

災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視－被災者の生活再建支援の視点から－結果に基づく勧告（概要）

〔 勧告日：令和2年3月31日 勧告先：内閣府 〕

調査の背景・目的

- 東日本大震災（平成23年3月）では、多数の避難者が発生。発災後、自宅での生活を余儀なくされる被災者が少なくなく、食料の提供が受けられない、支援物資などの必要な情報が知らされない状況や、自宅の再建が思うように進まない状況が指摘。その後の災害においても、自宅の再建を含めた生活再建が進まない世帯の存在が指摘
- 今後起こり得るとされる首都直下地震や南海トラフ地震では、多くの避難者が発生することが想定されており、国、地方公共団体や関係機関等による被災者の生活再建支援のための対策をあらかじめ講じておくことが重要



被災地における被災者への支援の実施状況や支援を行う上での課題を把握するとともに、これらの課題を踏まえ、今後、起こり得るとされる災害への備えの取組状況等を調査し、被災者の生活再建や住まい再建に向けた今後の支援等の在り方を検討

調査対象地方公共団体

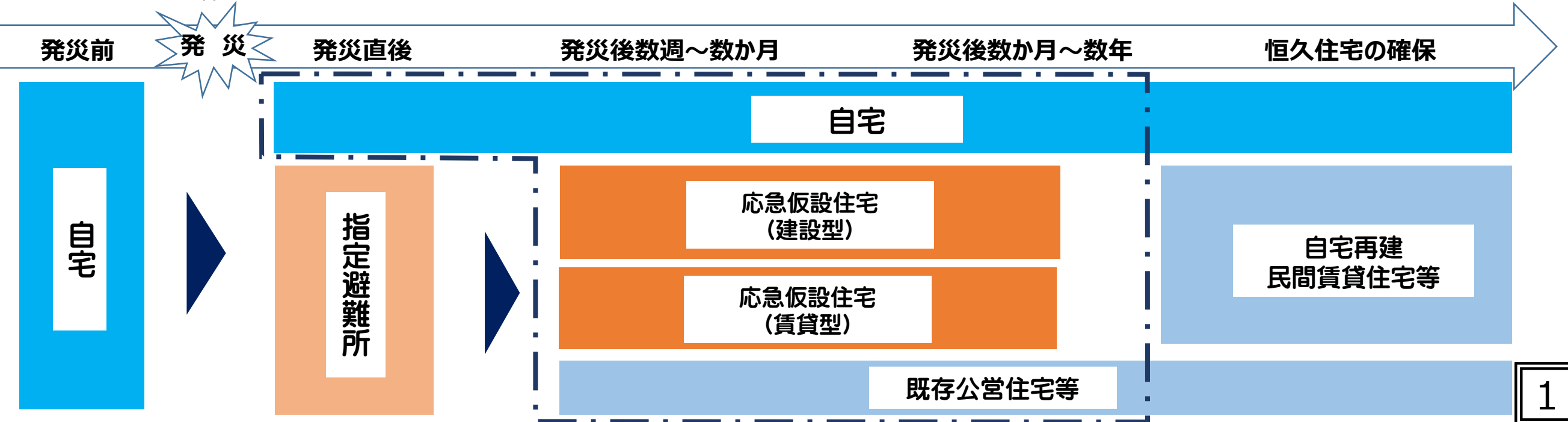
【被災地調査(8都道府県、23市町村)】 (注)半壊以上が1千戸以上の災害

- 平成23年東日本大震災
- 平成27年9月関東・東北豪雨
- 平成29年7月九州北部豪雨
- 平成28年熊本地震
- 平成28年台風第10号
- 平成30年7月豪雨 等

【備え調査(17都道府県、46市町村)】

- 南海トラフ地震防災対策推進地域
- 首都直下地震緊急対策区域
- 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域 等

【被災者の住まい確保の流れ】 (注)破線部は調査対象とした範囲



主な調査結果

1 避難所開設期の避難所外避難者の把握・支援

【被災地での課題】

- 避難所外避難者の把握のための備え（名簿の更新、優先順位の設定）が不十分で、迅速に把握できなかった例あり
- 避難所外避難者が物資や情報の提供を十分に受けられない状況あり

