

第2 調査結果

1 制度概要・調査の手法等

(1) 災害時における応急的な住宅の確保等に係る支援制度

災害対策に係る基本的な法制度としては、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）があり、同法は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護し、社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的としている。同法では、防災に関係する機関の責務を明確化するとともに、防災計画の策定、災害予防等の災害発生前の備えから、発生後の応急対策、災害復旧等までの一連の災害対策について規定しており、災害発生後の応急対策については、市町村が第一次的な責務を負う位置付けとなっている。

また、災害により市町村の区域内で一定の住宅が滅失した場合等において、応急的に救助を行う必要がある場合には、都道府県知事又は救助実施市の長により災害救助法が適用され⁴、避難所の設置、応急仮設住宅の供与、炊き出しその他による食品の給与、被災した住宅の応急修理等の救助が行われる。

さらに、復旧・復興期になると、一定規模以上の自然災害により住宅に全壊や大規模半壊等の被害が発生した市町村等には、都道府県により被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）が適用され⁵、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して生活再建や住まいの再建のための被災者生活再建支援金の支給等の支援が行われる。

これに加えて、地方公共団体独自の取組として、被災状況に応じ、被災した住宅の復旧のための支援等が行われている⁶。

(2) 災害救助法の沿革

災害救助法は昭和22年の制定後、度々改正が行われており、昭和28年の改正では、被災した住宅の応急修理や応急仮設住宅の明文化等の改正が行われている。

地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）の制定により、災害救助法は従前の機関委任事務から法定受託事務となった。平成25年10月には、平成23年の東日本大震災を受けて、災害対策基本法を柱に防災、発災後の応急期対策、復旧・復興を一元的に担い、発災後の迅速な災害応急対応を行うため、災害救助法は厚生労働省から内閣府に移管された。

平成31年4月からは、内閣総理大臣の指定を受けた指定都市（救助実施市）の長が自らの事務として被災者の救助を行うことが可能となっている。

⁴ 災害救助法施行令（昭和22年政令第225号）第1条第1項各号により、i）当該市町村区域内の人口に応じた住家滅失世帯数、ii）当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内の住家滅失世帯数等の適用基準が規定されており、例えば、i）については、人口30万人以上の場合は150世帯、10万人以上30万人未満の場合は100世帯とされている。

⁵ 被災者生活再建支援法施行令（平成10年政令第361号）第1条各号により、i）自然災害により10以上の世帯の住宅が全壊する被害が発生した市町村、ii）自然災害により100以上の世帯の住宅が全壊する被害が発生した都道府県等の適用基準が規定されている。

