応急仮設住宅と復興住宅の中間的な住宅」については、阪神・淡路大震災の際の借上げ公営住宅の契約期間終了にあたり、入居者が「高齢等のため退去が困難になっている」として問題となっている事例も踏まえた検討が必要である。
・ プレハブの仮設住宅は、速やかにまとまった戸数を提供することができる。応急借上げ住宅は、地域コミュニティの維持の面でのデメリットがあるが、あらかじめ居住環境の整った住宅で生活できるという大きなメリットがある。従来型の応急建設住宅に加え、将来、災害公営住宅に転用できるような応急住宅、応急借上げ住宅といった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。
・ 応急建設住宅でも家賃を徴収するなど、応急借上げ住宅、住宅の応急修理とのイコールフッティングを確保する必要がある。
・ 自宅再建であれば税収につながるが、公営住宅では税収につながらない上に、数十年後に維持管理の問題が必ず生じるため、公営住宅の建設戸数を極力抑え、自力再建を促す観点が重要である。また、自宅が建つまでの間だけ災害公営住宅に入居するケースは、極力抑えるべきである。

（２）「現物給付」の在り方

現状等

災害救助法による救助は、「現物」をもって行うことを原則としている。

趣旨

災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多い。

金銭を給付すれば足りるような場合には、通常、法による「救助」を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱（又はそのおそれ）があるとは考えにくく、現行の災害救助法の下では、現物給付によることを原則とする必要がある。

検討課題④

応急仮設住宅について、現行の応急的な住まい（救助）との法制度上の位置づけを変更し、現金給付（バウチャーを含む。）を原則とする、あるいはそれを広く可能とすることの必要性についてどう考えるか。

（留意点等）

・被災者にとっては、提供先の選択肢が広がる可能性がある。
・地方公共団体にとっては事務量に影響を与える可能性がある。
・平時においても「住宅確保要配慮者」とされる者（低額所得者、高齢者、障害者、子育て家庭等）が応急的な住まいを確保可能か。
・現行では住宅所有者と県との賃貸借契約であるが、被災者との契約となることに伴い、住宅所有者が住宅の提供を躊躇することはないか。

※　阪神・淡路大震災においては、緊急に入居を必要とする要援護者のみを対象に、賃貸住宅等を利用した応急仮設住宅が供与された。

【主な意見】

・ 現物給付は地方公共団体の事務負担が大きい。また、現物給付では家賃に上限があるが、現金給付にはそのような制約がない。コミュニティの拡散に留意する必要はあるものの、現金を給付し、応急仮設住宅か民間賃貸住宅のどちらに使ってもよいとすることが適切ではないか。
・ 具体的には、原則２年間全額家賃補助を行うバウチャー制度を導入するとともに、２年経過後も所得と入居年数に応じて激変緩和措置を講じることで、低所得の被災者は民間賃貸住宅に住み続けられるようにすることを検討すべきである。この際、多様な住宅における災害時まで想定した平時の家賃補助制度の創設が望ましい。
・ 応急仮設住宅制度がミニマムな救助であれば、資力要件を厳格に適用し仮住まいを現物給付することとすればよいが、生活再建のフェーズに広げていくのであれば、仮住まいと生活再建の双方に資金を使える方が適切である。
・ 現金給付とする場合、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になるため、地方公共団体の事務負担を考慮する必要がある。
・ 応急借上げ住宅の家主にとって、契約の相手方が県というのは大きかったのではないか。現金給付にして家主と被災者の契約となった場合、家賃と給付

額の差額の滞納等契約の安全性や退去時の問題への懸念から、住宅が提供されなくなるといった支障が出てくる可能性がある。現金給付に基本的には賛成だが、少し長期的な課題として対応すべきである。

・ 家主へ直接入金されるようにすれば、現金給付としても給付額分は確実に徴収でき、家賃と給付額の差額の滞納リスクは残るが、家賃を全額徴収できないよりはリスクが低い。定期借家契約とすることにより、再契約するか退去を求めるかを判断することができる。
・ 現物給付か現金給付かは、あくまで手段の話であって、うまく機能すればよいのではないか。
・ 被災者へ「与える」のではなく、被災者の力を「引き出す」ことが重要。家賃補助よりも、雇用を創出し、自ら支払えるようにしたほうがよい。

検討課題⑤

現金給付を原則とした場合の費用負担の在り方についてどう考えるか。「救助」に基づく給付でなくなる以上、他の公的支援措置との公平性等を踏まえ、入居者に一定の負担を求めることについてどう考えるか。

【主な意見】

・ 入居者の負担については、家賃の上限を設け、差額があれば自己負担とすることを考えるべきである。また、応急期と復旧期で負担に差を付けるという考え方も必要である。

検討課題⑥

現金給付と、被災者生活再建支援制度に基づく支援金との関係についてどう考えるか。行政機関が複数の「現金」を支給することに理解が得られるか。

※　被災者生活再建支援法に基づく加算支援金（賃借）は、公営住宅入居者を支給対象から除いている。

【主な意見】

・ 災害救助法による各種支援と被災者生活再建支援法の支援金とが重複しているような部分については、選択制とし、受け取らなかった分をもう一方に加算できることとしてはどうか。
・ 災害救助法と被災者生活再建支援法によって住宅や生活を援助するのではなく、住宅に特化した資金援助制度があると、使い勝手がよいのではないか。