【地方公共団体での取組】

- 要配慮者情報を管理するシステムを運用して名簿の基になる情報を毎日更新している例、支援の優先度を付した名簿を整備している例あり
- 避難所外避難者に特化した支援拠点の整備や、避難所外避難者の支援のための訓練を実施している例あり

2 避難所閉鎖以降の被災者への支援

【被災地での課題】

- 被災者自身が支援制度の対象や申請手続の方法が理解できないこと等により、制度未利用の在宅被災者が存在
- 住まいの再建のほか、福祉・就労等複合的な課題を抱えている被災者が少なくない状況

【地方公共団体での取組】

- 制度の利用勧奨のためのアウトリーチにより利用実績が向上した例あり
- 県、被災市町村（防災、住宅、福祉等）、専門家等が連携して、住宅問題や生活面での課題が解決されていない世帯への支援を実施している例あり

今後に向けた取組

地方公共団体において、

- ① 発災直後の避難所外避難者のニーズを的確かつ迅速に把握するための方策の検討
- ② 物資や情報の提供についての、具体の手順の検討や訓練の実施
- ③ 支援情報を適切かつ的確に情報提供するとともに、制度の未利用者等へのアウトリーチを早期の段階で実施
- ④ 災害時には被災者のニーズが多岐にわたることを想定し、関係機関が一体となった支援の実施

を進めることが重要と考えられる

3 住まい確保における制度上の課題

【制度】

- 住宅の応急修理は、「発災から1か月以内に修理完了」とされている（内閣府告示）
- 応急修理制度を利用した場合、応急仮設住宅への入居はできない（事務取扱要領）

【被災地での実態】

- 調査した全ての市町村で1か月以内に応急修理が完了せず、被災者や工事業者の混乱を招くものとなっている。制度創設時に比べて周辺環境も変化
- 応急修理期間の長期化や、想定どおり修理ができなかったことにより、被災者が壊れた自宅に住み続ける状況あり

勧告（内閣府）

- ① 一般基準により災害の発生から完了まで1か月以内とされている救助期間を見直すこと
- ② 応急修理制度の申込み後、修理完了までに長期間を要している被災者等損壊した自宅に居住し続ける者に対し、応急仮設住宅の供与を可能とすること

避難所外避難者数、支援ニーズ

- 東日本大震災では、多くの避難所外避難者が発生
宮城県石巻市では、物資等の配布が必要な避難所外避難者が、平成23年3月下旬時点で約6.1万人存在
- 大規模災害発生時には、避難所外避難者が数百万人単位で発生すると試算(中央防災会議)
【首都直下地震】 発災2週間後に、最大約430万人
【南海トラフ地震】 発災1か月後に、最大約280万人(東海地方が大きく被災するケース)

避難所外避難者となった経緯、生活上の課題(東日本大震災)

【経緯】

- 体の不自由な母親が避難所を拒否した
- 避難所で生活するも夫の持病が悪化し帰宅した
- 避難所に行ったが、人が一杯で入れなかった

【生活上の課題】

- 支援物資を要請するも、在宅を理由に支援できないと言われた
- 水、電気等がなく、ライフラインが回復するまで1か月間風呂に入れず
- 介護が必要な親が震災4日目から目に見えて体が弱った

(1) 避難所外避難者の把握

被災地における課題

- 避難所外避難者の迅速な把握のための備えが不十分で、迅速に把握できなかった例あり
 - ・ 優先順位を付けずに全戸訪問した結果、迅速に支援ニーズが把握できず
 - ・ 避難行動要支援者名簿が更新されておらず使用できず

備えの取組

- 避難所外避難者の迅速な把握のための工夫例あり
 - ・ 要配慮者情報を管理するシステムを運用し、住民基本台帳情報は毎日、要介護度等福祉関係情報は月1回更新
 - ・ 3段階の支援優先度を付した名簿を作成

今後に向けた取組

- 地方公共団体において、
- ① 発災直後のニーズを的確かつ迅速に把握するための具体的な方法を検討。検討に当たり、
 - i) 現状に即した名簿の整備、
 - ii) 支援の必要性に応じた優先順位の付与に留意
 - ② 物資や情報の提供のための具体的な手順の検討、訓練の実施等実効性のある取組の実施
 - ③ 保健師等の体制の検討、関係機関との協力体制の構築等の実施
- を進めることが重要と考えられる

