

## <補論> 災害救助法における救助の金銭給付による事務手続の簡素化

災害救助法における救助の実施方法は、現物給付が原則とされているが、同法第4条第2項では、都道府県知事等が認める場合は金銭による給付も可能とされている。賃貸型応急住宅の供与については、現物給付方式のため、地方公共団体、貸主及び被災者の三者契約を行う必要があるが、調査した被災地方公共団体から、これらの事務手続は煩雑であり、家賃支払の遅延等が発生したとして、災害救助の方法を金銭給付にしてほしいなど、現物給付の原則の見直しを求める意見があった。

このため、災害時の住まい確保に関連する、賃貸型応急住宅の供与及び応急修理制度について、金銭給付が被災者支援の迅速化や事務手続の簡素化になり得るかについて検証を試みた。

その結果、賃貸型応急住宅に関しては、その供与を金銭給付方式で実施した事例がないなど、現行の現物給付と金銭給付とした場合のどちらの事務手続がより簡素化が図れるか比較することができなかつたほか、調査した被災地方公共団体からは金銭給付に否定的な意見もみられた。また、応急修理制度に関しては、現物給付と市町村独自の補助金による金銭給付の双方を実施した市町村があるが事務手続上の大きな差はみられず、被災者の負担という面ではむしろ煩雑になるとの意見がみられたことなどから、現物給付と金銭給付のどちらの方法が事務手続の簡素化につながるかは判断できなかった。

一方、賃貸型応急住宅に関しては、国による事務手続の運用改善や地方公共団体による備えの充実により、被災者への住まいの提供が迅速化している状況がみられたが、他方、応急修理制度に関しては、国による事務手続の簡素化が図られて間もないところであり、被災者支援の観点から、その効果について、引き続き、状況を注視することとしたい。

### 1 当初の問題意識

災害救助法における救助の実施方法は、現物給付が原則とされている。調査において、賃貸型応急住宅の供与に当たり、現物給付の原則に沿って地方公共団体、貸主及び被災者の三者契約を行った被災地方公共団体から、「事務手続が煩雑であり、膨大なマンパワー確保の必要性、契約書の取り交しや家賃支払の遅延等の課題が発生したため、災害救助法上の現物給付の原則を見直してほしい」とする意見があった。このため、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証を試みた。

### 2 災害救助法における現物給付の原則

災害救助法に基づく救助の実施方法は、同法により都道府県知事等が認める場合においては金銭による給付も可能とされている（災害救助法第4条第2項）が、昭和22年の法制定時に、その運用として、救助は現品によって行うことを原則とし、金銭の支給は真にやむを得ない場合において、しかも金銭の支給によって救助の実行を期し

得る場合に限るべきであるとされている（「災害救助法の運用に関する件」（昭和 22 年 10 月 20 日付け厚生省発社第 135 号内閣官房長官、厚生次官連名通達。補論資料①））。また、この考え方に沿い、災害救助事務取扱要領では、「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」（補論資料②）こと等を理由に、同法による救助は現物給付が原則であるとしている。

災害救助法に基づく救助のうち、災害時の住まい確保に関連する、応急仮設住宅の供与及び応急修理制度についても、現物給付の原則により実施されている。

### 3 事務手続の概要等

#### (1) 賃貸型応急住宅の供与

賃貸型応急住宅は、既存住宅ストックを活用でき、建設型応急住宅に比べ、発災から短期間での提供が可能であることから、上記項目 3(3)アのとおり、東日本大震災以降、その利用が増加している。

賃貸型応急住宅に係る事務は、災害救助事務を担う都道府県等が自ら行う場合と都道府県の事務委任を受けた市町村が行う場合がある。また、都道府県が自ら行う場合でも、市町村は被災者への制度の説明、相談、申込書の受付等の業務を担っている（補論資料③）。

大規模災害が発生し家を失った被災者が、賃貸型応急住宅に入居を希望する場合には、現物給付の原則に従い、都道府県や市町村は被災者からの入居の申込みを受け付け、入居資格の審査等を行った上で自らが「借主」となり、住宅所有者等を「貸主」、被災者を「入居者」とする、三者による賃貸借契約を締結するなどの手続が必要となる。このため、都道府県又は市町村は、供与期間中、借主としての契約関係手続、毎月の家賃支払、入退去管理等を継続的に担うこととなる。

