

5 災害救助における住まい確保に係る制度上の課題

【調査結果の概要】

① 救助に係る基準に関する課題

災害救助法は、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（災害救助法施行令第3条第1項）。また、当該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こととされている（同令第3条第2項）。

（注） 以下、内閣総理大臣が定める基準を「一般基準」、都道府県知事が内閣府に協議し、その同意の上に定める基準を「特別基準」という。

災害救助法に基づく救助項目のうち、応急修理制度については、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。調査した全ての被災市町村では、特別基準による完了期限の延長が行われており、熊本地震の被災市町村では最長で約41か月延長され、平成30年7月豪雨の被災市町村では令和元年12月現在も完了期限が延長されている。このような状況となっている理由としては、i) 被害が甚大である場合、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) 修理を行う事業者に限りがあることから物理的に短期間で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が必要となること等が挙げられる。

このような状況から、応急修理の一般基準である「1か月以内に完了」は、現実的な基準とは言えず、かえって被災者や修理業者の混乱を招くものとなっている。

また、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がみられ、被災市町村では、水害による被災者が当初延長された期限内に修理を完了しようとして自宅の乾燥が不十分なまま慌てて応急修理したところ、カビが大量に発生した状況や、延長後の完了期限までが短期間であることから修理業者が確保できない等の状況がみられた。

さらに、応急修理制度は、昭和28年の創設当時と比べて、その対象となる住家被害の程度や対象者の範囲が拡大され、制度の適用対象がより幅広く設定されるとともに、住宅事情等も大きく変化している。

② 被災者の一時的な住まいの確保に関する課題

上記①のとおり、住宅の応急修理に要する期間は長期化しており、熊本地震で被災した熊本市では、発災から約1年後の平成29年3月時点で9,640件の応急修理が完了しておらず、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。

また、上記項目 3(2)のとおり、応急修理制度を利用した被災者の中には、十分な修理ができず再建方針を変更しようとしたものの、同制度を利用した場合には応急仮設住宅に入居することができないことから、壊れた自宅に住み続けざるを得ない状況がみられた。

これらの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、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となっている。

このような課題を解消するために、例えば、一時的に応急仮設住宅を提供するなどの対応策を講ずることにより、発災直後の時間的にも精神的にも余裕がない中で応急修理制度の利用か応急仮設住宅への入居かの選択を迫られるような状況が緩和され、自宅が損壊した被災者は仮の住居を確保しつつ、自宅の修理に取り組むことが可能となるものと考えられる。

(1) 救助に係る基準に関する課題

ア 災害救助法に基づく救助の基準

災害救助法は、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。同法における救助の程度、方法及び期間は、同法施行令により、都道府県知事等が内閣府告示により定められる一般基準に従いあらかじめ定めることとされている。

災害救助法における救助のうち、住まいに被害を受けた者への支援である応急仮設住宅の供与及び応急修理制度については、一般基準として費用限度額及び救助期間が定められており（図表 5-①、資料 5-①）、調査した被災地方公共団体においても、地域防災計画等において、一般基準に倣った基準が設定されている。

また、一般基準による救助の程度、方法及び期間について、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、特別基準を定めることができるとされている。

図表 5-① 応急仮設住宅の供与及び応急修理制度における一般基準

救助の種類		一般基準		備考
		費用限度額	救助期間	
応急仮設住宅の供与	建設型	1戸当たり 571万4,000円以内	完成の日から最長2年 「特定非常災害」の指定がある場合のみ、1年を超えない期間ごとの延長可	着工時期の一般基準は、災害発生の日から20日以内
	賃貸型	地域の実情に応じた額		災害発生の日から速やかに提供
住宅の応急修理	全壊・大規模半壊	1世帯当たり 59万5,000円以内	災害発生の日から1か月以内に完了	金額は、特別基準の設定なし
	一部損壊	1世帯当たり 30万円以内		

