

## 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

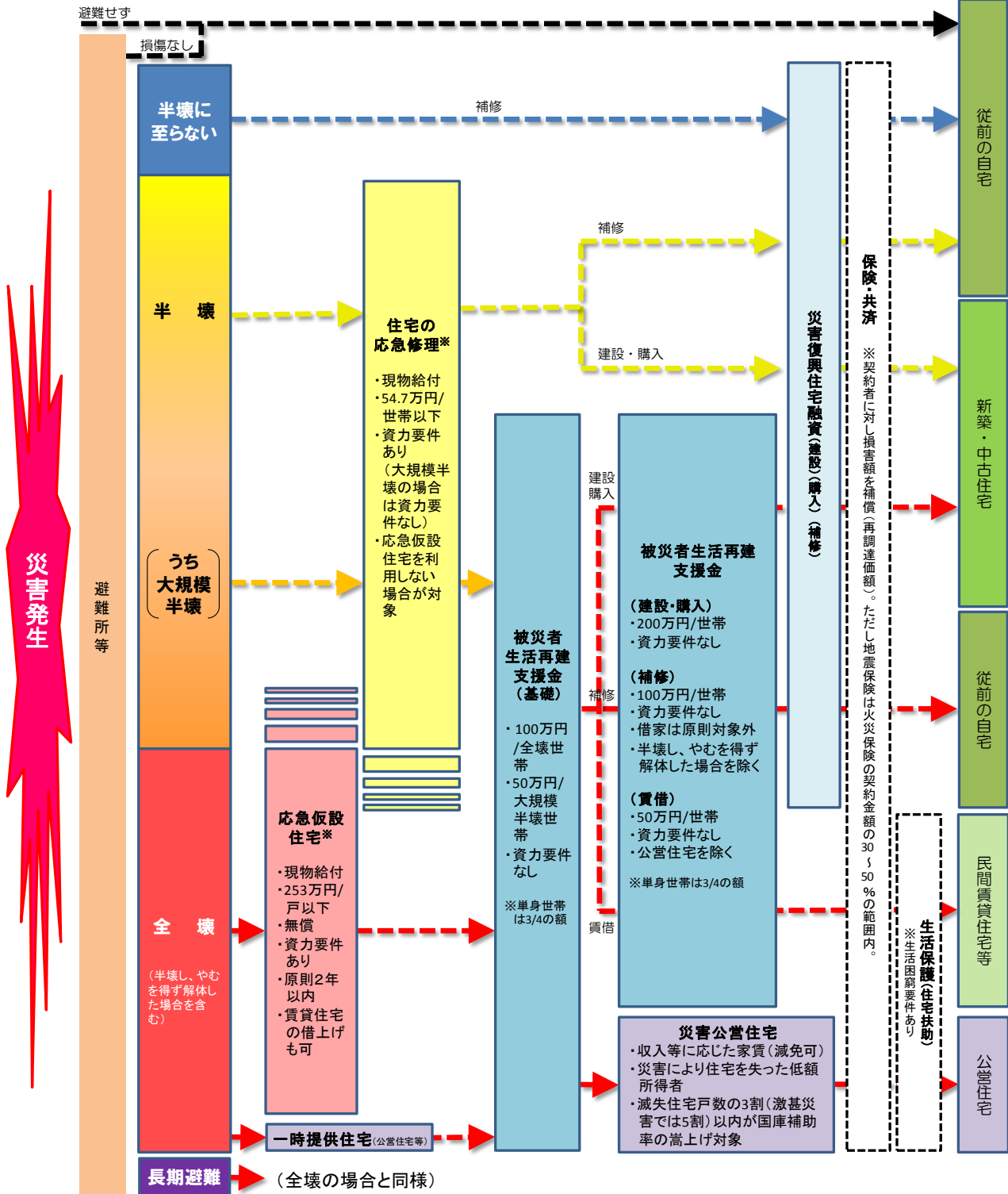
### 1. 被災から恒久的な住まいの確保に至るまでの現状

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。

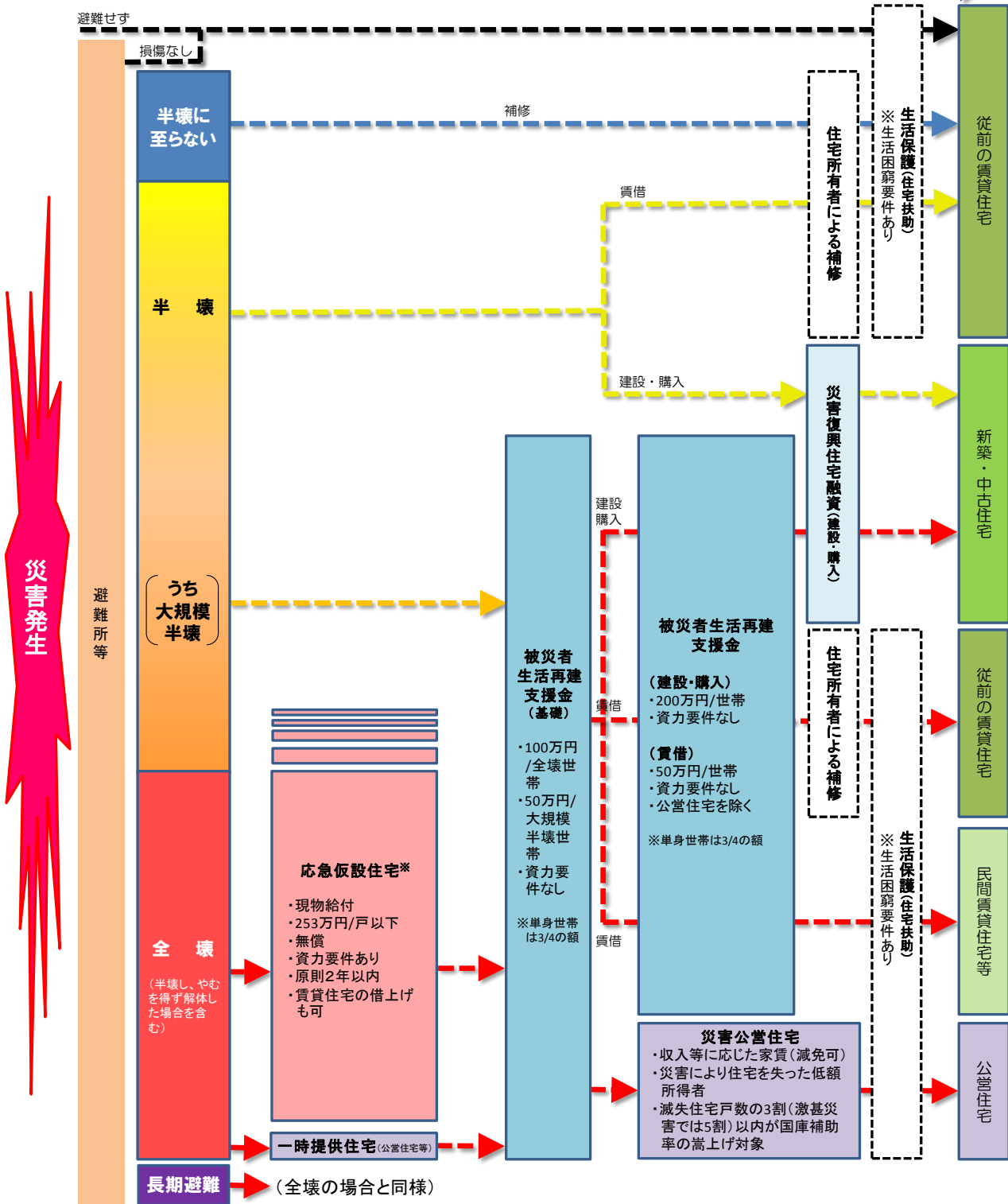
東日本大震災においては、このような被災から恒久的な住まいの確保に至るまでの過程が被災者にとって不明確であったため、被災者に混乱が生じたとの指摘がある。

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可否を判断しているのが実態である。これは、そもそも個人情報取り扱いが

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 <small>(特に東日本大震災において)</small>
○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)	○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
○現物提供が原則	○提供できる期間は2年	○コストの上昇
○資力要件	○応急建設住宅が原則	○入居期間の長期化(2年超)
	○厳格に運用	○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
		○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な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

