

5 建設型応急住宅

(本項目における調査の狙い・考え方)

建設型は、まず土地を確保した上で、建設し、供与するものであるため、既存の住宅ストックを活用する場合と比べ供与までに一定の時間を要する。また、今後発災が想定される南海トラフ地震や首都直下地震は、被害が広範囲に及ぶ可能性があるため、これまでの災害以上に、資材の運搬等に一層時間を要することも考えられる。そのような中で早期に供与することは、非常に難しい面はあるが、発災してから土地の確保や建設計画の作成、関係者との調整、仕様の決定等に取り掛かるのではなく、事前に決められるものはできる限り事前に決めておくことが、円滑・迅速な供与につながるものと考えられる。

本項目では、建設型の供与に関する過去の被災地での状況、調査対象とした地方公共団体における、建設型の早期供与に向けた事務処理体制の構築状況等について調査した。

(基本的な制度の概要)

建設型の対象者や要件等については、内閣府告示及び「災害救助事務取扱要領」により、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年を限度に地方公共団体が供与することとされている(表5-①)。

表5-① 建設型応急住宅制度の要件等

区分	一般基準	備考
対象者	住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住宅を得ることができない者	対象者については、賃貸型と同様
費用の限度額	1戸当たり 平均708万9,000円以内	特別基準の設定が可能(注2)
住宅の規模	応急救助の趣旨を踏まえ、実施主体が地域の実情、世帯構成等に応じて設定	
着工時期	災害発生の日から20日以内	
救助期間	完成の日から最長2年 (建築基準法第85条)	著しく異常かつ激甚な災害が発生した場合は、必要に応じて、1年を超えない期間ごとの延長が可能(注3)

(注) 1 内閣府の資料を基に、当省が作成した。

2 建設型の設置に要する原材料費、労務費、付帯設備工事費、輸送費及び建築事務費等の一切の経費が対象であり、上限額を超える場合は、内閣府に特別基準に係る協議を行う必要がある。

3 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律に基づき、政令により、同法第2条第1項の特定非常災害として指定されていることを前提として、この供与期間を延長する必要がある場合は、内閣総理大臣に協議の上、同意を得た後に、供与期間の延長を行うことができる。

(過去の大規模な地震災害における費用の限度額)

東日本大震災、熊本地震及び能登半島地震では、建設型の建設費用の限度額に特別基準が適用されている。このうち能登半島地震では最も高額な特別基準が設定されている(表5-②)。

表5-② 建設費用の限度額(東日本大震災、熊本地震及び能登半島地震)

発災年	災害名	都道府県	費用の限度額	
			一般基準 (千円)	特別基準 (千円)
平成23年	東日本大震災	宮城県	2,387	約6,640(注1)
28年	熊本地震	熊本県	2,660	約7,800(注1)
令和6年	能登半島地震	石川県	7,089	約17,010(注2)

(注) 1 「建設型応急住宅の供与に係る事前準備及び発災時対応等のための手引き」(令和3年5月内閣府政策統括官(防災担当)作成。以下「建設型の手引き」という。)で示されている「実際の単価(特別基準(千円))」による。

2 財務省の予算執行調査(令和7年6月公表)で示されているプレハブに係る「令和6年能登半島地震における1戸あたり平均単価」による。

(建設型の種類と関係団体)

建設型には、プレハブ応急仮設住宅、木造応急仮設住宅、ムービングハウス(移動式木造住宅)等のタイプがあり、それぞれ、迅速さや再利用の可能性等に特徴がある(表5-③)。

表5-③ 建設型のタイプ別の特徴及び能登半島地震における建設工期・費用

	プレハブ	木造 (まちづくり型・ ふるさと回帰型)	ムービングハウス	トレーラーハウス
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 迅速かつ大量供給可能 解体・撤去が前提 広大な敷地のある公園等に大きな団地形態で建設 	<ul style="list-style-type: none"> 仮設供与終了後、恒久住宅として再利用が可能 高齢者等からのニーズは高い 被災者のニーズや従前のコミュニティの維持に適している 	<ul style="list-style-type: none"> 迅速な設置が可能 供与終了後に他の被災地での転用が可能 建設現場の諸条件等により、さらに建設工期の短縮が可能 	<ul style="list-style-type: none"> 迅速な設置が可能 供与終了後に他の被災地での転用が可能 建設現場の諸条件等により、さらに建設工期の短縮が可能
建設工期(一般)	約1月～2月	約2月～3.5月	約3週間～1.5月	約1月～2月
能登半島地震における建設工期	60日(平均) 32日(最短)	53日(平均) 20日(最短)		32日(平均) 26日(最短)
能登半島地震における1戸	1,701万円	1,170万円		