(注) 1 内閣府の資料に基づき、当省が作成した。

2 下線部は、特別基準の設定が可能な項目である。

3 費用限度額は、災害時の実績額等を踏まえた基準額の見直し及び消費者物価指数等による物価スライドを反映することとしており、令和元年12月時点の金額である。

イ 近年の大規模災害における特別基準の適用状況

応急仮設住宅の供与及び住宅の応急修理については、調査対象とした全ての災害において、建設型応急住宅の建設費用限度額の増額や住宅の応急修理の完了期限の延長等の特別基準が適用されている（図表 5-②、③）。

図表 5-② 東日本大震災における応急仮設住宅の供与及び住宅の応急修理に係る特別基準の適用状況の例

救助の種類	適用対象	一般基準	特別基準		
			岩手県	大船渡市	大槌町
応急仮設住宅の供与	対象の拡大	住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者	住家を全焼、全壊又は流出以外の被害でやむを得ず解体する等自らの住居に居住できない者	県が直接実施	県が直接実施
	着工時期 *建設型のみ	発災から20日以内に着工	132日間		
	費用限度額の増額（1戸当たり） *建設型のみ	238万7,000円以内	578万7,750円		
	供与期間の延長 （注3）	2年以内	供与中		
住宅の応急修理	完了期限の延長	発災から1か月以内に完了	-（注4）	379日 （平成24年3月23日まで）	383日 （平成24年3月27日まで）

（注）1 当省の調査結果による。

2 一般基準の費用の限度額は、災害救助法が適用された時点の金額である。

3 応急仮設住宅の供与期間については、特定非常災害の指定がある場合のみ、1年を超えない期間ごとの延長が可能である。

4 住宅の応急修理については、県は市町村にその事務を委任している。

図表 5-③ 熊本地震における応急仮設住宅の供与及び住宅の応急修理に係る特別基準の適用状況の例

救助の種類	適用対象	一般基準	特別基準		
			熊本県	熊本市	益城町
応急仮設住宅の供与	費用限度額の増額（1戸当たり） *建設型のみ	266万円以内	806万8,254円	844万5,223円	県が直接実施
	供与期間の延長 （注3）	2年以内	供与中	供与中	供与中
住宅の応急修理	完了期限の延長	発災から1か月以内に完了	-（注4）	1,064日 （平成31年3月13日まで）	1,259日 （令和元年9月24日まで）

（注）1 当省の調査結果による。

2 一般基準の費用の限度額は、災害救助法が適用された時点の金額である。

3 応急仮設住宅の供与期間については、特定非常災害の指定がある場合のみ、1年を超えない期間ごとの延長が可能である。

4 住宅の応急修理については、県は市町村にその事務を委任している。

ウ 住宅の応急修理の救助期間に係る運用実態等

(7) 一般基準の設定と運用の実態等

被災した住宅の必要最小限度の部分の修理を行うための応急修理制度の救助期間は、内閣府告示に基づき、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が、内閣府は、完了期限が1か月以内とされた根拠や経緯は不明であるとしており、昭和28年に災害救助法の救助項目に住宅の応急修理が追加されて以降、見直しは行われていない（注）。

（注） 厚生省社会局施設課監修「災害救助の実務」（昭和34年9月災害救助問題研究会）によると、住宅の応急修理の救助期間は、「他の救助と同様なるべく速やかに措置されるべきものであるが、この仕事の複雑さ、困難さを考慮し」、「被害の規模が相当大きい場合を想定して定められた」とされている。

一方、調査した全ての被災市町村では、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の適用を受けている。調査した被災市町村における、特別基準による延長期間をみると、東日本大震災の被災市町村では最長で約26か月、熊本地震の被災市町村では最長で約41か月延長され、これらの災害より被災規模の小さかった平成28年台風第10号及び平成29年7月九州北部豪雨の被災市町村でも約8か月延長されている。さらに、平成30年7月豪雨の被災市町村では、令和元年12月現在も完了期限が延長されている（図表5-④）。