検討課題⑦

現金給付とした場合に、家賃の適正な評価、家賃の不適切な引き上げのおそれ等の観点からどう考えるか。また、他の目的に使用するなど不適切な使用を防止できるか、不適切使用防止に関し、地方公共団体や民間事業者の事務負担にどのような影響があるか。さらに、生活保護世帯等の一部を除き、家賃補助

が国の施策として実施されていない中で、「被災者」に着目して実施することについて、どう考えるか。

【主な意見】
・ 現金給付では他の用途へ使用してしまうという懸念もあるため、証書により対応するという方法もある。
・ バウチャー等を活用して被災者自身が自立のために仮住まいと生活再建をうまくつなげていくことができるようにするには、被災者台帳やマイナンバー制度、相談・カウンセリングとセットにすることが有効ではないか。

（３）資力要件や他の施策（低所得者対策等）とのバランス

現状等

応急仮設住宅は、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、自らの資力では住宅を得ることができない者に対して提供することを原則とするもの。

現在は、住家被害の程度のみで入居の要否を判断している。

※　災害による混乱時には十分な審査が困難であり、資産の被害や被災後の所得の変化等も勘案すると、一定額による厳格な所得制限等はなじまないとの指摘あり。

趣旨

応急仮設住宅の供与は、避難所への収容や炊出し等のように直接被災者の生存に関するものではないことから、その緊急の度合に応じて、自分の資力では住宅を確保することができない者のみを対象とする。

現に居住している住家を災害により失った者であっても、比較的経済的に恵まれ、自ら住家を再建できる者や、別に建物を所有し当面そこに居住できる者に対しては、応急仮設住宅を供与する必要はない。

単なる経済的困窮は、災害救助法による救助が対応するものではなく、その他の法律又は施策で対応すべき性格のもので、同法は予定しないものである。

検討課題⑧

応急仮設住宅の入居対象者の範囲についてどう考えるか。また、被災直後又は被災から一定期間（例：１年又は２年）経過後に「資力調査」を行うことについてどう考えるか。さらに、「資力」の内容、調査の在り方についてどう考えるか。

【主な意見】
・ 応急仮設住宅の対象者をできるだけ絞り、資金を恒久的な住宅確保へ回すべきである。

・ 入居者の中には働いていないが資力がある方もいるなど生活環境に大きな隔たりがあり、実際には住んでいなかったり、他の人を住まわせていたりする問題もあるため、災害規模や収入等により被災者を分類するなどきちんと対応すべきである。
・ 大規模災害時には、資力要件を厳格に適用しようとすると地方公共団体の事務が滞るため、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。この際、「１～２年後に資力調査を実施する」「住家を得ることができない者が対象である」と被災者に明確に伝えるべきである。事前のアナウンスメントにより、被災者に合理的な選択をしてもらえるのではないか。
・ 資力の把握方法については、フロー収入だけでも把握する、入居希望者に対し税情報の開示について同意を求めるといった方法も考えられる。
・ 他に住宅がない地域では、資力があったとしても入居対象とする必要がある。

検討課題⑨

上記資力調査の結果、一定の資力があることが判明した応急仮設住宅の入居者についてどう対応するか。低所得者については、供与期間終了後に別途既存の低所得者施策に移行し、それ以外の者については、自らの資力で自宅や仮住まいを確保することにより応急仮設住宅から移行していくことについてどう考えるか。

【主な意見】
・ 災害から１、２年経てば、行政にも資力調査を行う余裕が出てくるし、再就職できた方と職を失ったままの方の間に差が出てくると思われる。このため、契約期間満了の際に、再契約する方と自力で再建していただく方を分けていく「時間の経過によるスクリーニング」が必要である。

（４）民間賃貸住宅の活用の在り方

現状等

地方公共団体の判断により、応急仮設住宅（応急建設住宅）の設置に代えて、民間賃貸住宅を活用することができる。

趣旨

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）の場合も応急的に住まいを確保できるようにしたもの。

検討課題⑩

応急借上げ住宅については、現行では、災害救助法に基づく基準告示において、「応急仮設住宅（応急建設住宅）の設置に代えて実施できる」と規定して

いるが、こうした応急借上げ住宅の法的位置づけについてどう考えるか。また、大規模災害時における入居者の恒久住宅への移行について、どう考えるか。

【主な意見】

・ 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。この際、大手企業が従業員用に賃貸住宅を大量に借り上げたり、建設労働者の宿舎としてアパートが利用されたりする可能性があること、自力で民間賃貸住宅を借りて生活再建しようとしている被災者の妨げにならないようにすることに留意する必要がある。
・ 災害から１、２年経てば、行政にも資力調査を行う余裕が出てくるし、再就職できた方と職を失ったままの方の間に差が出てくると思われる。このため、契約期間満了の際に、再契約する方と自力で再建していただく方を分けていく「時間の経過によるスクリーニング」が必要である。（再掲）

