

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－ の結果に基づく勧告に対する改善措置状況（フォローアップ）の概要

令和3年9月30日

〔 ○勧告先：内閣府 ○勧告日：令和2年3月31日 ○回答日：令和3年9月17日 ※改善状況は令和3年8月10日現在 〕

背景

- 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

ポイント

- 勧告時、内閣府に対し、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の観点から、①**住宅の応急修理に関する救助期間**、②**応急修理完了までに長期間を要している被災者等の一時的な住まいの確保**に関する2項目について改善を求めた。
- これを踏まえ、内閣府では、
 - ①内閣府告示を改正し、災害発生の日から1か月以内としていた救助期間を3か月以内（国の災害対策本部が設置された災害にあっては6か月以内）に見直し
 - ②災害救助法（昭和22年法律第118号）の運用等について定める「災害救助事務取扱要領」を改定し、応急修理期間中に応急仮設住宅を使用することを可能とする取扱いを明記等 全2項目について、必要な改善措置が講じられている。
- 主な勧告事項とこれに対する改善措置の概要は、次ページ以降のとおり。

応急修理の例（令和元年東日本台風）



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（注1）では、住宅の応急修理（注2）は「発災から1か月以内に修理完了」とされている。

（注）1 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（平成25年内閣府告示第228号）

上記の基準（以下「一般基準」という。）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

2 災害のため住家が半壊等の被害を受け、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、必要最小限度の部分の修理を行うもの

主な勧告（調査結果）

- 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。

- ・ 応急修理は、調査した全ての被災市町村で一般基準の1か月以内で完了せず、完了期限の延長に係る特別基準を適用

（理由）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時間を要することや修繕工事を行う事業者が不足し、物理的に困難等

- ・ 特別基準による完了期限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
- ・ 制度創設時（昭和28年）以降救助期間の見直しが行われていないが、制度の適用対象の拡大、応急修理を担う人材の減少、住宅の構造や設備など制度を取り巻く環境も大きく変化

主な改善措置状況

- 令和3年6月に「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」を改正し、住宅の応急修理の一般基準について、災害発生の日から1か月以内としていた救助期間を災害発生の日から3か月以内（国の災害対策本部が設置された災害にあっては6か月以内）に見直し

2 被災者の一時的な住まいの確保に関する課題

【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」（令和元年10月時点）

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、破損箇所を手を加えれば、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、その対象は異なるとされ、併給は認められない。

主な勧告（調査結果）

○ 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。

- ・ 応急修理完了までの期間は、大規模災害時には長期化し、発災後も壊れた自宅に住み続ける世帯が相当程度存在

主な改善措置状況

- 令和3年5月に、災害救助法の運用等について定める「災害救助事務取扱要領」において、応急修理期間中に応急仮設住宅を使用することを可能とする取扱いを明記する改定を行い、当該改定内容について、都道府県等に対して周知

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－ の結果に基づく勧告に対する改善措置状況（フォローアップ）の概要

【調査の実施時期等】

- 1 実施時期 平成 30 年 10 月～令和 2 年 3 月
- 2 対象機関 調査対象機関：内閣府、復興庁、総務省、厚生労働省、国土交通省
関連調査等対象機関：都道府県（25）、市町村（69）、関係団体等

【勧告日及び勧告先】 令和 2 年 3 月 31 日 内閣府

【回答年月日】 令和 3 年 9 月 17 日 内閣府 ※改善状況は令和 3 年 8 月 10 日現在

【調査の背景事情】

- 平成 23 年 3 月の東日本大震災では、多数の避難者が発生し、他の避難者との関係等から自宅での生活を余儀なくされる者が少なくなく、発災当初では食料の提供が受けられない状況や、支援物資などの必要な情報が知らされない状況、その後には自宅の再建が思うように進まない世帯の存在が指摘された。また、平成 28 年 4 月の熊本地震では、全半壊した自宅や軒先の倉庫で暮らし、自宅の再建を含めた生活再建が進まない世帯の存在や、30 年 7 月の西日本を中心とした豪雨でも浸水を逃れた自宅の 2 階で暮らす世帯の存在が指摘された。
- 甚大な住家被害を伴う災害は毎年のように発生しており、平成 30 年度は西日本を中心とした豪雨のほか北海道胆振東部地震、令和元年度は東日本を中心とした台風により住家被害が多数生じている。さらに、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、東日本大震災よりもはるかに多くの避難者が発生することが想定されており、国だけではなく、地方公共団体や被災者支援を行う関係機関等が連携しながら、これらの災害が発生した際の住まいの確保を含めた被災者の生活再建の支援のために、あらかじめ対策を講ずることが重要となっている。
- この行政評価・監視では、以上のような状況を踏まえ、被災者の生活再建支援の視点から、被災地における被災者への支援の実施状況と被災者支援を行う上での課題及び課題への対応状況を把握し、被災地での課題を踏まえ、今後起こり得るとされる災害への備えへ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国や地方公共団体における今後の支援等の在り方を検討したものである。