調査した被災地方公共団体における賃貸型応急住宅の受付件数と事務処理体制をみると、限られた人員の中で膨大な件数を処理している状況となっている。例えば、熊本地震で被災した熊本県と平成 30 年 7 月豪雨で被災した岡山県をみると、いずれも発災後約 3 か月間で約 3,000 件前後の申込みを受け付け、職員一人当たりの対応件数は、熊本県が約 280 件、岡山県が約 250 件となっているなど、短期間に契約事務等の膨大な事務が発生していたと考えられる（図表 1）。

図表 1 賃貸型応急住宅に関する受付件数及び事務処理体制（発災後約 3 か月間）

（単位：件、人）

災害名	都道府県名	受付件数	事務処理体制 （担当職員数）		職員一人当たりの対応件数	備考
			平均/日	（参考） 最大/日		
熊本地震	熊本県	2,905	10.4	22	279.3	熊本市受付分を除く。
平成 30 年 7 月豪雨	岡山県	3,123	12.5	27	249.8	津山市及び総社市受付分を除く。

（注）1 当省の調査結果による。

- 2 賃貸型応急住宅の供与に係る事務について、熊本県は、熊本地震において熊本市が受け付けた賃貸型応急住宅の供与に係る契約事務等については、同市に委任した。また、岡山県は、平成 30 年 7 月豪雨において津山市及び総社市が受け付けた賃貸型応急住宅の供与に係る契約事務等について、同市に委任した。
- 3 担当職員数は、他の地方公共団体からの応援職員や、非常勤職員等を含んだ数字である。
- 4 職員一人当たりの対応件数は、受付件数を一日当たりの平均職員数で除したものである。
- 5 熊本県は平成 28 年 7 月末時点、岡山県は 30 年 9 月末時点の数字である。

## （2） 応急修理制度

被災後も壊れた自宅に住み続けようとする場合、水回りなど当面の生活ができるような環境を確保するためには、より迅速に応急修理制度を利用できることが重要である。

応急修理制度に係る事務は、多くの場合、都道府県から市町村に委任されており、賃貸型応急住宅と同様、現物給付の原則に従い、被災者に対する補助金形式等の金銭給付ではなく、市町村と事業者との契約により修理が行われる。

大規模災害が発生し家屋が一定程度損壊した被災者が、応急修理制度の利用を希望する場合には、市町村は被災者からの制度の利用に関する相談対応、申込みの受付、修理業者が作成した見積書の審査等を実施するとともに、現物給付の原則に従い、修理業者と当該被災住宅の修理に係る契約を締結し、修理完了後は修理業者から提出される工事完了報告書等を基に完了検査を実施した後、修理業者に対し修理費用を支払うこととなる（補論資料④）。

調査した被災市町村における受付件数及び事務処理体制をみると、限られた人員の中で膨大な件数を処理している状況となっている。例えば、東日本大震災で被災した宮城県石巻市では、発災後約 3 か月間で 6,300 件の申込みを受け付け、職員一人当たりの対応件数は、165.8 件となっており、短期間で、被災者及び修理業者からの相談対応や制度説明、見積書の審査や修理業者との契約事務等の膨大な業務が発生していたと考えられる。熊本地震で被災した熊本市をみると、発災後約 3 か月間に応急修理制度に関する事務処理に一日当たり平均 65.5 人が従事し、一人当たりの対応件数は 76.5 件と、相当のマンパワーを投入して当該事務に対応している状況がみられた（図表 2）。

図表 2 応急修理制度に関する受付件数及び事務処理体制（発災後約 3 か月間）

（単位：件、人）

災害名	市町村名	受付件数	事務処理体制 （担当職員数）		職員一人当たり の対応件数
			平均/日	（参考） 最大/日	
東日本大震災	宮城県仙台市	4,078	不明	79	-
	宮城県石巻市	6,300	38	40	165.8
熊本地震	熊本県熊本市	5,011	65.5	77	76.5
	熊本県益城町	556	5	8	111.2

（注）1 当省の調査結果による。

2 応急修理制度に係る事務について、宮城県及び熊本県は、当該事務を市町村に委任している。

3 担当職員数は、他の地方公共団体からの応援職員、非常勤職員等を含んだ数字である。

4 職員一人当たりの対応件数は、受付件数を一日当たりの平均職員数で除したものである。なお、仙台市では、東日本大震災における当時の一日当たり平均職員数は不明であるとしている。