あたり平均単 価		
-------------	--	--

(注) 財務省の予算執行調査(令和7年6月公表)を基に、本省が作成した。

また、建設型のそれぞれのタイプには、以下のような関係団体が存在する(表5-④)。

表5-④ 建設型の主な関係団体(参考)

種類	関係団体名
プレハブ応急仮設住宅	一般社団法人プレハブ建築協会(以下「プレハブ協会」という。)
木造応急仮設住宅	一般社団法人全国木造建設事業協会(以下「全木協」という。) 一般社団法人全国木造住宅産業協会(以下「木住協」という。)
ムービングハウス (移動式木造住宅)	一般社団法人日本ムービングハウス協会(以下「ムービングハウス協会」という。)

(注) 1 内閣府の資料を基に本省が作成した。

2 各団体の詳細は参考18

(建設型応急住宅に関する国の手引等)

建設型を速やかに供与するための事前準備の必要性について、取組事例集では、「建設型応急住宅の迅速かつ円滑な供与を行い、さらにその後の恒久住宅への円滑な移行を進めるためには、「建設用地の確保」、「建設体制の構築」、「他の地方公共団体や住宅生産者団体との連携」、「住宅の仕様や性能、配慮事項」等のうち事前に対応が可能なものについて、平時からの準備を進めておくことが極めて重要」とされている。

また、内閣府は、今後の大規模災害の発生に備え、関係者が建設型の速やかな供与の必要性について改めて認識し、平時から地方公共団体と建設型関係団体等との役割分担の調整を行うとともに、これらを踏まえて発災後の業務オペレーションを想定した訓練を実施する等必要な対策を講じ、実際に発災した後に、一人でも多くの被災者が早期に入居することができるよう、建設型の手引きを作成、公表するなどし、地方公共団体による取組を支援している。

(事前準備の流れ)

建設型の手引きでは、地方公共団体が発災時に建設型を供与するに当たり対応すべき事項のうち、平時に準備しておくべきことを「事前準備編」で整理している。

本項目では、建設型の手引きの事前準備編に記載されている事前準備の流れを参考に調査を行った。建設型の手引きに記載されている事前準備の流れと本項目における各細目の対応関係は、表5-⑤のとおりである。

表5-⑤ 建設型の事前準備の流れと本項目における各細目の対応関係

事前準備として実施する事項	本項目における 該当細目
① 被災者の住まいの確保に係る供給フレームの検討	
② 建設型供与に向けた準備	
供給体制の確立に係る準備	(1)
建設候補地の選定に係る準備	(2)
地域の実情に応じた配置計画、住戸・住棟計画に係る準備	(3)
建設～入居に係る準備	
維持管理～解体・解消に係る準備	
③ 業務手順書等の作成、訓練の実施	
業務手順書等の作成、周知	(1)
訓練等の実施と業務手順書の見直し	(1)

(注) 建設型の手引きを基に、当省が作成した。

(1) 事務処理体制の整備及び訓練等の実施状況

ア 制度の詳細

建設型の手引きでは、都道府県は、供給体制の確立に係る準備として、

- i) 建設担当部局内の体制、関係部局との連絡・連携体制等の確立
- ii) 市町村との役割分担の取決め
- iii) 派遣職員等の受入れ
- iv) 建設事業者団体等との協定の締結

を実施することとされている。

また、都道府県は、訓練等の実施と業務手順書の見直しとして、

- i) 業務手順書等の作成、周知
 - ii) 訓練等の実施と業務手順書の見直し
- を実施することとされている。

イ 調査結果

(7) 被災地に対する調査

調査した石川県及び熊本県では、建設型事務処理体制について、いずれも市町村が建設用地の確保や被災者の入居管理等を行い、都道府県が建設型関係団体との調整や発注等を担うという役割分担で行われていた（参考 19）。