(2) 物資・情報提供

被災地における課題

- 避難所外避難者が物資や情報の提供を十分に受けられない状況あり
 - ・ 東日本大震災では、物資の配布方法が確立されておらず支援が遅れ。法改正後(注)も類似の状況が発生
- (注) 平成25年に災害対策基本法が改正され、避難所外避難者の支援を規定

備えの取組

- 避難所外避難者に特化した支援の検討例あり
 - ・ 避難所外避難者に特化した支援拠点を整備
 - ・ 避難所外避難者の支援ニーズの把握や、支援方法を検討するための図上訓練を実施

(3) 健康・福祉上の支援

被災地における課題

- 災害時に健康・福祉の支援ニーズは増大する中、その体制が円滑に確保できなかった例あり
 - ・ 保健師の役割が明確になっておらず、発災直後、ほぼ全ての保健師が避難所運営に従事
 - ・ 地域の福祉を担う機関が被災し、体制の確保に苦慮

備えの取組

- 災害時の保健師等の確保に向けた取組例あり
 - ・ 避難所の受付等は保健師が所属しない部局が担うなどあらかじめ体制を検討
 - ・ 大規模地震発生後の介護サービス利用者宅への訪問等に関し介護事業者団体と協定を締結

2 避難所閉鎖以降の在宅被災者への支援

在宅被災者の実態、支援ニーズ

- 壊れた自宅で生活し続ける世帯は一定程度存在
 - ・ 宮城県石巻市では、調査した1,936世帯のうち、被災した住まいを再建先として住んでいる世帯が1,653世帯(85.4%)
 - ・ さらにこのうち、修繕意向のある世帯は685世帯(41.4%) (令和元年6月10日現在)
 - ・ 平成30年7月豪雨から2か月後に、自宅で生活し続ける世帯は、全壊の世帯で約27%、大規模半壊の世帯では約45% (広島県坂町)

表 自宅の被害の程度と発災から約2か月後の住まいの状況 (広島県坂町)

	自宅	建設型 応急住宅	賃貸型 応急住宅	親族・ 知人宅	町有 住宅	その他	計
全壊	27.1%	29.4%	22.4%	3.5%	8.2%	9.4%	100%
大規模半壊	44.6%	19.4%	12.9%	7.9%	5.0%	10.1%	100%
半壊	81.8%	7.0%	3.5%	1.4%	0.7%	5.6%	100%
一部損壊	85.4%	4.9%	2.4%	0%	0%	7.3%	100%

(1) 制度未利用者等への支援

被災地における課題

- 被災者自身が支援制度の対象や、申請手続の方法が理解できないこと等により制度を未利用
 - ・ 発災から1年経過しても罹災証明書が未申請
 - ・ 全壊判定にもかかわらず被災者生活再建支援金が未申請

課題への対応

- 被災者への積極的なアウトリーチを実施している例あり
 - ・ 制度利用勧奨のために個別訪問を行い利用実績が向上
 - ・ 被災者支援に係る制度を一覧化して被災者に提供し、利用を勧奨

今後に向けた取組

地方公共団体において、

- ① 支援情報の的確な情報提供と制度未利用者への早期のアウトリーチ
- ② 被災者の支援ニーズが多岐にわたることを想定した関係機関が一体となった支援
- ③ 住まいの再建が十分に図られていない被災者への個々の状況に応じた支援

を進めることが重要と考えられる

(2) 複合的な課題を有する世帯への支援

被災地における課題

- 在宅被災者は、住まいの再建のほか、福祉や就労等様々な課題を抱えている
 - ・ 家族の入院により生活状況が悪化し、自身も体調悪化、屋根や外壁の修理費用が捻出できず
 - ・ 震災の影響で勤務先を解雇。心労から病気を発症し、生活困窮

課題への対応

- 関係機関が連携し被災者のニーズに対応している例あり
 - ・ 県、被災市町村(防災、住宅、福祉等)、専門家等が連携して、住宅問題や生活面での課題が解決されていない世帯への支援のための体制を構築し、支援を実施