5 仙台市及び石巻市は平成 23 年 6 月末時点、熊本市及び益城町は 28 年 7 月末時点の数字である。

#### 4 被災地方公共団体における事務手続の簡素化に対する意見

##### (1) 賃貸型応急住宅の供与

調査した 13 被災地方公共団体のうち 3 地方公共団体が、賃貸型応急住宅に係る事務手続を簡素化する方策として金銭給付を挙げている。

これらの地方公共団体では、賃貸型応急住宅の賃貸借契約が三者契約の方法とされており、契約書の取り交わしに係る関係者間のやり取り等に手間と時間を要し、事務負担となっていることから、住宅所有者等の貸主と被災者の二者契約とし、地方公共団体が被災者に家賃分を支払う金銭給付方式にしてほしい等の意見がみられた（図表 3）。

図表 3 賃貸型応急住宅の供与に係る事務手続に関する意見

- 借上げ物件 1 件ごとに賃貸借契約の締結、毎月の家賃等支払、退去管理等、借主としての膨大な業務が発生し、大きな負担となった。
- 貸主も不慣れな契約形式と手続に時間を要するとともに、市町村の事務の負担も大きい。
- 現物給付としての三者契約の形態は、入居する被災者、行政、家主及び不動産事業者と関係者が多いため、入居審査や契約審査、契約手続等に当たっては、書類のチェックのみならず、被災者、市町村及び貸主とのやり取りにも多大な労力を要した。 供与期間中も、家賃支払事務が毎月発生し、入居後の管理事務（入退去管理、貸主変更、支払先の変更等）も継続して発生する。これらの事務をノウハウがない状態で、制度に詳しくない職員が迅速に審査や問合せ対応等を行わなければならない、事務負担が大きいため、貸主と被災者の二者契約とし、都道府県や市町村が被災者に家賃分を支払う金銭給付方式にしてほしい。

（注）当省の調査結果による。

一方、他の地方公共団体からは、金銭給付方式を導入した場合、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の目的が達成されないおそれがある等金銭給付方式のデメリットや、金銭給付方式とした場合、貸主への家賃支払を担保する仕組みの構築など新たな対策の必要性の指摘など金銭給付方式に否定的な意見がみられた。

なお、調査した被災地方公共団体において、賃貸型応急住宅の供与の事務手続を金銭給付方式により実施しているものはみられなかった。

## (2) 応急修理制度

調査した 13 被災地方公共団体のうち 3 地方公共団体が、応急修理制度に係る事務手続を簡素化する方策として金銭給付を挙げている。

これらの地方公共団体では、被災者と修理業者への制度の説明、修理業者による見積書の作成に係るやり取り等の事務手続に時間を要することから、金銭給付方式にしてほしいなどの意見がみられた（図表 4）。

図表 4 被災住宅の応急修理の実施に係る事務手続に関する意見

応急的な部分しか対象にならないとしながら、契約事務手続や修理業者の順番待ち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、応急的な救助とはいいい難い状況となっている。 避難所からの早期帰宅、日常生活の早期復旧ということを重視するのであれば、現物給付は困難であり、自費修理・事後精算を認める補填制度又は金銭給付（補助金形式）にしてほしい。

（注）当省の調査結果による。

一方、他の地方公共団体から、金銭給付方式は、i) 精算払方式にした場合、修理費用をあらかじめ被災者が立て替え、修理完了後に被災者に対し支払われることとなるため、手元に現金がない被災者は速やかな修理ができない、ii) 現物給付同様、契約書や領収書等の関係書類の確認が必要であることには変わりないため事務負担は大差がない等の金銭給付に否定的な意見がみられた。

なお、応急修理制度に準ずる独自の補助金を設け、修理費用を修理完了後の精算払いにより金銭給付している市町村があり、このような市町村からは、i) 現物給付と金銭給付の双方の手続において煩雑さ、事務負担の度合いは大きく変わらない、ii) 金銭給付の場合、現物給付の際に修理業者が作成する書類(修理完了届等)を被災者が作成する必要がある、被災者にとってはかえって手間が増えるなどの意見が得られた。