また、協定の締結については、石川県では、能登半島地震発災前、災害時における応急仮設住宅の建設に関する基本協定を締結している団体が1団体しかなく、迅速に必要量を確保する見込みが立たなかったため、発災後に他の団体と協定を結んだ実態がみられた（表5-(1)-①）。

表5-(1)-① 発災時の事務処理体制や協定締結に関する状況（熊本地震・熊本県及び能登半島地震・石川県）

区分	内容									
事務処理体制	<p>能登半島地震発災時の石川県及び熊本地震発災時の熊本県では、いずれも、市町村が建設用地の確保や被災者の入居管理等を行い、都道府県が建設事業者団体との調整や発注等を担う分担となっていた。</p> <p style="text-align: right;">【石川県、熊本県】</p>									
協定の締結	<p>発災前、災害時における応急仮設住宅の建設に関する基本協定を締結している団体が一つ（プレハブ協会）しかなかった。プレハブ協会だけでは迅速に必要量を確保する見込みが立たなかったため、発災後に他の団体とも協定を結んだ。</p> <p>平時から複数の団体と協定を結んでおくことが必要であった。</p> <p>（石川県における応急仮設住宅の建設に関する基本協定の締結状況（令和7年9月時点））</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center;">協定者</th> <th style="text-align: center;">協定締結日</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">石川県</td> <td style="text-align: center;">プレハブ協会</td> <td style="text-align: center;">H7.3.24</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">ムービングハウス協会</td> <td style="text-align: center;">R6.1.4</td> </tr> </tbody> </table>	協定者		協定締結日	石川県	プレハブ協会	H7.3.24		ムービングハウス協会	R6.1.4
協定者		協定締結日								
石川県	プレハブ協会	H7.3.24								
	ムービングハウス協会	R6.1.4								

	一般社団法人日本 RV・トレーラーハウス協会	R6.1.18
	一般社団法人石川県木造住宅協会	R6.1.18
	全木協	R6.1.18
	一般社団法人日本ログハウス協会	R6.2.16
	一般社団法人石川県建団連	R6.2.16
	一般社団法人日本モバイル建築協会	R6.2.29
	木住協	R6.2.29
	【石川県】	

(注) 当省の調査結果及び「石川県地域防災計画地震災害対策編」(令和7年9月修正 石川県防災会議)による。

(イ) 大規模災害が想定されている地域に対する調査

a 事務処理体制の整備状況

(都道府県と市町村との役割分担)

建設型における都道府県と市町村の役割分担を確認したところ、全ての調査対象とした都道府県において、石川県や熊本県と同様に、市町村が建設用地の確保や被災者の入居管理等を行い、都道府県が建設事業者団体との調整や発注等を担うこととしていた。

(事務マニュアルの策定)

建設型の事務マニュアルの作成状況を調査したところ、調査対象とした12都道府県及び3救助実施市の全てが、建設型の供与に関する事務マニュアルを策定していた。また、救助実施市以外の市町村について、都道府県マニュアルを踏まえ、市町村における事務処理体制や発災後の業務・行動手順等を整理した事務マニュアルを策定している市町村が6市町村みられた(表5-(1)-②)。

事務マニュアルを策定していない市町村の多くは、都道府県が作成しているマニュアルを基に対応することとしているため、独自に事務マニュアルを策定しておらず、その必要性も感じていないとしている。

表5-(1)-② 建設型事務マニュアルの作成状況

区分	策定済	未策定
都道府県数(割合)	12(100%)	0(0%)
救助実施市数(割合)	3(100%)	0(0%)
市町村数(割合)	6(50.0%)	6(50.0%)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 ()内は、都道府県は12都道府県、救助実施市は3救助実施市、市町村は12市町村に対する構成比である。

(業務委託)

調査対象とした都道府県及び救助実施市において、平時における建設型の着工前の作業について、建設事業者団体等への業務委託実績を確認したところ、業務委託したことがあるとしている地方公共団体が2都道府県及び1市町村みられた(表5-(1)-③)。