図表 5-④ 応急修理制度の救助期間（完了期限）の延長状況の例

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	市町村名	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	大船渡市	24年3月	約12か月
			釜石市	25年3月	約24か月
			名取市	24年9月	約18か月
			多賀城市	25年5月	約26か月
平成27年9月 関東・東北豪雨	27年9月9日	27年10月8日	常総市	28年3月	約7か月
熊本地震	28年4月14日	28年5月13日	熊本市	31年3月	約35か月
			益城町	令和元年9月	約41か月
平成28年台風 第10号	28年8月30日	28年9月29日	岩泉町	29年5月	約8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	朝倉市	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	岡山市	継続中 (令和元年6月受付終了)	

(注) 当省の調査結果による。

このように応急修理の実施が長期間に及んでいる理由について、被災した市町村では、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。

このうち、罹災証明書の発行時期について、熊本地震における熊本市の例をみると、市内全域にわたって大きく被災したことなどから、住家被害が半壊以上の被災者に対して罹災証明書の発行が開始されたのは、発災から1か月程度経過した5月17日であり、これは住宅の応急修理の一般基準による完了期限後となっている。

また、被災した市町村からは、特に水害の場合、まず土砂を撤去し、浸水部分を乾燥させた後でなければ応急修理の実施の可否を判断できないため時間を要するとの意見がみられた(図表5-⑤)。

図表 5-⑤ 住宅の応急修理の期間が長期に及んでいる理由

- 一般基準の「1か月以内に完了」では罹災証明書発行のための被害認定調査も終わっておらず、被災者が再建方法を判断するには短すぎる。特に水害の場合は、土砂の撤去に1か月程度要し、その後住居を乾燥させる必要があるがあり、これらの様子を見てからでなければ応急修理をするかどうか判断できない。
- 大規模災害時は、住家に限らず修理・工事等が必要な状況が多く発生し、資材・人材等が大きく不足するため、応急修理のみを対象とした小規模な修理の依頼を受けてもらえる業者は更に少ない。また、被災者が信頼できる業者を選ぶためその順番待ちにも時間を要する。このため、1か月以内に修理を完了させるのは不可能である。
- マンションの応急修理の場合、総会の招集・開催等、合意形成の期間が必要であり、1か月以内に完了することは、極めて現実的でなく困難である。
- 応急修理のみで生活できるようになる被災者は少ない上、被災者にとって住家の修理は生活再建としての性格が強い。このため、多くの被災者は本格的修理の一部として応急修理を活用しているため、修理期間も長期化している。特に水害の場合、生活できるよう修理するためには、土砂等の撤去や乾燥が必要となり、時間と費用を要する。

(注) 当省の調査結果による。

(イ) 特別基準の適用と運用実態等

内閣府告示により災害発生の日から「1か月以内に完了」とされている応急修理制度の一般基準による完了期限は、都道府県知事等が内閣総理大臣に協議することにより特別基準を適用し延長することが可能となっているが、被災市町村におけるその延長方法は、短期間の延長が繰り返されるものとなっている。調査対象とした災害のうち、東日本大震災、熊本地震及び平成30年7月豪雨のような大規模災害においても、このような延長方法がとられており、熊本地震では数か月ごとに延長された市町村がみられたほか、平成30年7月豪雨では1か月ごとに延長された市町村もみられた。

このうち、熊本地震の被災市町村における特別基準の適用状況をみると、熊本県と内閣府の協議により、完了期限の延長は発災した平成28年4月から同年12月までの間に数か月ごとに3回行われ、これを踏まえ、各市町村では、被災者に対して完了期限の延長をその都度周知している(図表5-⑥)。

図表 5-⑥ 熊本地震の被災市町村における住宅の応急修理の完了期限等

時 期	適用内容等	完了期限
平成 28年4月14日	発災、災害救助法適用	28年5月13日
4月26日	熊本県が応急修理制度の実施要領を定め、市町村に 応急修理に係る事務の実施を要請	
5月10日	修理完了期限延長 <u>(1回目の延長)</u>	7月13日
6月8日	修理完了期限延長 <u>(2回目の延長)</u>	12月13日
12月18日	修理完了期限延長 <u>(3回目の延長)</u>	31年3月13日