検討課題⑪

関係機関等からは、応急借上げ住宅を積極的に活用すべきとの指摘が出されているが、応急建設住宅との関係や分担の在り方についてどう考えるか。また、応急建設住宅と応急借上げ住宅の関係や分担の在り方について整理する際に、災害の規模、被災地域の状況（都市と地方）等をどう考慮すべきか。

【主な意見】

・ 障がい者、高齢者にとって一人で民間賃貸住宅に入居すること自体に不便を感じるため、ケア付きの応急建設住宅を供与する方が望ましいのではないか。
・ 民間賃貸住宅を活用する場合には、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ため、優先的に入居していただくことが必要である。
・ 大規模災害において応急借上げ住宅の「被災者が自ら探す方式」を採用せざるを得ない場合、高齢者等優先的に対応すべき方については、応急建設住宅や応急借上げ住宅の「マッチング方式」と組み合わせて対応すべきである。
・ 賃貸住宅があまりない地域では、地域コミュニティを維持する観点から応急建設住宅を優先することとなるのではないか。
・ 東日本大震災では、民間賃貸住宅の借上げが行われたことによって、関係各社は調達済みの資材の扱いに困った。応急借上げ住宅と応急建設住宅の戸数配分についても、マニュアル等に盛り込んでほしい。

検討課題⑫

被災者がばらばらに入居することにより従前の地域コミュニティの維持が困難となる懸念があることについて、どう考えるか。

【主な意見】

・ 地域コミュニティの維持は民間賃貸住宅に限った問題ではないが、被災市町村から離れた立地の応急借上げ住宅の入居者が、地域住民と十分にコミュニケーションをとれないことが最も懸念される。避難者のネットワークをつくることにより、避難者同士が交流する機会が必要ではないか。
・ 中心部と漁村集落とでは、生業との関係もあり地域コミュニティのありようも異なるため、地域の実情に合った方法を採用できるようにすることが必要である。
・ 被災地外へ出ていきたい方もいるので、個人の意思を尊重する必要はある。

（５）恒久住宅への移行の在り方

現状等

応急仮設住宅に一定期間（約２年）入居後、個々の被災者において、自宅再建又は購入や、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確保を行う。

趣旨

応急仮設住宅は住家が滅失した被災者への一時的な居住の安定を図るための施設であり、一定期間経過後に自らの資力で住家の再建等を行うべきもの。このため、被災者生活再建支援制度に基づく支援金の支給、各種融資制度、税の減免、公営住宅への入居等の支援策が講じられている。

検討課題⑬

応急仮設住宅の供与期間については、東日本大震災においては、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」及びその政令に基づき、地方公共団体において、１年を超えない範囲で「延長」することができることとなっており、法令上期限が明確となっていないが、今後同等以上の大規模災害が発生した場合に、応急仮設住宅の「終了期限」についてどう考えるか。

※　阪神・淡路大震災においては、応急仮設住宅の供与期間は５年間。

【主な意見】

・ 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。
・ 大規模災害の場合においては、「終了期限」を１年ごとに延長するのではなく、一定の期間（例えば５年程度）を設定し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はないか。
・ 賃貸住宅への入居を希望される方については、災害公営住宅が建設されるまでの間は、応急仮設住宅による支援を続けることになるのではないか。

検討課題⑭

資力がありながら「長期間」にわたり応急仮設住宅に入居することや、被災前に賃貸住宅に居住していた被災者が被災後に応急借上げ住宅に無償で入居することについてどう考えるか。

【主な意見】

・ 入居者の中には働いていないが高級なクルマを所有している方もいるなど生活環境に大きな隔たりがあり、実際には住んでいなかったり、他の人を住まわせていたりする問題もあるため、災害規模や収入等により被災者を分類するなどきちんと対応すべきである。（再掲）
・ アメリカでは、借家人は支援の対象外である。被災前に賃貸住宅に入居されていた方については、一定期間無償となることは仕方がないが、アパートが復旧し始めてもそのままということについては疑問点もある。

検討課題⑮

恒久住宅への移行支援策についてどう考えるか。現在の施策についてどう評価するか、また、仮に新たな対策が必要である場合、どのような対策が考えられるか（例：応急仮設住宅から民間賃貸住宅に移転した被災者への一定期間の家賃補助、退去後に円滑に賃貸借契約を締結できるような技術的なサポート、一定期間の家賃債務保証等）。さらに、その場合の国と地方の役割分担や費用負担についてどう考えるか。

※　阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災等においては、一部の地方公共団体が､国からの支援により設置した復興基金を活用して家賃補助等の支援を行っている。