表5-(1)-③ 建設型に関する平時の業務委託の例

地方公共団体名	委託の概要
東京都	令和2年度から5年度にかけ、建設型の配置計画作成業務を委託し、都内のほぼ全ての候補地の配置計画を作成した。
神奈川県	建築士事務所協会に建設型応急住宅の仕様の検討を委託したことがある。主にバリアフリー対応について、過去の事例を調査するというもので、現在は、委託の成果物をいかして仕様を決めている。
横浜市	平成25年度から、発災時の応急仮設住宅の建設における事前準備に係る検討の委託を複数回実施している。 これまでに、建設候補地の調査業務、早期着工可能地 ³² の調査業務、配置計画図作成業務等を委託している。神奈川県内の他の救助実施市とも情報を共有している。

(注) 当省の調査結果による。

業務委託を行っていない都道府県及び救助実施市において、その理由を確認したところ、都道府県の技術職員が市町村を直接支援すること、委託費用の問題、現地調査等を行った土地を発災後に活用できるとは限らないことなどが挙げられた(表5-(1)-④)。

表5-(1)-④ 平時において業務委託を行っていない主な理由

No.	主な理由
1	都道府県の技術職員が市町村を支援する仕組みとしているため。
2	業務委託の形はとっていないものの、文書に基づく協力依頼により、協定締結団体の協力を得て配置計画図作成事業を実施し、県内市町村における配置計画図の作成を支援している(団体への実施費用等の支払あり)ため。
3	業務委託費用に対する国の支援はなく単独事業としての予算化が難しいことと、想定した災害規模が発災後の状況と異なる場合、作成した配置計画がそのまま活用できない可能性があり得るため。

(注) 当省の調査結果による。

³² 建設候補地のうち、管理者(所有者)、ライフラインの状況、造成の要否等から、発災後、早期に建設用地として使用することが可能であると市町村が判断して選定した用地

b 協定の締結状況

調査対象とした都道府県において、建設型に係る協定の締結状況を調査したところ、令和7年9月末時点で、全ての調査対象とした都道府県がプレハブ協会、全木協、木住協と建設型に関する協定を締結しており、プレハブ応急仮設住宅又は木造応急仮設住宅を扱う団体とは、全ての都道府県で協定が締結されていた。

一方、ムービングハウス等の移動式木造住宅を扱う団体については、ムービングハウス協会が7都道府県、(一社)日本モバイル建築協会が1都道府県と協定を締結していた(参考20)。

なお、移動式木造住宅を扱う団体と協定を締結していない4都道府県全てにおいて、協定締結に向けて協議を行っている又は検討している状況がみられた。

c 説明会、訓練の実施状況

調査対象とした都道府県において、市町村職員を対象に建設型の供与に関する知識を学ぶための説明会(講習会を含む。)や職員自らが配置計画を作成できるようにするための配置計画作成訓練(研修を含む。)等の実施状況を調査したところ、説明会を定期的で開催している都道府県は8都道府県みられ、職員の配置計画作成訓練を行っている都道府県が3都道府県、発災を想定した模擬訓練や情報伝達訓練を行っている都道府県が6都道府県みられた(表5-(1)-⑤)。

表5-(1)-⑤ 調査対象とした都道府県における説明会、訓練の実施状況

区分	①説明会	②配置計画作成 訓練	③模擬訓練・情報 伝達訓練
実施都道府県数 (割合)	8 (66.7%)	3 (25.0%)	6 (50.0%)

- (注) 1 当省の調査結果による。
2 複数の区分に計上している都道府県がある。
3 ()内は、12都道府県に対する構成比である。

定期的な説明会又は訓練を実施していない都道府県において、実施していない理由を確認したところ、賃貸型等を優先的に供与するため建設型の説明会等の優先度が低いこと、訓練の委託費用の問題などが挙げられた。一方、調査時点では実施していなかったが、令和7年度から机上訓練を実施予定の都道府県や、本調査を機に実施を検討するとした都道府県もみられた(表5-(1)-⑥)。