勧告事項等	内閣府が講じた改善措置状況
<p>災害救助における住まい確保に係る制度上の課題</p> <p>1 救助に係る基準に関する課題</p> <p>(勧告要旨)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>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。</p> </div> <p>(説明)</p> <p>《制度の概要》</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 災害救助法（昭和22年法律第118号）は、災害に際して、国が地方公共団体等の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的としている。 ○ 災害救助法上の救助の方法や期間等は、内閣総理大臣が定める基準（以下「一般基準」という。）に従い、都道府県知事等が定めることとされている（災害救助法施行令（昭和22年政令第225号）第3条第1項）。また、一般基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事等は、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（以下「特別基準」という。）とされている（同令第3条第2項）。 ○ 災害救助法に基づく救助項目のうち、住まいに被害を受けた者に対する支援である応急修理制度は、同法が適用された地域において、災害のため住家が半壊、半焼又はこれらに準ずる程度の損傷を受け、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、必要最小限度の部分の修理を行うものである。応急修理制度の救助期間は、内閣府告示（注）に基づき、一般基準で災害発生の日から1か月以内に完了することとされている。 <p>（注） 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（平成25年内閣府告示第228号（令和元年10月23日改正）。以下同じ。）</p>	<p>→ 今回の勧告を受け、内閣府では、適切な救助期間を設定するため、平成30年7月豪雨等の近年の災害において、発災から被災した住宅の応急修理が完了するまでに要した期間に関する実態を調査した。その結果、発災から1か月以内に応急修理が完了したケースはほとんどなかったが、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）に基づく国の災害対策本部（注）の設置に至らないと想定される規模の災害では、3か月で7割近くの応急修理が完了している実例があった。一方で、国の災害対策本部の設置が想定される規模の災害では、3か月ではおおむね3割の完了にとどまり、6か月でおおむね6割の応急修理が完了していた。</p> <p>（注） 災害対策基本法に基づく国の災害対策本部とは、同法第23条の3第1項に規定する特定災害対策本部、同法第24条第1項に規定する非常災害対策本部又は同法第28条の2第1項に規定する緊急災害対策本部を指す。以下同じ。</p> <p>こうした実態調査の結果を踏まえ、令和3年6月18日に内閣府告示を改正し、住宅の応急修理の一般基準について、災害発生の日から1か月以内としていた救助期間を、災害発生の日から3か月以内（災害対策基本法に基づく国の災害対策本部が設置された災害にあつては6か月以内）と見直した。</p> <p>なお、早期に救助を完了させ、被災者に通常の生活を取り戻していただくには、被災地方公共団体において、工務店団体による応急修理等に係る相談体制の支援や活用できる修理業者に関する周知を図っていただくなどの取組が重要であると考えており、内閣府及び国土交通省においてもこれらの取組に対する支援を行っているところである。また、このような取組や被災した住宅の応急修理に当たっての留意事項等について整理し、令</p>

勧告事項等	内閣府が講じた改善措置状況
<p>《調査結果》</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 調査した全ての被災市町村で、1 か月以内に住宅の応急修理が完了せず、完了期限の延長に係る特別基準を適用 <ul style="list-style-type: none"> 応急修理の実施が長期間に及んでいる理由について、被災市町村では、 <ul style="list-style-type: none"> 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時間を要すること、 ii) 大規模災害時には修理を行う事業者が不足することから、物理的に短期間での修理が困難であること、 iii) マンションの場合には、住人の合意形成等に時間を要すること、 iv) 水害の場合には、土砂の撤去のほか住居の乾燥に時間を要すること等を挙げている。 ○ 応急修理の特別基準による完了期限の延長は 1 か月ごと等短期間で繰り返される状況。内閣府との協議を行った県及び完了期限が延長された市町村からは、完了期限の延長が短期間かつ段階的になっていることから、被災者が再建方針を検討するための時間が不足しているままに判断を迫られたことによる支障や、被災地の住まいの再建に関する実態に合った期間の設定方法を求める意見等あり。 ○ 応急修理制度は、昭和 28 年に災害救助法の救助項目として追加され、それ以降その救助期間の見直しは行われていない。制度創設から現在までの間に、適用対象となる住家被害の程度や対象者の範囲が拡大されているとともに、応急修理を担う建設業の労働者数、住宅の構造や設備等も大きく変化 <p>2 被災者の一時的な住まいの確保に関する課題</p> <p>(勧告要旨)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>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</p> </div>	<p>和3年2月に内閣府のホームページにおいて、災害救助法の運用等に係る情報の一部として掲載したところである。</p> <p>→ これまで、住宅の応急修理と応急仮設住宅の供与については、救助の対象が異なることから、併用しないこととしていたところであるが、令和 2</p>