【主な意見】

・ 応急仮設住宅から退去するにあたって、生活の資金や住宅をどうするのかについて、総合的に考えることが必要である。
・ 応急仮設住宅の供与期間終了後の家賃について激変緩和措置をとることが必要である。
・ 多様な住宅における災害時まで想定した平時の家賃補助制度の創設が望ましい。（再掲）
・ 応急仮設住宅を出た方の受け皿となる民間賃貸住宅の家賃補助については、応急仮設住宅の解消には効果があると思われるが、公平性の面で問題がないかについて、もう少し全体を見ながら検討する必要がある。
・ 被災者支援を目的に３年目以降の家賃を負担するとなると、区切りがない。
・ 復興に時間を要する場合には、被災者に簡易な構造の公営住宅を提供して、一定期間待機していただくこととし、応急仮設住宅は解消することを考えるべきではないか。
・ 自宅再建であれば税収につながるが、公営住宅では税収につながらない上に、

数十年後に維持管理の問題が必ず生じるため、公営住宅の建設戸数を極力抑え、自力再建を促す観点が重要である。また、自宅が建つまでの間だけ災害公営住宅に入居するケースは、極力抑えるべきである。（再掲）

・ 高台移転の住宅地が確保できていない等２年間で自力再建の選択肢を用意できず、引き続き仮住まいを確保せざるを得ない場合には、３年目以降は地方の役割という整理になるのではないか。
・ 復興基金による支援について、被災者が他の市町村へ移動する場合、移動先で同様の支援をしてもらえないと不平等になる。市町村の独自性も重要だが、公平性の観点から、国がガイドラインを示すことも必要ではないか。

検討課題⑯

高齢者等新たに住宅ローンを借りることが難しい被災者の自宅再建についてどう考えるか。

【主な意見】

・ 東日本大震災の応急仮設住宅に３年間入居している被災者から、「自力再建するための制度を充実してほしい」との声が届いている。
・ 住宅金融支援機構の災害復興住宅融資では、住宅再建資金について、被災者の子等が地元に居住するしないにかかわらず親の住宅再建のための融資を受けられる「親孝行ローン」や子等が親の融資の連帯債務者となることで被災者の年齢にかかわらず長期の返済を可能とする「親子リレー返済」があり、これらの制度の活用も期待される。
・ 無理してローンを借りて自宅を再建しても、結局返済不能になる恐れがあることについて、もう少し考えていく必要がある。

２．住宅の応急修理

（１）住宅の応急修理の位置付け等

現状等

住宅の応急修理は、「災害救助法」に基づき、災害のため住居が半壊、半焼の被害を受け、そのままでは居住できない場合であって、応急的に修理すれば居住可能となり、かつ、その者の資力が乏しい場合に、地方公共団体が必要最小限度の修理を行うものである。

趣旨

住宅の再建又は住宅の損害補償を行うものではなく、生活の場を確保するものである。

災害救助法に基づく被災者の応急的一時的な「救助」（災害復旧対策とは性格を異にする）を行うことにより、災害にかかった者の「保護」と、「社会秩序の保全」を図ることを目的としている。

検討課題⑰

実際に応急修理が行われる時期は、むしろ復旧期になっていることから、修理の見積もりのチェックや修理金額の確定、業者への支払い、精算業務等地方公共団体にとって事務負担の大きい災害救助法による応急修理を廃止して、同時期に支援金が支給される被災者生活再建支援制度と一本化すべしとの意見について、どう考えるか。

【主な意見】

- 被災者生活再建支援制度と応急修理を一本化することが望ましい。
- 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。
- 地方自治体によるリフォーム助成の上乗せ・横出し補助として活用できるようにしてほしい。

検討課題⑱

大規模半壊の場合、災害救助法による住宅の応急修理と被災者生活再建支援金が重複して支給されることが問題であるとの指摘について、どう考えるか。

【主な意見】

- 最低限の生活をできるようにとりあえずの修理をする応急修理と、自分の財産として我が家をどう確保するかという被災者生活再建支援金とは、重なっていても問題はないのではないか。
- 新潟県中越地震の際は、相談機能がよく働いて、応急修理、被災者基礎支援

金、加算支援金の間で重複が問題となるようなケースはみられなかった。
・ 国の事務である災害救助法と、都道府県の事務である被災者生活再建支援法を混ぜて議論するということ自体がおかしい。

（２）修理の方法の在り方

現状等

災害救助法による救助は、「現物」をもって行うことを原則としている。

被災者と事業者が契約し、修理に着手した場合であっても、事業者に支払いを終えていない段階であれば、事業者に地方公共団体が委託し、事後的に応急修理の対象とすることが可能である。

実施要領を定めるとともに、あらかじめ応急修理を実施する事業者を指定しておくこととしている。

趣旨

災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多い。

金銭を給付すれば足りるような場合には、通常、法による「救助」を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱（又はそのおそれ）があるとは考えにくく、現行の災害救助法の下では、現物給付によることを原則とする必要がある。

検討課題⑲

住宅の応急修理について、現行の応急的な救助との法制度上の位置づけを変更し、現金給付（バウチャーを含む。）を原則とする、あるいはそれを広く可能とすることの必要性についてどう考えるか。