## 5 国における事務手続の簡素化に向けた対応等

### (1) 賃貸型応急住宅の供与

被災者への賃貸型応急住宅の供与は、東日本大震災の発災当初は地方公共団体が事前に民間賃貸住宅を確保し被災者に提供する方式(マッチング方式)であったが、この方法は、地方公共団体による民間賃貸住宅の確保に時間を要し、確保した民間賃貸住宅が被災者の希望する条件(地理的条件、間取り等)と合わないなど様々な課題が生じた。

このため、当時、災害救助法を所管していた厚生労働省は、岩手県、宮城県及び福島県に対し、平成23年4月30日に、被災者が発災以降に契約した民間賃貸住宅についても同法を適用し、応急仮設住宅としての契約に置き換えることを可能とすることを通知(注1)するとともに、同年7月15日には、各都道府県に対し、被災者名義で民間賃貸住宅を契約した日まで遡って同法の適用となることを改めて通知(注2)した。各都道府県では、これらの通知を契機として、被災者自らが不動産業者等を通じて探した賃貸物件を応急仮設住宅として認めるようになり、被災者は地方公共団体からの物件提示を待たずに民間賃貸住宅を探すことが可能となった。

(注)1 「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱について」(平成23年4月30日付け社援発0430第1号厚生労働省社会・援護局長通知。補論資料⑤)

2 「東日本大震災に係る応急仮設住宅について(その4)」(平成23年7月15日付け社援総発0715第2号厚生労働省社会・援護局総務課長通知。補論資料⑥)

その後、厚生労働省及び国土交通省は、東日本大震災の教訓を踏まえて、災害時における民間賃貸住宅の活用について、災害前における関係団体への協力の要請等備えておくべき事項や災害後の必要な対応をまとめた「被災者に円滑に応急借上げ住宅を提供するための手引き」(平成24年11月。補論資料⑦)を作成した。同手引きでは、被災地方公共団体は、災害規模等を踏まえマッチング方式による賃

貸型応急住宅の速やかな供与が難しいと判断した場合には、被災者自らが民間賃貸住宅を探す方式を採ることも示され、これ以降、熊本地震等の災害においては、被災者自らが民間賃貸物件を探す方式が採られるようになり、地方公共団体の賃貸型応急住宅の供与に係る事務負担の軽減が図られている。

また、内閣府では、被災者の住まいの確保に関する相談に対して情報提供を行う際の留意点を整理した「被災者の住まいに関する相談・情報提供マニュアル」（平成 28 年 3 月）を作成し、地方公共団体に提供している。

調査した被災地方公共団体をみると、宮城県では、東日本大震災時に、貸主との契約締結に当たり契約内容に対する個別の相談や調整が必要になるケースや貸主が自ら指定する契約書様式以外を認めないとするケース等が生じ、事務手続に時間を要する要因となったため、不動産関係団体との協定を締結し、事前に被災者に民間賃貸住宅を提供するまでの流れや、必要となる契約書の様式等を取り決めるとともに、民間賃貸住宅を被災者自らが探す方式を採用した。このような取組により、令和元年東日本台風の際には、i) 発災から入居申込受付開始までの期間が東日本大震災では約 1 か月であったものが、約 1 週間に短縮、ii) 入居申込みから契約締結までの期間が約 2 週間となるなど、事務手続の簡素化や迅速化につながっているとしている。

## (2) 応急修理制度

内閣府では、応急修理制度の資力要件に係る運用の弾力化を図るため、平成 28 年 5 月から、応急修理制度の利用に当たって必要とされていた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」（補論資料⑧）の提出で足りることとしており、市町村の事務負担が軽減されている。

また、令和元年 10 月には、応急修理制度の対象を準半壊家屋にも拡充（図表 3-(1)-①参照）したことに伴い、災害救助事務取扱要領を改正し、被災者自身が見積書等の必要書類を提出することにより要件審査を経ずに申請することを可能としたほか、見積書様式（例）を簡素化（補論資料⑨）するなど、応急修理制度に係る事務手続の簡素化を図っている。なお、令和元年 10 月以降の取組は、導入されたばかりであり、これらに伴う地方公共団体における事務手続の簡素化や迅速化の状況については把握できなかったことから、被災者支援の観点から、今後も引き続き状況を注視することとする。