(注) 1 熊本県の資料に基づき、当省が作成した。

2 修理業者の人手不足等による工事の遅延等のやむを得ない事情により平成31年3月13日の完了期限までに修理できないと見込まれる住宅を有する市町村については、熊本県と内閣府の協議により、最長で令和元年10月まで完了期限が延長された。

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がみられた(図表 5-⑦)。

図表 5-⑦ 応急修理制度の特別基準の運用に係る支障や見直しを求める意見等

- 当初延長された特別基準による完了期限が発災後 3 か月とされたことから、自宅の乾燥が不十分なまま慌てて応急修理したところカビが大量に発生する状況がみられた。
- 最終的な完了期限が不透明な中で、被災者に対し、修理業者が応急修理制度の利用を勧める営業活動を行うなど、避難所生活により肉体的・精神的負担に直面している被災者の冷静な判断を妨げるおそれがある状況がみられた。
- 災害復旧・復興工事の発注が集中し、施工業者が不足したが、特別基準による完了期限が段階的な延長しか認められなかったため、施工業者が、期限までに工事完了できないとして修理の受託が円滑に進まず、業者不足が一層深刻化した。このため、国が災害の規模に応じて自らの判断により包括的に特別基準を適用し、応急修理の実施に必要な十分な期間の延長をしてほしい。
- 特別基準による完了期限が段階的に延長された結果、申請者及び事業者の双方から「工事が間に合わない」、「工事業者がいないから期限を延ばせ」等の苦情が相次ぎ、職員にとって相当な負担となった。市では、期限が延長される可能性は認識していたものの、延長が認められる前に被災者に事前に伝えることができなかった。
- 特別基準による完了期限の延長が段階的であったため、当初の期限内で、資材価格や人件費が高騰している時期に修理した被災者と、期限延長後の価格が落ち着いた時期に修理した被災者の間で、修理の程度に差が生じている。
- 特別基準による完了期限の延長について県を通じ内閣府と協議を行った結果、1 か月ごとの延長が認められたが、万が一延長が認められない場合には対応に苦慮することが想定されることから、災害規模に応じて、早期に余裕を持った期間の延長をしてほしい。

(注) 当省の調査結果による。

このような状況について、内閣府は、i) 応急修理が、他の救助と同様、迅速かつ円滑な運用により完了すべきものであり、ii) 特別基準による延長期間も必要最小限度の期間でなければならないこととされてきたことから、実態として短期間かつ段階的になっているものであるとしている。

(ウ) 応急修理制度の適用対象、住宅事情等の変化

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たものであるが、制度創設から現在までの間に、以下のとおり、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している。

- i) 応急修理制度の対象となる住家被害の程度については、制度創設当初は、半壊のみとされていたが、現在では運用により、全壊等であっても修理すれば居住することが可能な場合は対象とされているほか、令和元年 10 月には令和元年房総半島台風及び令和元年東日本台風を受けて準半壊についても対象とされるなど、適用対象となる住家被害の程度が拡大されている。