⁶ 例えば、能登半島地震の際、石川県は液状化等により被害を受けた住宅の復旧を支援する制度を創設している。

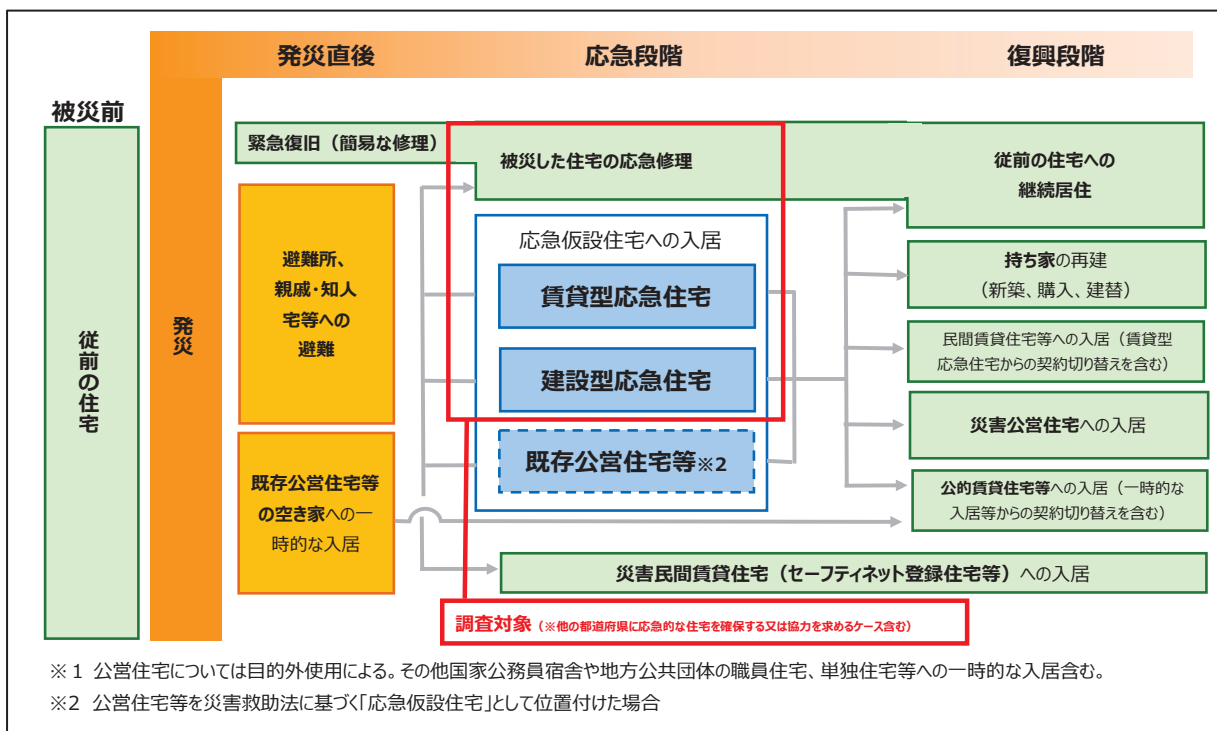
(3) 被災者の住まい確保の流れ

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は、その損壊の程度に応じて、i) 日常生活に必要な最小限度の部分の修理（以下「応急修理」という。）の利用、ii) 応急仮設住宅（賃貸型応急住宅（以下「賃貸型」という。）又は建設型応急住宅（以下「建設型」という。）⁷への入居が可能となる。

応急仮設住宅への入居後、被災者は、自宅再建、民間賃貸住宅や災害公営住宅への入居等により、住まいの再建を図ることになる（図1-①）。

なお、本調査で対象としたのは、応急段階における「被災した住宅の応急修理」と「応急仮設住宅への入居（他の都道府県に応急仮設住宅の確保の協力を求める場合を含む。）」である（図1-①の赤枠内）。

図1-① 被災者の住まい確保の流れ



(注) 1 内閣府の資料に基づき、当省が作成した。

2 「賃貸型応急住宅」及び「建設型応急住宅」については、従来、それぞれ「借上型仮設住宅」及び「建設型仮設住宅」とされていた（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。以下「内閣府告示」という。））ところ、令和元年9月30日にその名称が変更された。本報告書では、変更以前の事項についても、現行の名称に読み替えて記述している。ただし、他の文書等からの引用部分については、原文の表記のまま記載している。

(4) 災害救助法に基づく災害救助事務の分担

災害が発生し、災害救助法が適用になると、同法に基づく救助は、都道府県知事が、災害が発生した市町村の区域内において、現に救助を必要とする者に行うこととされている（災害救助法第2条第1項）。

ただし、必要に応じて、救助の実施に関する事務の一部を市町村に委任できる（災

⁷ 災害救助法に基づく応急仮設住宅には、建設し供与するもの（建設型）と、民間賃貸住宅を借り上げて供与するもの（賃貸型）がある。

害救助法第 13 条第 1 項。以下「事務委任」という。)

また、災害救助の円滑かつ迅速な実施を図るため、指定都市は、内閣総理大臣の指定により、自らの事務として被災者の救助を行うことができる（災害救助法第 2 条の 2）。

なお、救助にかかった費用については、最大 50/100 を都道府県が負担し、残りは国が負担することとされている（災害救助法第 21 条第 1 項）。

(5) 救助の程度、方法及び期間

(一般基準)

災害救助法施行令第 3 条第 1 項により、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、内閣府告示⁸に従い、あらかじめ、都道府県知事又は救助実施市の長が、これを定めるとされている。

(特別基準)

災害救助法施行令第 3 条第 2 項により、一般基準では救助の適切な実施が困難な場合、都道府県知事又は救助実施市の長は、内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、特別基準を定めるとされている。

(6) 南海トラフ巨大地震及び首都直下地震における応急仮設住宅の想定必要戸数と東日本大震災以降の大規模な地震災害における供与状況等 (応急仮設住宅)