(3) 住まいの修理が十分にできない世帯への支援

被災地における課題

- 支援制度を利用したものの、十分に修理できないまま自宅で生活し続ける世帯が存在
 - ・ 半壊で、応急修理制度を利用したが、床の補修も十分できないまま住み続ける状況

課題への対応

- 公営住宅への入居を認めている例あり
 - ・ 被災者の状況を個別に把握することにより、公営住宅の入居について柔軟に対応

※ 一方で制度的な課題も(下記項目4参照)

3 応急仮設住宅入居者への支援

応急仮設住宅の利用状況

- 近年の災害では、民間賃貸住宅を仮設住宅として利用する賃貸型応急住宅が増加。特に都市部では顕著

(阪神・淡路大震災では約4.8万戸の応急仮設住宅のうち、賃貸型は約140戸)

表 応急仮設住宅の種類別の利用状況

(単位:戸)

	建設型応急住宅	賃貸型応急住宅	その他	計
宮城県 (H23東日本大震災)	21,610 (45.2%)	25,137 (52.5%)	1,114 (2.3%)	47,861 (100%)
岩手県 (H23東日本大震災)	13,218 (75.1%)	3,364 (19.1%)	1,019 (5.8%)	17,601 (100%)
熊本県 (H28熊本地震)	4,139 (20.8%)	14,923 (74.9%)	858 (4.3%)	19,920 (100%)
仙台市	1,497 (12.0%)	10,216 (81.7%)	786 (6.3%)	12,499 (100%)
熊本市	510 (4.6%)	9,916 (89.7%)	626 (5.7%)	11,052 (100%)

(注) 宮城県・仙台市は平成24年4月末時点、岩手県は23年12月末時点、熊本県・熊本市は29年5月末時点

被災地における課題

- 賃貸型応急住宅は、居所が点在し、建設型応急住宅に比べて支援が手薄となり、特に被災時と被災後に居住した市町村が異なる場合の支援方策の検討が必要

課題への対応

- 市町村相互に被災者への支援を行うための枠組みを整備している例あり
 - ・ 定期的な見守り等の支援業務を、転出元の市町村の依頼を受けて、転入先の市町村が担う取組を実施

被災地における課題

- 応急仮設住宅退去後の恒久的な住まい確保に向けた生活再建等の支援の検討が必要

表 熊本地震における住まいの再建方針(熊本県) (単位:世帯)

区分	決めている	まだ決めていない	計
建設型応急住宅	3,194 (82.2%)	691 (17.8%)	3,885 (100%)
賃貸型応急住宅	9,639 (74.6%)	3,287 (25.4%)	12,926 (100%)
計	12,833 (76.3%)	3,978 (23.7%)	16,811 (100%)

(注) 調査は、熊本県が平成29年3月から6月にかけて実施

課題への対応

- 関係機関が連携し、被災者への生活再建支援と転居支援を組み合わせた支援を実施している例あり
 - ・ 住まいと日常生活の再建の支援が必要な世帯については、「個別支援計画」を作成し、支援方針や関係機関の役割分担を決めて支援を実施

今後に向けた取組

- 地方公共団体において、
- ① 被災時と被災後に居住した市町村が異なる場合に円滑に見守り等の支援を行うための取組の実施
 - ② 被災者の支援ニーズが多岐にわたることを想定し、関係機関が一体となった支援の実施
- を進めることが重要と考えられる

4 住まい確保に係る制度上の課題①

(1) 救助に係る基準に関する課題

制度の概要

○ 災害救助法による救助の期間を定めた基準(※)では、住宅の応急修理は「発災から1か月以内に修理完了」とされている

※ 災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準(内閣府告示)

- ・ 上記の基準(一般基準)では救助の実施が困難な場合、都道府県知事等は、内閣総理大臣と協議し特別基準を設定

(参考)住宅の応急修理の費用は、半壊の場合、1世帯当たり59.5万円以内

【参考】応急修理の例(令和元年東日本台風)

工事前(R元.10.19)



工事後(R元.12.25)



2019/12/25

床上浸水による床修理
 寝室、居間、客間、台所(65㎡)
 消毒は親類などが実施、
 床下地は畳下地板以外再利用

調査結果

○ 応急修理は、調査した全ての被災市町村で、1か月以内に完了せず

表 応急修理制度の救助期間の延長状況(例)