- ii) 応急修理制度の対象者として内閣府告示により定められている「自らの資力では応急修理をすることができない者」については、制度創設当初は、生活保護法の被保護者等に限定していたが、その後、一定の世帯収入以下であれば対象となるよう見直された。さらに、平成 28 年 5 月には熊本地震を受けて世帯収入の基準が撤廃され、資力が不足する旨を記載した申出書を提出すれば足りるとされるなど、資力要件の弾力化が図られており、適用対象となる被災者の範囲が拡大された。
- iii) 住宅の修理を担うこととなる建設業に従事する者のうち、例えば、大工の就業者数は、昭和 55 年の約 94 万人をピークに減少を続け、平成 27 年には約 35 万人と、約 62.8%減少している。また、建設・土木作業に従事する就業者数全体でも、昭和 55 年の約 317 万人をピークに減少を続け、平成 27 年には約 205 万人と約 35.3%減少しており、災害時における、建設業関係者の人手不足が指摘されている（注 1）。
- iv) 応急修理の対象部分は、「居室、炊事場、便所等日常生活に必要最小限度の部分」（内閣府告示）とされており、災害救助事務取扱要領では、屋根等の基本部分、ドア等の開口部、上下水道等の配管・配線、トイレ等の衛生設備等が挙げられている。このうち、トイレの水洗化率及び浴室の保有率をみると、統計資料で確認できる最も古いデータである昭和 38 年時点のトイレの水洗化率は 9.2%、浴室の保有率は 59.1%であったが、平成 20 年時点ではそれぞれ 90.7%と 95.5%に増加しており、大半の住宅に普及しているなど、制度創設当時と比べて生活水準が向上し、住宅の設備等が大きく変化している（注 2）。また、住宅の建材としては、昭和 50 年代頃から、熱の伝わりを抑える断熱材を床や壁に設置することが標準的となっている。

（注）1 昭和 55 年国勢調査（総理府統計局）及び平成 27 年国勢調査（総務省）による。

2 昭和 38 年住宅統計調査報告（総理府統計局）及び平成 20 年住宅・土地統計調査報告（総務省）による。

このように、応急修理の完了期限に係る一般基準と、実際に修理に要する期間が大きくかい離し、特別基準による期限の延長も短期間かつ段階的となっていることにより、被災者の住まいの再建に支障が生じていること、応急修理制度は、創設時と比べて、その対象となる住家被害の程度や対象者の範囲が拡大され、制度の適用対象がより幅広く設定されているとともに、住宅事情等も大きく変化していることから、被災者の住まい再建の実態に即した一般基準の見直しが必要と考える。

(2) 被災者の一時的な住まいの確保に関する課題

ア 応急修理制度及び応急仮設住宅の供与

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。

また、災害救助事務取扱要領においても、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。

一方、同要領では、全壊等であっても修理すれば居住することが可能な場合、応急修理の対象者とするのが可能であるとしている。また、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（図表 5-⑧）。

図表 5-⑧ 応急修理制度及び応急仮設住宅への入居対象者

救助の種類	根拠等	対象者
住宅の応急修理	内閣府告示	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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（準半壊）を受け、自らの資力では応急修理をすることができない者 ○ 大規模な補修を行わなければ居住することが困難である程度に住家が半壊した者（大規模半壊）
	災害救助事務取扱要領	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害のため住家に被害を受け、そのままでは住むことができない状態にあるが、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、必要最小限の修理を行うもの ○ 全壊又は全焼等の住家は、修理を行えない程度の被害を受けた住家であるので、災害救助法による住宅の応急修理の対象とはならない。 ただし、<u>全壊等であっても修理すれば居住することが可能なら、内閣総理大臣と協議のうえ、住宅の応急修理の対象とすることが可能</u>
応急仮設住宅の供与	内閣府告示	<ul style="list-style-type: none"> ○ 全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者
	災害救助事務取扱要領	<ul style="list-style-type: none"> ○ 住宅が滅失し、自らの資力では住宅を確保できない者に対し、仮の住まいとして提供されるもの ○ 住家に直接被害はないが、二次災害等により被害を受けるおそれがあるなど、住家が全壊、全焼又は流出し、居住する家がない者と同等とみなす必要がある場合は、内閣府と連絡調整を図ること
	入居者の弾力的運用	<p>（東日本大震災）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 住家に直接被害がなくても、市町村長の避難指示等を受けた場合など、<u>長期にわたり自らの住家に居住できない場合には、全壊等により居住する住家を喪失した場合と同等とみなすことが可能</u> （注） 「東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について（その5）」（平成23年4月4日付け社援総発0404第1号厚生労働省社会・援護局総務課長通知） <p>（熊本地震）</p> <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や、生活環境保全上の支障となっている損壊家屋等の取り壊さざるを得ない家屋の解体・撤去に伴い、<u>自らの住居に居住できない者も対象</u> （注） 「平成28年熊本地震に係る応急仮設住宅について」（平成28年5月24日付け内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）事務連絡） <p>（令和元年東日本台風）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 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<u>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</u> （注） 「令和元年台風第19号に係る応急仮設住宅について」（令和元年10月21日付け内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）事務連絡）。なお、令和元年房総半島台風等で災害救助法の適用を受けた2都県については、同様の内容の事務連絡が別途発出されている。