「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会」が平成 29 年 8 月に取りまとめた「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会論点整理」（以下「論点整理」という。）によると、南海トラフ巨大地震⁹及び首都直下地震における応急仮設住宅の必要戸数は、それぞれ、最大で約 205 万戸及び約 94 万戸と試算されている¹⁰（参考 1）。

他方、東日本大震災が発生した平成 23 年以降令和 8 年 1 月 1 日時点までに、災害救助法が適用され、応急仮設住宅（賃貸型及び建設型）が 1 万戸以上供与された災害は、東日本大震災、熊本地震、能登半島地震の 3 災害である（表 1-①）。

いずれの 3 災害も、建設型は 1 年以内に全戸完成し、供与されている¹¹が、南海トラフ巨大地震や首都直下地震における想定必要戸数はこれをはるかに超えていることから、これまでの災害に比べて、供与が相当程度遅れるおそれがある。そのため、これまでの災害で生じた、提供等の遅れにつながった課題は、可能な限り発災前

⁸ 例えば、建設型の供与対象者や要件等の基準については、全壊等し自らの資力では住家を得ることができない者に対し、1 戸平均 708 万 9,000 円以内で、2 年を限度に供与することとされている（詳細は 90 ページ参照）。応急修理の一般基準については 23 ページ、賃貸型の一般基準については 43 ページを参照

⁹ 南海トラフ地震のうち、想定される最大規模の地震をいう（「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」（平成 26 年 3 月 28 日中央防災会議決定、令和 7 年 7 月 1 日一部変更）。以下同じ）。

¹⁰ 南海トラフ巨大地震については令和 7 年 3 月に、首都直下地震については令和 7 年 12 月に、新たな被害想定が公表されている。新想定に基づいて必要戸数の見直しが行われれば、必要戸数は変動するとみられるが、令和 8 年 3 月時点、見直しは行われていないため、平成 29 年当時に試算された必要戸数を記載している。

¹¹ 東日本大震災については、福島県を除く。

に解決しておくことが望ましいと考えられる。

表 1-① 大規模な地震災害における応急仮設住宅の供与状況（東日本大震災以降）

		東日本大震災	熊本地震	能登半島地震	南海トラフ地震	首都直下地震
住家被害	全壊	122,050 棟 (注 1)	8,667 棟(注 5)	6,461 棟(注 8)	約 94～239 万棟 (注 12)	約 24～61 万棟 (注 12)
	半壊	283,988 棟 (注 1)	34,719 棟(注 5)	23,336 棟(注 8)	約 169 万～276 万 棟(注 12)	約 67 万棟(注 12)
応急 仮設 住宅	建設型	53,194 戸(注 2)	4,303 戸(注 5)	6,882 戸(注 9)	約 84 万戸以内 (注 12)	約 8 万戸以内 (注 12)
	賃貸型	68,645 戸(注 2)	15,925 戸(注 5)	4,471 戸 (石川県) (注 10)	約 121 万戸(注 12)	約 86 万戸(注 12)
① 発災年月日		平成 23 年 3 月 11 日 (注 1)	平成 28 年 4 月 14 日、16 日 (注 5)	令和 6 年 1 月 1 日(注 8)	/	
建設着工年月日 (建設型)		平成 23 年 3 月 28 日 (宮城県) (注 3)	平成 28 年 4 月 29 日(注 6)	令和 6 年 1 月 12 日(注 10)		
② 全戸完成年月 日 (建設型)		平成 23 年 12 月 26 日 (宮城県) (注 4)	平成 28 年 11 月 14 日 (注 5)	令和 6 年 12 月 23 日 (注 11)		
発災から全戸完成ま での日数 (②-①)		290 日	214 日(注 7)	357 日		

(注) 1 「平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)の被害状況(令和 6 年 3 月 1 日現在)」(令和 6 年 3 月 8 日総務省消防庁公表)による。

2 「被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ」の平成 26 年 5 月 27 日に開催の第 4 回の会議における資料 2「被災者の住まいの確保に関する検討課題等(主に応急仮設住宅・住宅の応急修理関係)参考資料」による。

3 宮城県のホームページで公表されている「東日本大震災宮城の震災対応記録 応急仮設住宅の整備・運営」による。

4 宮城県のホームページで公表されている「東日本大震災における建設型応急住宅(プレハブ仮設住宅)の概要」による。

5 「平成 28 年(2016 年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について」(平成 31 年 4 月 12 日内閣府公表)による。