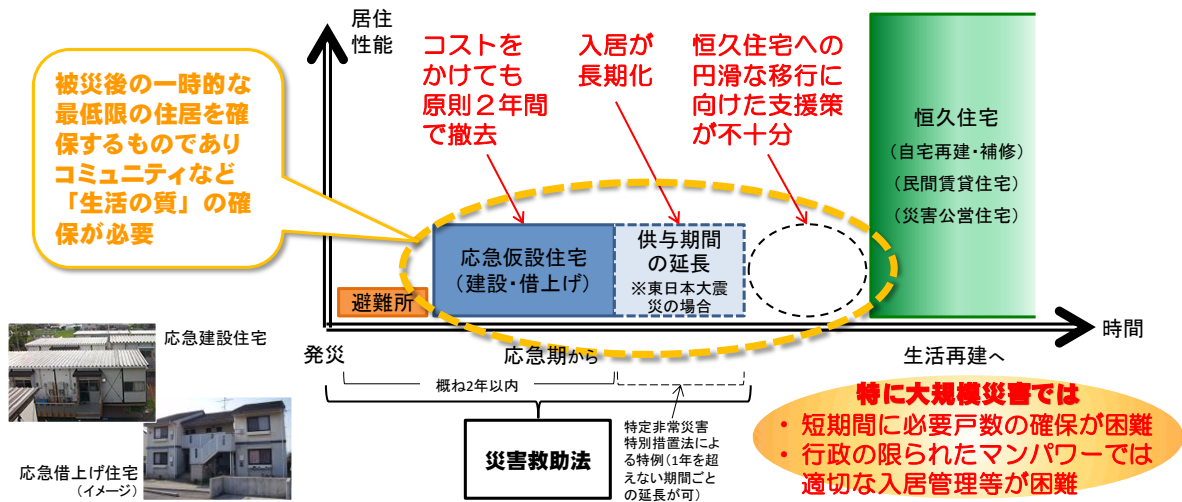
- 応急期から自宅再建までの被災者のニーズ・状況等に応じた住宅確保施策や、応急仮設住宅の供与期間終了後の恒久住宅への移行支援策が十分とは言えないことから、「被災者の主体的な取組による自立が基本であり、個々の被災者の状況に応じて支援する」という災害対策基本法における被災者支援の基本方針等を踏まえ、被災者に一日も早く普通の生活に戻っていただくための施策が必要ではないか

といった点が課題となっている。

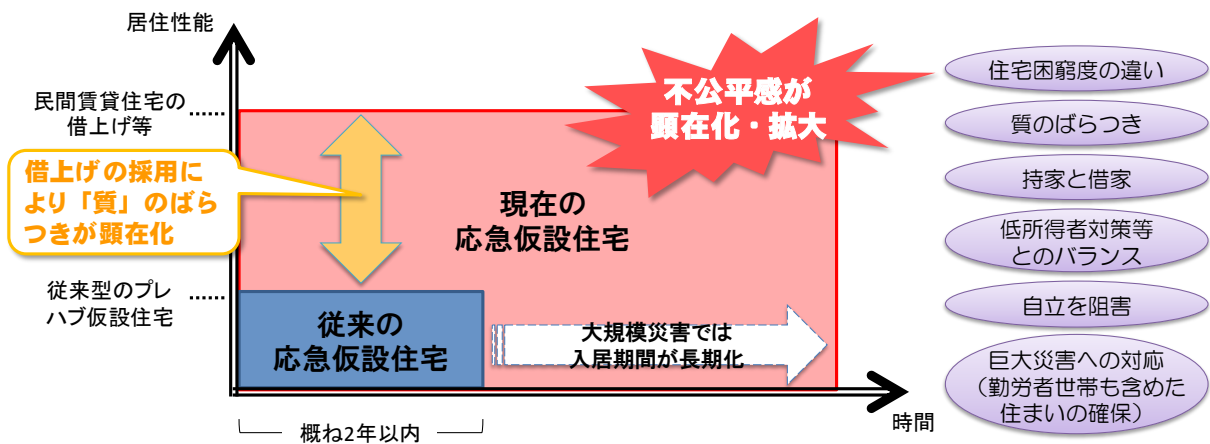
さらに、今後発生するおそれのある南海トラフ地震や首都直下地震といった巨大災害への対応を考えると、

- 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可否を判断しており、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可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る、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トィングを確保する必要がある。
- ・ 自宅再建であれば税金につながるが、公営住宅では税金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用し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可否を判断している。

※ 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う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ないのではないか。
- ・ 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がある。

## (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金につながるが、公営住宅では税金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⑩

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あらかじめ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、事業者が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⑱

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もの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ト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せて議論するということがおかしい。(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ぬ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③

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る、被災者の主体的な取組を阻害することがないように配慮しつつ、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④

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⑤

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⑯

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関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⑦

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⑧

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する。

### （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 室崎 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