（注）1 内閣府の資料に基づき、当省が作成した。

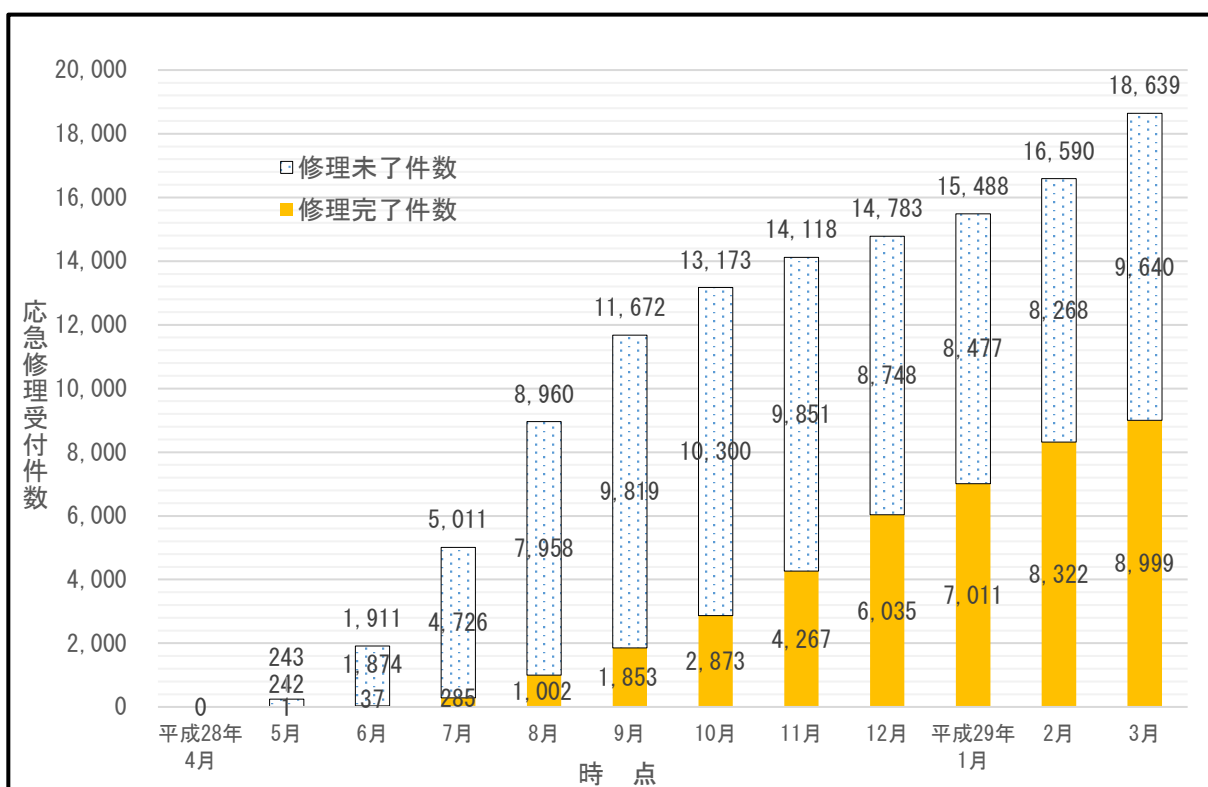
2 下線は当省が付した。

イ 応急仮設住宅への入居に係る課題等

上記(1)のとおり、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、例えば、熊本地震の被災地である熊本市では、平成28年5月から29年3月までの間に応急修理を受け付けた1万8,639件のうち、29年3月時点で修理が完了していない住宅が9,640件あり、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(図表5-⑨)。