災害名	発生時期 (災害救助法 適用時点)	一般基準による 完了期限	特別基準による延長状況	
			完了期限	救助期間
東日本大震災	平成 23年3月11日	23年4月10日	25年3月	約24か月
			25年5月	約26か月
熊本地震	28年4月14日	28年5月13日	令和元年9月	約41か月
平成29年7月 九州北部豪雨	29年7月5日	29年8月4日	30年3月	約8か月
平成30年7月 豪雨	30年7月5日	30年8月4日	継続中 (令和元年6月受付終了)	

(注) 当省の調査結果による。

(理由)

- i) 被害が甚大で、罹災証明書を発行するための被害認定調査にも時間を要する
- ii) 大規模災害時には修繕工事を行う事業者が不足し、物理的に困難 等

○ 特別基準による期間の延長は短期間かつ段階的で、住まいの再建に支障や混乱

- ・ 当初設定された延長期間(発災から3か月)以内に修理したところ、自宅の乾燥が不十分でカビが大量に発生
- ・ 申請者と事業者の双方から「工事が間に合わない」、「工事業者がいない」等の苦情が市に相次ぐ

○ 制度創設時(昭和28年)に比べて、制度の適用対象が拡大する一方、応急修理を担う人材は減少

- ・ 令和元年東日本台風を受け、対象住家は半壊以上から一部損壊にも拡大
- ・ 建設業に従事する人材のうち、大工の場合、昭和55年:約94万人→平成27年:約35万人
- ・ 一般住宅での断熱材利用は標準化 等

勧告

住宅の応急修理について、一般基準により災害の発生から完了まで1か月以内とされている救助期間を見直すこと(内閣府)

4 住まい確保に係る制度上の課題②

(2) 一時的な住まいの確保に係る課題

制度の概要

○ 住宅の応急修理制度を利用した場合、応急仮設住宅への入居はできない

(災害救助事務取扱要領)

応急修理制度は、住家が半壊等の被害を受け、そのままでは住むことはできないが、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にするものであるのに対し、応急仮設住宅は、住家が全壊等により滅失した者に対し、仮の住まいとして提供されるものであり、その対象は異なる

表 応急修理制度と応急仮設住宅の対象

	応急修理制度	応急仮設住宅
内閣府告示	住家が大規模半壊、半壊、半焼又は準半壊(一部損壊)の被害を受けた者	住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者
運用(災害救助事務取扱要領、事務連絡)	全壊であっても修理をすれば居住することが可能なら、利用可能(内閣総理大臣との協議が必要)	<ul style="list-style-type: none"> 半壊であっても、住み続けることが危険な程度の傷み(略)等取り壊さざるを得ない家屋の解体・撤去に伴い、自らの住居に居住できない者も対象(熊本地震) 半壊・大規模半壊であっても、水害により流入した土砂や流木等により住宅としての利用ができず、自らの住居に居住できない者も対象(令和元年東日本台風)