（留意点等）

・被災者にとっては、選択肢が広がる可能性がある。
・地方公共団体にとっては事務量に影響を与える可能性がある。

【主な意見】

・ 特に大規模地震の場合には、現物給付では対応できない。また、現物給付だと地元業者に限定されてしまう。写真により証明する等の歯止めをかけつつ、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。
・ この際、限度額を引き上げ、その分、応急仮設住宅の供給戸数を低減するという方向で活用すべきである。応急修理を活用した方は応急仮設住宅には入居しないルールを徹底することで、実際には応急仮設住宅の戸数が減少せずに応急修理の現金給付だけが増えてしまうという事態を避けることができる。
・ 現物給付か現金給付かは、役所と被災者のどちらが発注するかの違いに過ぎず、被災者生活再建支援制度とどう整理するかとは、違った観点で整理でき

る。

検討課題⑳

現金給付を原則とした場合の費用負担の在り方についてどう考えるか。「救助」に基づく給付でなくなる以上、他の公的支援措置との公平性等を踏まえ、所有者に一定の負担を求めることについてどう考えるか。

【主な意見】

・ 応急建設住宅でも家賃を徴収するなど、応急借上げ住宅、住宅の応急修理とのイコールフッティングを確保する必要がある。（再掲）
・ 農地は個人財産であるものの、我が国の基幹産業であるとして災害復旧についてかなり手厚い支援を受けており、仮に応急修理を応急救助期の制度である災害救助法から復旧・復興期の制度に移す場合、参考となるのではないか。

検討課題㉑

現金給付と、被災者生活再建支援制度に基づく支援金との関係についてどう考えるか。行政機関が複数の「現金」を支給することに理解が得られるか。

【主な意見】

・ 国の事務である災害救助法と、都道府県の事務である被災者生活再建支援法を混ぜて議論するということ自体がおかしい。（再掲）
・ 被災者生活再建支援金（基礎支援金（全壊世帯））100 万円を災害救助法のメニューとし、もう少し金額を増やして、プレハブの仮設住宅、賃貸住宅の家賃、自宅の修理に使える当座の資金とすることが考えられる。
・ 応急修理の 54.7 万円と被災者生活再建支援金（加算支援金（補修））の 100 万円について、もう少し充実を図るべきではないか。

検討課題㉒

現金給付とした場合に、修理費の適正な評価、修理費の不適切な引き上げのおそれ等の観点からどう考えるか。また、他の目的に使用するなど不適切な使用を防止できるか、不適切使用防止に関し、地方公共団体や民間事業者の事務負担にどのような影響があるか。

【主な意見】

・ 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。生活再建までの過程を見越して、応急修理をすべきか否かも含めてカウンセリングができるとよい。

３．相談・情報提供等

現状等

応急仮設住宅入居者に対して、保健・医療・福祉、住宅・就職相談等、各種行政サービスが提供されるように関係部局・市町村等と連携が図れる体制を確立しておくこととしている。

また、掲示板、パソコン等の情報機器の設置等、できる限り多様かつ広範な手段を用意するとともに、地元のマスコミ等との連携、広報紙等の発行等により、被災者等の住民に対して必要な情報をできる限り提供することとしている。

趣旨

法による応急仮設住宅への入居後は、一般的に法による救助を必要とする状況は解消されたと考えられ、法による救助は行われないのが通例であるので、入居者が必要とする一般対策（災害復旧対策等を含む。）が十分に行き渡るよう配慮するもの。

また、被災者等に対する情報提供は、被災者の不安感の軽減を図り、円滑な復旧・復興につなげるために極めて重要である。

検討課題㉓

被災者への相談・情報提供・被災者の自立支援が適切に行われているか。また、どのような体制でどのように対応していくことが適切か。さらに、国が、被災した地方公共団体に対し、他の地方公共団体における取組事例等を積極的に周知し助言を行っていくことについてどう考えるか。

【主な意見】

- メニューが多様化して選択の自由が生じ、効率的になる面もあるが、不公平を生じかねない面もある。被災者によっては理解が難しい方もいるため、相談、情報提供機能を強化することが重要である。
- 平常時における各分野の相談窓口を一本化するなどにより、各方面の専門家が連携して、災害時にトータルな相談対応ができるような仕組みをつくってはどうか。この場合において、被災者の生活再建の全体像を理解してカウンセリングできる人材が少ないため、研修や相談員の育成が必要である。
- 相談にあたっては、被災者の生活再建に一律に対応するのではなく、個別面談等で総合的にアドバイスしていくことが必要である。住宅の再建に至るまでの流れがわかる資料、被災者台帳、年齢や年収・家族構成に応じて支援メニューを示せる資料、空き家・空室の情報があるとよい。
- 地方公共団体は平時からその地域に見合った「恒久住宅までのロードマップ」を作成しておき、応急仮設住宅入居時に配布できるようにするべきである。
- 被災者への情報提供については自治体間で進め方に差があると思われるので、国が先進的な取組事例や課題を広く周知することも重要である。

４．その他

（１）被災者支援に関する基本方針等との関係

現状等

平成 25 年災害対策基本法改正において、災害対策の基本理念として、「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こと。」と規定された。

趣旨

東日本大震災では、避難所での避難生活が長期にわたる中で、年齢、性別、障害の有無といった被災者の事情から生ずる多様なニーズへの配慮や、災害発生後の時間経過に伴うニーズの変化への対応が課題となった。