図表5-⑨ 熊本地震における応急修理の状況(熊本市)

(単位：件)



(注) 1 当省の調査結果による。

2 件数は、各月時点における状況を示すものである。

3 熊本市の応急修理の完了期限は平成31年3月13日まで延長されている。

さらに、上記項目3(2)ア(i)のとおり、当省の行政相談及び民間支援団体に寄せられた相談の中には、応急修理制度を利用したものの、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、災害救助事務取扱要領により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る状況となっている(図表3-(2)-⑤、⑦再掲抜粋)。

図表 3-(2)-⑤ 発災から一定期間経過した後の在宅被災者の課題（再掲抜粋）

- 自宅の屋根が崩壊しており、近隣住民に瓦が落ちると危険であると指摘され、応急修理制度を利用したところ、応急仮設住宅に入れなくなった。その後、加算支援金も使ったが風呂も直せず。加算支援金受領後に、同支援金を受給した場合には災害公営住宅に入居できないと言われた。（全壊・60代ほか3人世帯）
- 国及び市の支援制度は全て利用しているが、まだ風呂や外壁を修理するめどが立っていない。月収は自身の月6万円弱の年金のみで、80代・無年金の妹と2人で暮らしている。（全壊・80代女性）

（注）石巻市及び仙台弁護士会の調査結果に基づき、当省が作成した。

図表 3-(2)-⑦ 発災から一定期間経過した後の住まいの再建や生活再建上の課題（当省の行政相談及び民間支援団体が把握した事例）（再掲抜粋）

【応急修理制度を利用したため応急仮設住宅に入居できなかった例】

- 応急修理制度を利用して瓦を修理したが、結局住宅を解体した。市から賃貸型応急住宅を利用できると説明を受け契約したが、結局応急修理を利用しているとして入居できなかった。（熊本地震）

【応急修理制度を利用したものの十分な修理ができなかった例】

- 住家が半壊の被害認定を受け、応急修理制度を利用したが、修理の範囲が限定的であるほか、資金不足もあり、居住できる状態までの修理はできなかった。特に居室部分は、一部屋だけ畳が敷いてあるだけで、ふすま等の建具もない状態であり、壁には水害によるカビの発生もみられた。（平成29年7月九州北部豪雨）

（注）当省の調査結果による。

これらの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、応募者多数による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ない。

例えば、応急修理に時間を要することから、一時的に住まいの確保を希望する被災者の場合、公営住宅に入居できなければ、応急修理制度の申込みを取り下げて応急仮設住宅に入居するか、応急修理制度を利用しつつ自費により民間賃貸住宅を借りることとなり、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となっている。

このような課題が生じている背景としては、上記図表 5-⑧のとおり、内閣府告示では、住まいの損壊の程度に基づき、応急修理制度の利用及び応急仮設住宅への入居対象者の要件を規定しているが、近年の大規模災害における運用では、全壊であっても修理することで居住が可能であれば応急修理制度を利用することができるなど、住まいの損壊の程度と応急修理制度の適用対象者及び応急仮設住宅への入居対象者が必ずしも対応関係となっておらず、被災者が自宅に住める状態か否かに着目されていることが考えられる。

これらの状況を踏まえ、従来の住まいを失った者への支援は最優先としつつも、応急修理制度の利用を申し込んだものの修理完了までに長期間を要している被

災者や、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ないまま損壊した自宅に居住している被災者への応急仮設住宅の供与について検討が必要と考える。

（所見）

被災者が住まいの再建に向けた支援を的確に受けられるよう、内閣府は以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 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。
- 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。