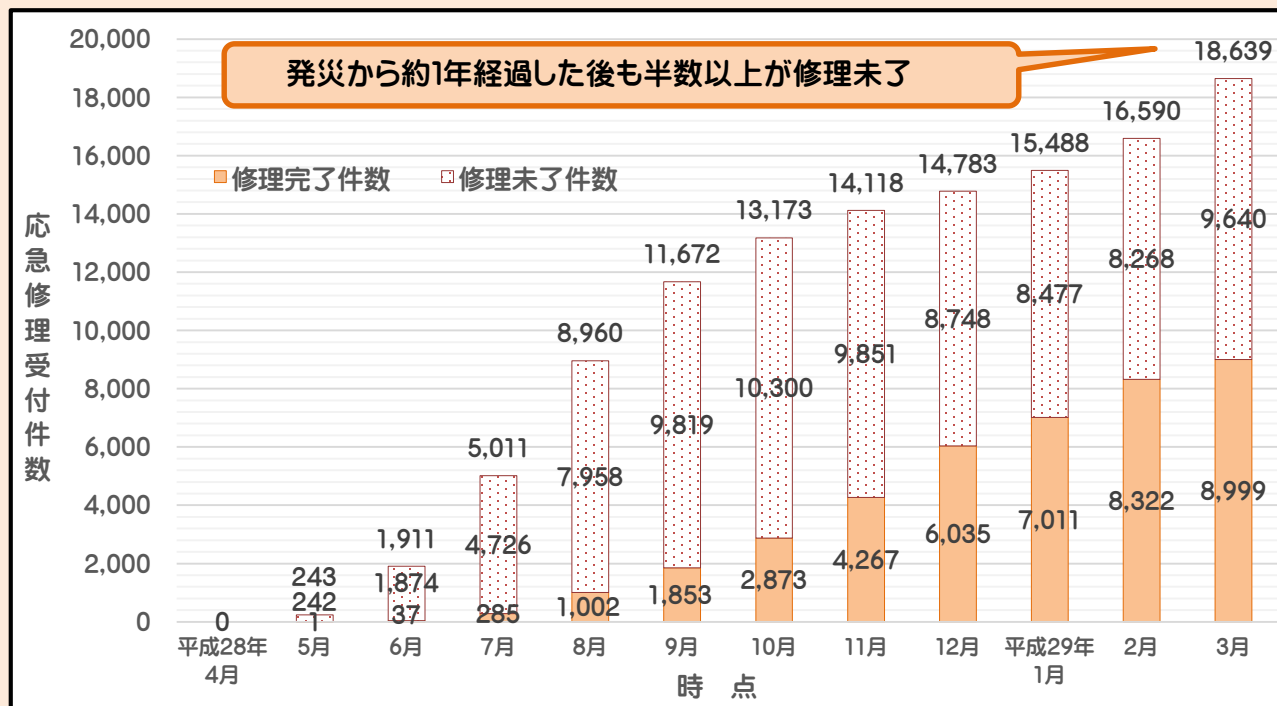
制度の利用対象は、従来は住まいの損壊の程度に着目されていたが、近年は被災者が自宅に住めるか否かに着目されている状況

調査結果

○ 応急修理完了までの期間は長期化し、発災後も壊れた自宅に住み続ける世帯が相当程度存在

表 熊本地震における応急修理の状況(熊本市)

(単位:件)



○ 応急修理制度を利用したものの、想定どおり修理できず引き続き壊れた自宅に住み続ける世帯が存在

- 半壊で、応急修理制度を利用したが、床の補修も十分できないまま住み続ける状況

勧告

応急修理制度の申込み後、修理完了までに長期間を要している被災者等損壊した自宅に居住し続ける者に対し、応急仮設住宅の供与を可能とすること(内閣府)

<補論> 救助の金銭給付について

【問題意識】

被災地方公共団体において、賃貸型応急住宅の供与に関し、救助の現物給付の考え方に沿って貸主（住宅所有者等）及び被災者との三者契約を行ったところ、事務手続が煩雑で家賃支払の遅延等が発生したことを踏まえ、災害救助法上の現物給付の原則の見直しを求める意見あり

賃貸型応急住宅、応急修理制度における金銭給付が被災者の住まい確保の迅速化や事務手続の簡素化になり得るかについて検討

【調査結果】

賃貸型応急住宅

（金銭給付を希望した地方公共団体の意見）

現物給付の三者契約の形態は、入居する被災者、行政、家主、不動産事業者と関係者が多いため、入居審査や契約審査、契約手続等に当たり、書類のチェックのみならず、関係者とのやり取りにも多大な労力を要する

- 金銭給付の場合、貸主への家賃支払が保証されないことから、被災者の応急的な住まいの確保という本来目的が達成されないおそれがある等の指摘

（国・地方公共団体の対応）

- 被災者への住まい提供の迅速化や事務手続の簡素化に向けた取組を実施し、一定の効果
 - ✓ 地方公共団体が確保した住まいを被災者に提供する方法（マッチング方式）から、被災者が自ら探す方法が可能に（東日本大震災以降）
 - ✓ 宮城県では、上記に加えて不動産関係団体と賃貸型応急住宅の供与の実施方法等について具体的に取り決めた協定を締結（令和元年）し、発災から入居受付開始までの期間を短縮
東日本大震災：約1か月⇒令和元年東日本台風：約1週間