一方で、被災者の援護に当たっては、災害への対応、特に自立的な生活の再建のため、被災者自身の主体性を考慮する必要があり、被災者の主体的な取組を阻害することがないよう配慮しつつ、被災者の多様性やニーズの変化に応じた適切な援護がなされるべきことを定めたものである。

検討課題㉔

応急仮設住宅に関する現状等は、被災者支援に関する基本方針（災害対策基本法第２条の２第５号）、災害救助法の趣旨等からみてどうか。

- 被災者の主体的な取組・自助が基本であり、公助で支援すること
- 被災者の状況に応じた支援を実施すること
- 災害救助法は、応急的一時的な救助として実施するもの
- 他の施策とのバランス、被災者間の公平性の確保

【主な意見】

- 時間の経過とともに支援策が充実し、応急仮設住宅にできるだけ長くいた方が多くの支援を受けられるような制度設計は、しないほうがよい。応急仮設住宅に入居していることが支援の要件となるといった、被災者の自立を妨げることは、今後なくしていく必要がある。

（２）運用面で改善すべき事項

現状等

災害救助法に基づく救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準（いわゆる「一般基準」）に従い、あらかじめ、都道府県知事が定める。

この基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は、

内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法及び期間を定めることができる（いわゆる「特別基準」）。

趣旨

災害はその規模、態様、発生地域等により、その対応も大きく異なるため、救助の万全を期する観点から、柔軟に対応することとしている。

検討課題㉕

災害救助法の実施主体である都道府県において、運用面で対応・改善が可能な事項（「一般基準」と実際の建設コストのかい離等）や、先進的な取組事例等があるか。あるいは、現行制度の下で、国において運用面で改善すべき事項があるか。

【主な意見】

- 応急仮設住宅の特別基準が一般基準と大きく異なっている。東日本大震災での実績を踏まえ、大規模災害時に国と協議することなく一般基準で対応できるようにしたほうがよい。
- これまではスピード重視であったが、地域性に対応した仕様も検討すべき。
- 収納スペースを確保するためロフト付きとした応急建設住宅には、高齢者が使いこなせないものもあった。仕様の検討にあたっては、居住経験者の話をよく聞いてほしい。
- 被災者の中には民間賃貸住宅の入居に不慣れな方もおり、地方公共団体職員に定期借家契約の仕組みを誤解している方もいるため、地方公共団体、被災者及び家主に対して事前に十分に情報を提供することも重要である。
- 市場には出したくないものの、福祉的な目的であれば提供したいという住宅所有者は少なくない。流通に乗ってこない空き家を事前に登録し、災害時に提供する仕組みも必要ではないか。
- 空き家には、そのまま被災者へ提供できるものと、ボロボロで地域の防災等の観点から問題があるようなものがあり、選別方法も検討するべきである。
- すぐに被災者へ貸せる程度に管理されている空き家は、そう多くはない。
- 重複受給、健康状態など被災者の情報管理をどのように徹底するか検討が必要である。
- 住宅の応急修理は、仮住まいの需要の低減や資源の活用の観点で有効な制度であり、できるだけ推奨すべきである。

（３）応急仮設住宅の仕様・コミュニティと工期・コストとのバランス

現状等

応急仮設住宅の１戸当たりの規模は、29.7㎡を標準とし、その設置のための費用は平均2,530千円以内とすることとしている。

高齢者、障害者等、日常の生活上特別な配慮を要する者を数名以上入居させるため、老人居宅介護等事業等を利用しやすい構造及び設備を有する応急仮設住宅（福祉仮設住宅）を設置できる。

応急仮設住宅を同一敷地内等に概ね 50 戸以上設置した場合は、集会等に利用するための施設を設置できる。

大規模な応急仮設住宅団地には、必要に応じ商業施設の設置、路線バスの増・新設等を行う。

趣旨

簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図るという観点から仕様を設定したもの。

応急仮設住宅は、一時的居住の場ではあるが、一定期間そこで生活が営まれることから、快適な生活環境の確保や地域社会づくりにも配慮するもの。

検討課題㉖

応急仮設住宅については、一日でも早く建設し入居できるようにすべきとの意見と、仕様や機能・コミュニティの充実を求める意見があり、両者のバランス等についてどう考えるか。（仕様や機能・コミュニティの充実は、工期やコストに影響を与えるほか、用地や建設可能戸数の不足につながるもの）

【主な意見】

・ 被災者は体育館などの避難所にいるため、応急建設住宅はやはり速さが大事であり、速さにあまり影響ないよう仕様を変えていくことが基本と考える。仕様の変更については、生活の変化によるものと長期利用のためのものと区分すべきである。生活の変化によるものは省エネ等対応すべきと考えるが、長期利用のためのものは工期が延びることもあり一定のところに限り計画的に行うべきではないか。

（４）民間事業者等との連携

現状等

応急仮設住宅の建設、応急修理の実施等、事業者の協力を得ることが必要な救助については、予め事業者団体等と物資供給等に関して協定を締結しておくこととしており、応急建設住宅・応急借上げ住宅ともに、すべての都道府県において関係団体と協定を締結済みである。