6 内閣府のホームページで公表されている「特集 1 平成 28 年熊本地震 - 内閣府防災情報のページ」による。

7 平成 28 年 4 月 14 日を起点に算出した。

8 「令和 6 年能登半島地震に係る被害状況等について」(令和 7 年 1 月 28 日非常災害対策本部公表)による。

9 「応急仮設住宅の整備状況」(令和 6 年 12 月 23 日石川県公表)による。

10 令和 6 年 10 月 1 日時点の石川県内における入居決定戸数である。「令和 6 年能登半島地震における被害と対応」(令和 7 年 1 月国土交通省公表)による。

11 石川県のホームページで公表されている「令和 6 年能登半島地震復旧・復興のあゆみ」の「No. 1 (仮設住宅の完成)」(令和 6 年 12 月 26 日時点)による。

12 論点整理による。

(応急修理)

熊本地震における応急修理件数は約 3 万 3,000 件、能登半島地震における応急修

理件数（石川県への申込件数）は令和7年7月31日時点で約1万5,000件となっている（表1-②）。

表1-② 応急修理の実施件数及び期間（熊本地震及び能登半島地震）

対象	実施件数	実施期間
熊本地震	33,083	平成28年4月25日～令和元年10月13日
能登半島地震 （石川県のみ）	申込み：14,615 完了：11,250	令和6年1月1日～令和7年7月31日（注2）

（注）1 熊本県の資料及び石川県の資料に基づき、当省が作成した。

2 石川県における応急修理は、令和8年1月時点、同年9月末まで実施予定とされている。

（7）調査の手法等

（調査の流れ）

本調査は、まず、東日本大震災後に大規模な地震災害があった地域（熊本地震又は能登半島地震の被災地）において、発災時に生じた、応急仮設住宅の迅速な提供等に当たっての支障や実態等について調査（以下「被災地に対する調査」という。）を行った。次に、被災地に対する調査で得られた知見を基に、南海トラフ地震又は首都直下地震が想定されている地域における調査（以下「大規模災害が想定されている地域に対する調査」という。）を行った。

（大規模災害が想定されている地域における調査対象とした地方公共団体の選定の考え方）

今回、大規模災害が想定されている地域に対する調査対象とした地方公共団体は、南海トラフ地震又は首都直下地震が想定されている地域の中から、想定されている建物被害が比較的大きい地方公共団体を選定した。

市町村については、人口規模等で偏らないよう、令和2年の国勢調査を基に、大都市圏・都市圏に属する地域と属しない地域のバランスを考慮して選定した。

（調査範囲について）

災害対応は、様々な取組が連動して行われるため、各取組の進捗状況が相互に影響する。例えば、建設型を建設するためには、資材を運ぶルートが確保されていなければならない。その点で、建設型の早期の建設と道路の早期復旧は関連する。また、応急仮設住宅に入居するには、原則として災害証明書が必要であるため、災害証明書の早期発行も、応急仮設住宅への早期入居と関連する。さらには、被災者と迅速にコミュニケーションをとることも、応急仮設住宅の入居希望の早期把握及び迅速な提供等につながる。

そのような、応急仮設住宅の提供等に関連する取組に広げて調査することも、一案として考えられるところではあるが、それぞれが深く掘り下げて検討すべきテーマと考えられ、「応急仮設住宅の早期提供等」を目的とした本調査の主題から外れ、議論が散逸するおそれがあるため、本調査の範囲としていない。

（「地方公共団体における今後に向けた取組」について）

本報告書では、各項細目の最後に「地方公共団体における今後に向けた取組」を記載しているものがあり、これは本調査の結果を踏まえた意見として、以下の要件をいずれも満たす場合に記載している。

- i) 当該項細目の取組が十分に行われているとまではいえず、このまま大規模災害が発災すると、円滑・迅速な応急仮設住宅の提供等に関する課題が生じるおそれがある。
- ii) 当該項細目の取組が十分に行われているとまではいえない地方公共団体が、複数存在する（又は存在する可能性がある）。

各地方公共団体においては、記載した意見の内容について早急に取り組むことが望ましいと考えられるため、応急仮設住宅の提供等に関する施策の検討の参考としてもらいたい。