応急修理制度

（金銭給付を希望した地方公共団体の意見）

契約事務手続等に時間を要するため、実際に修理依頼し着工するまでに相当の時間を要し、応急的な救助とは言い難い状況

- 金銭給付の場合は精算払いとなり、手元に現金がない被災者は速やかに修繕できないとの指摘
- 独自の補助金により、精算払いによる金銭給付を行っている市町村では、手続の煩雑さは変わらないこと、被災者が作成する書類（完了届等）が多くなり被災者にとって手間が増えるとの指摘

（国の対応）

- 審査に係る事務の簡素化を提示
 - ✓ 世帯収入の確認を不要とし、被災者による資力に関する申出書の提出で可（熊本地震以降）
 - ✓ 修理見積書（例）の様式を簡素化して提示（令和元年東日本台風以降）
 - ✓ 要件審査を経ずに、必要書類の提出のみで申請が可能（同上）

- 金銭給付にすることで、現物給付より手続が簡素化され得るかどうかについては判断できず
- 賃貸型応急住宅に係る手続については、国における運用改善や地方公共団体による取組により、簡素化するとともに被災者への住まいの提供も迅速化
- 一方、応急修理制度に係る手続については、国が提示した手続の簡素化が図られたところであることから、今後もその状況を注視

参考 1 近年の災害における被害の概況

災害の種類	災害名	被害状況（災害救助法適用外の市町村含む）									
		時点	人的被害（人）				住家被害（棟）				
			死者	行方不明者	負傷者		全壊	半壊	一部破損	床上浸水	床下浸水
重傷	軽傷										
地震	東日本大震災	令和2年3月10日	19,729	2,559	6,233		121,996	282,941	748,461	1,628	10,075
	熊本地震	平成31年4月12日	273	—	1,203	1,606	8,667	34,719	163,500	—	—
風水害	平成27年9月 関東・東北豪雨 (台風18号等)	平成28年2月19日	8	—	8	72	80	7,022	343	1,925	10,353
	平成28年 台風第10号	平成28年11月16日	22	5	5	10	502	2,372	1,143	241	1,694
	平成29年7月 九州北部豪雨	平成30年1月17日	42	2	9	25	325	1,109	88	222	2,009
	平成30年 7月豪雨	平成31年1月9日	237	8	123	309	6,767	11,243	3,991	7,173	21,296
	令和元年 房総半島台風	令和元年12月5日	1	—	13	137	342	3,927	70,397	127	118
	令和元年 東日本台風	令和2年2月12日	99	3	40	341	3,280	29,638	35,067	7,837	23,092

（注） 内閣府の資料に基づき、当省が作成した。

参考2 住まい再建に係る支援制度の概要（令和元年東日本台風の例）

損害割合		応急修理制度 (災害救助法)	被災者生活再建支援金 (被災者生活再建支援法)
全壊（50%以上）		0円 ※ ただし、応急修理を行い、居住 が可能な場合は最大59.5万円	①と②の合計 ①基礎支援金：100万円 ②加算支援金（建設・購入）：200万円 "（補修）：100万円 "（賃貸）：50万円
半壊	大規模半壊 (40%以上50%未満)	最大59.5万円	①と②の合計 ①基礎支援金：50万円 ②加算支援金（建設・購入）：200万円 "（補修）：100万円 "（賃貸）：50万円 ※ただし、やむを得ず解体した場合は全壊と同額
	その他 (20%以上40%未満)	最大59.5万円	0円 ※ただし、やむを得ず解体した場合は全壊と同額
一部損壊（準半壊）（仮称） (10%以上20%未満)		最大30万円	0円
一部損壊（10%未満）（仮称）		0円	0円

(注)1 内閣府の資料に基づき、当省が作成した。

2 損害割合に係る「一部損壊（準半壊）」及び「一部損壊（10%未満）」の取扱いは、令和元年東日本台風における住家の被害認定調査を対象とした暫定的な措置であり、名称も仮称である。

3 被災者生活再建支援金は、世帯人数が1人の場合は、各該当欄の金額の3/4の額である。

4 上記のほか、地方公共団体独自の事業による補助金や災害義援金が支給される場合がある。