趣旨

応急仮設住宅を迅速に設置するとともに、民間賃貸住宅を優先的に借り上げられるようにするもの。

検討課題㉗

一部の地方公共団体においては、民間団体と連携し、民間賃貸住宅の事前登録制度や家賃支払い事務等の民間委託を積極的に行っている。今後発生しうる大規模災害に備え、こうした民間団体との連携の在り方についてどう考えるか。

また、仮に更なる推進が必要である場合、そのためにどのような対応が必要か。

【主な意見】

・ 大規模災害発生時に円滑に被災者へ提供できるよう、平時から民間賃貸住宅に関する情報を整理しておくべきである。その際、関係事業者との日頃の連携づくりが不可欠である。
・ 入居者のマナー等は一般の賃貸住宅でも問題になっており、災害時の地方公共団体の事務量を勘案すると、管理業務を行っている団体等の協力と、そのための制度設計が必要である。事業者団体等が中心となり取りまとめて家主へ家賃を払う、管理委託業務を取り扱う管理会社を通したやり取りを優先するといった工夫が考えられる。
・ 地域の中小零細工務店や建設技能者は、災害前の住宅の耐震化、応急修理、応急建設住宅・復興住宅のいずれの場面でも地域性を理解したうえで対応できるので、必ず一定の役割を与えてほしい。被災地における建設事業者と労働者の就労確保については、地域経済の復興にも役立つことを強調したい。

（５）その他

検討課題㉘

以上の他、応急仮設住宅の在り方等について、検討・整理すべきことはあるか。

【主な意見】

・ 用途の転換、応急仮設住宅間の住み替え、部材の再利用などによる応急仮設住宅の準恒久住宅としての再活用が必要である。
・ 東日本大震災の被災地では既に措置されたと聞いているが、応急建設住宅の空き部屋は、復興支援に係る人に有償でも提供できるようにしてほしい。
・ 超巨大災害への対応が想定されていないほか、マンパワーや資材が不足することや土地や人件費が高騰すること等も想定する必要がある。財源の制約がある中でいかに効率的に救助を行うかが重要。
・ 「大規模地震防災・減災対策大綱」（平成 26 年３月 中央防災会議決定）に「地方公共団体は、必ずしも被災地域に留まる必要のない人等を対象として、帰省・疎開を奨励・あっせんすることも検討する」とあり、注意喚起のため周知してほしい。
・ 東日本大震災では、民間賃貸住宅の空室が不足し、民間賃貸住宅が復旧しな

いと被災者の住まいを確保できない状況が生じた。被災者である住宅所有者が民間賃貸住宅を修理する場合も、住宅の応急修理の対象になると良い。

第４　今後の方向性

今回の検討テーマは、

①応急仮設住宅の位置付けや「現物給付」の在り方
②資力要件や他の施策（低所得者対策等）とのバランス
③恒久住宅への移行の在り方
④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、第３で整理した委員意見を踏まえ、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」を実施するべきである。

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、次の事項については、早急に推進すべきものと考える。

（１）平常時における取組の充実

現行制度下においても、災害発生時に迅速に応急住宅需要に対応できるよう、平常時からの取組を充実するべきである。

平常時からの取組としては、前述の手引き・マニュアル等に基づく都道府県の取組状況をフォローアップし、その結果をもとに、都道府県に対して、応急建設住宅用地の確保や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を促していくことが考えられる。また、被災地方公共団体のマンパワー不足に対応するための都道府県間の広域連携を推進するとともに、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等について、都道府県等関係機関に広く周知することが考えられる。

（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

これまでの応急仮設住宅については、原則、応急建設住宅により対応がなされてきたが、全国に民間賃貸住宅の空室が相当戸数存在することや、一般の民間賃貸住宅を借り上げた方が応急建設住宅よりも迅速に入居でき、居住性能が高く、コストが低く抑えられることから、民間賃貸住宅等の空き家・空室が存在する地域における比較的規模の小さい災害や、応急建設住宅のみでは膨大な応急住宅需要に迅速に対応できないような巨大災害では、応急借上げ住宅を積極的に活用していくべきである。この際、従前の地域コミュニティの維持、大規模災害におけ

る膨大な戸数の入居管理の適正な実施、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震、東日本大震災と同等以上の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、基金等を活用した恒久住宅への円滑な移行を、併せて推進していくことが必要である。

一方、応急建設住宅の建設が必要な地域では、応急建設住宅を短期間で解体撤去するのではなく、中長期的に利用できるように改修して地域の多様なニーズに対応した公的住宅として活用したり、集会所等他の用途に転用したりすることなどが考えられるほか、倉庫等の既存建築物を改修して応急仮設住宅として活用するなどにより、効率的な予算の活用を進めていくことが考えられる。