勧告事項等	内閣府が講じた改善措置状況
<p data-bbox="188 196 376 228">能とすること。</p> <p data-bbox="181 245 259 277">〔説明〕</p> <p data-bbox="174 295 349 327">《制度の概要》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="165 344 1104 472">○ 災害が発生し、災害救助法が適用された場合、自宅が損壊した世帯では、その損壊の程度に応じて、応急修理制度を利用した自宅の修理、応急仮設住宅等への入居が可能となる。 <li data-bbox="165 489 1104 617">○ 内閣府告示により、応急修理制度は、住家が大規模半壊、半壊、半焼又は準半壊の被害を受けた者が対象であるのに対し、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が対象とされている。 <li data-bbox="165 635 1104 954">○ 「災害救助事務取扱要領」（令和元年 10 月内閣府政策統括官（防災担当））においても、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ができないが、破損箇所を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って、その対象者は異なるとされ、「応急修理と応急仮設住宅の併給は認められない」とされている。 <li data-bbox="165 971 1104 1291">○ 内閣府では、近年の大規模災害の状況を踏まえ、応急仮設住宅の入居対象者の弾力的な運用を行っており、東日本大震災では、長期にわたり自らの住家に居住できない場合には全壊等以外でも応急仮設住宅への入居を可能としたほか、熊本地震では半壊であっても住み続けるのが危険な程度の傷み等がある場合には家屋の解体・撤去を条件に入居可能としている。さらに、令和元年東日本台風では半壊であっても、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とされた。 <p data-bbox="174 1356 322 1388">《調査結果》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="165 1406 1104 1437">○ 住宅の応急修理は、大規模災害時には災害復旧・復興関連の工事が集中 	<p data-bbox="1153 196 2074 419">年 7 月豪雨の発生を受け、修理業者の不足等の課題もあり、修理期間が長期化することも実態としてあること等を踏まえ、応急修理期間中に応急仮設住宅を使用することを可能とし、この旨を令和 2 年 7 月 16 日に公表した（「応急修理期間中における応急仮設住宅の使用について」内閣府（防災担当））。</p> <p data-bbox="1153 437 2074 660">あわせて、令和 2 年 7 月豪雨における応急修理期間中の応急仮設住宅の使用に当たっての留意点等について、「令和 2 年 7 月豪雨に係る応急仮設住宅について」（令和 2 年 7 月 17 日付け内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者生活再建担当）事務連絡）により、都道府県等に対して周知した。</p> <p data-bbox="1153 678 2074 805">令和 3 年 2 月に、令和 2 年 7 月豪雨以降、応急修理期間中に応急仮設住宅を使用することを可能としている旨を記載した資料を内閣府ホームページに掲載し、情報提供を行っている。</p> <p data-bbox="1153 823 2074 1094">また、令和 3 年 5 月に、災害救助法の運用等について定める「災害救助事務取扱要領」（令和 3 年 5 月内閣府政策統括官（防災担当））において、応急修理期間中に応急仮設住宅を使用することを可能とする取扱いを明記する改定を行い、当該改定内容について、「災害救助事務取扱要領（令和 3 年 5 月）について」（令和 3 年 5 月 24 日付け府政防第 658 号－1 内閣府政策統括官（防災担当）通知）により、都道府県等に対して周知した。</p>

勧告事項等	内閣府が講じた改善措置状況
<p>し、修理を行う事業者が不足することや、水害の場合には自宅の乾燥が必要となること等により修理完了までの期間が長期化しており、発災後も修理が完了するまでの間、壊れた自宅に住み続ける世帯が相当程度存在したものと考えられる。</p> <p>○ 応急修理制度を利用したものの、当初の想定どおりに修理できず応急仮設住宅への入居を希望する例などがみられたが、住宅の応急修理と応急仮設住宅の供与の併給が認められていないことから、損壊した自宅で生活し続ける被災者が生じている例あり。</p> <p>○ 被災者に一時的な住まいを確保させるためには、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）に基づく公営住宅の目的外使用等がある。しかし、近隣に公営住宅がない場合や、応募者多数により抽選から漏れた場合には、自費で民間賃貸住宅を利用せざるを得ず、応急修理制度を利用しつつ公営住宅に入居することができた被災者との支援に格差が生じている状況</p>	