さらに、応急仮設住宅はあくまでも被災者が恒久住宅へ移行するまでの仮住まいであり、本来は復興に向けた恒久住宅の建設にいち早く取りかかることが望ましいとの認識の下、恒久住宅用地として使用可能な土地を確保できる場合には、応急建設住宅の建設と並行して、災害公営住宅等の恒久住宅の建設を同時並行で進めることも考えられる。実際に、応急仮設住宅の全戸完成の目処が立っていない段階で並行して軽量鉄骨プレハブ造による公営住宅を建設した例や、既存の賃貸住宅を買い取って災害公営住宅として整備した事例などもある。

国は、これまでの先進的な取組事例の詳細をまとめ、都道府県等関係機関に広く周知することにより、平常時から具体的な検討や準備を促していくことが考えられる。

（３）民間事業者等との積極的な連携の推進

応急仮設住宅は、都道府県が設置・運営を行う（市町村に委任することが可能）こととされているが、これまでに応急建設住宅・応急借上げ住宅ともにすべての都道府県において関係団体との協力協定が締結されているほか、一部の地方公共団体では、民間事業者の団体等と連携し、災害時に借上げの対象となる民間賃貸住宅の事前登録制度や、応急借上げ住宅の家賃支払等の委託といった取組が行われている。

こうした民間事業者等との連携は、災害時に提供可能な住宅の迅速な把握、被災地方公共団体における人的資源の効率的な活用、入居手続の円滑化、入居管理の適正化、入居者への居住支援サービスの提供等の観点から有効であり、国は、こうした先進的な取組事例の詳細をまとめ、都道府県等関係機関に広く周知し、平常時から具体的な検討や準備を促していくことが考えられる。

さらに、都道府県におけるこれまでの取組状況をフォローアップし、必要に応じて都道府県に対して関係団体との協定内容の見直しを促すとともに、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を推進していくことが考えられる。

（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

災害時の住まいの確保策としては、応急仮設住宅以外にも、災害救助法に基づく住宅の応急修理、公営住宅等の提供、住宅の補修・建設・購入に係る各種融資制度などの施策が講じられており、被災者が被災から恒久的な住まいの確保に至るまでの過程を理解し、住家被害の程度や自らのニーズに応じて被災者の住まいの確保策を適切に選択できるよう、これらの施策の周知等に一層力を入れていくべきである。

地方公共団体等において、住宅の再建に関する相談対応を行っている例などもあることから、住宅・まちづくり施策との連携の下、被災者の住まいの確保の全体像を理解してカウンセリングできる人材の育成や、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・情報提供体制を整備していくことが考えられる。

参　考

被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会
被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループの開催について

平成２５年１０月２３日
被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会

１．趣旨
　被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会（以下「検討会」という。）の検討項目のうち、災害時における効率的・効果的な「住まい」の確保策等について検討・整理し、検討会における議論に資するため、ワーキンググループを開催する。

２．主な検討課題
　災害の規模等に応じた「住まい」の確保に係る各種施策の効率的・効果的な組合せ、応急住宅の再利用方策等について検討を行う。

３．構成員
（１）ワーキンググループは別紙に掲げる有識者及び地方公共団体関係者をもって構成する。
（２）ワーキンググループの座長は、構成員の互選によって決定する。
（３）座長は、必要に応じ、その他の関係者の出席を求めることができる。

４．検討会の庶務
　ワーキンググループの庶務は、内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）において処理する。

５．今後のスケジュール
　平成 25 年 11 月　検討開始
　平成 26 年夏頃（目途）　ワーキンググループの意見整理

６．その他
　前各項に定めるもののほか、ワーキンググループの運営に関する事項その他必要な事項は座長が定める。

被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会
被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ　委員等名簿

（敬称略）

座　長　室﨑　益輝　　神戸大学名誉教授

【委　　員】

安部　和則　　長岡市都市整備部住宅施設課長

亀井　浩之　　兵庫県企画県民部防災企画局復興支援課長

佐藤　貴美　　佐藤貴美法律事務所　弁護士

島田　明夫　　東北大学大学院法学研究科公共政策大学院教授

田近　栄治　　一橋大学大学院経済学研究科特任教授

土田あつ子　　NACS 消費生活研究所主任研究員

牧　　紀男　　京都大学防災研究所教授

村上　光雄　　石巻市福祉部生活再建支援課長

【オブザーバー】

一般社団法人 住宅生産団体連合会

公益社団法人 全国宅地建物取引業協会連合会

公益社団法人 全国賃貸住宅経営者協会連合会

一般社団法人 全国木造建設事業協会

公益社団法人 全日本不動産協会

公益財団法人 日本賃貸住宅管理協会

一般社団法人 プレハブ建築協会

【敬称略、役職は平成 26 年 7 月 30 日現在】

被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ開催経緯

平成２５年

１２月１６日（第１回）

・　検討の趣旨、主な検討課題、今後の進め方等、
　　被災者の住まいの確保策に係る制度の概要

平成２６年

１月２７日（第２回）

・　委員・オブザーバーからの発表

４月２１日（第３回）

・　論点整理①

５月２７日（第４回）

・　論点整理②

６月３０日（第５回）

・　論点整理③

・　これまでの主な意見

７月３０日（第６回）

・　委員の意見の整理案