表5-(1)-⑥ 説明会や訓練等を実施していない主な理由と今後の予定

No.	主な理由と今後の予定
1	まずは公社住宅や賃貸型を供与し、必要に応じて建設型を活用することとしたいため、建設型の説明会や訓練は優先度が落ちる。

2	<p>これまで賃貸型及び建設型の供与に係る都道府県マニュアルの更新に注力していたことから訓練等は実施していなかったが、令和7年度から机上訓練を開催する予定にしている。</p>
3	<p>以下の理由からこれまで行っていなかったが、市町村向け説明会や訓練は有用であるため、総務省の今回の調査を機に今後の実施を検討したい。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 平時は、建設候補地に関する調査（隔年実施）を実施しており、発災時には、被災市町村と調整を行うことから特段必要とは考えていなかったため。 ・ 訓練の場合、協定締結団体の支援を受け実施することが考えられるが、委託費用の問題があるため。
4	<p>不定期に市町村向け説明会を開催しており、直近では令和6年度に能登半島地震を受け開催している。その前は平成28年度、熊本地震被災地への職員派遣等から得た教訓について説明会を開催している。</p> <p>これまで訓練は行っていなかったが、近年、大規模に建設型を設置したことがないため、ノウハウがない状況であることから、総務省の今回の調査を踏まえ、今後、訓練を検討したい。</p>

(注) 当省の調査結果による。

ウ まとめ

建設型には、プレハブ型、木造型、ムービングハウス等の複数の種類があり、それぞれに事業者団体が存在する。南海トラフ地震や首都直下地震などの大規模災害では、大量に供与することが見込まれるため、複数のタイプをそれぞれの特徴を踏まえて供与することが有効であると考えられる。そのためには、事前に各タイプの事業者団体と協定を締結しておくことが有用と考えられる。

能登半島地震では、石川県は発災前にプレハブ協会のみと協定を締結していたため、発災後に他団体との協定締結が必要となった。このことから、石川県から、事前に複数の団体と協定を締結しておく必要があったとの意見が聴かれた。

この点に関して、大規模災害が想定されている地域では、全ての都道府県で、プレハブ型及び木造型の団体と協定が締結されていた。また、ムービングハウス等の移動式木造住宅を扱う団体との協定については、一部未締結の都道府県もあったが、全て協定締結に向け検討中又は協議中としていた。

また、説明会や訓練については、調査時点で未実施の都道府県もあったが、今後実施予定とする都道府県や、本調査を機に実施を検討したいとする都道府県もあった。これらのことから、協定の締結や訓練等の実施については、地方公共団体において、取組が進められているものとみられる。

(2) 建設候補地のリスト化と定期的な確認、関係者間の共有状況

ア 制度の詳細

建設型の手引きでは、都道府県は、平時から、建設候補地を調査しリスト化しておくこと、リスト化した建設候補地のうち優先順位が高いものについて、具体的な配置計画等を作成すること、地域の気候への対応や居住環境の確保の観点から共通する性能水準や標準仕様を設定することとしている。

また、リスト化する建設候補地について、内閣府告示では、建設用地は、原則として公有地を利用すること、適当な公有地を利用することが困難な場合は、民有地を利用することが可能であることとされているほか、建設型の手引きでは、中でも学校用地や農地は、極力活用しない土地とされている。

これらを踏まえ、本細目では、①建設候補地のリスト化と定期的な確認、②建設候補地の選定状況、③建設候補地の関係機関・部局との情報共有の状況等について調査した。

(7) 建設候補地のリストアップ及び民有地の活用に関する考え方

建設型の手引きにおいて、都道府県は、建設候補地について事前に現地調査を行った上で、建設候補地の情報を整理することとされている。

また、建設用地は、内閣府告示により、原則として公有地を利用するが、適当な公有地を利用することが困難な場合は、民有地を利用することが可能であるとされている（表5-(2)-①）。

表5-(2)-① 内閣府告示<抜粋>

<p>(避難所及び応急仮設住宅の供与)</p> <p>第2条 法第四条第一項第一号及び第二項の避難所並びに同条第一項第一号の応急仮設住宅の供与は、次の各号に掲げる施設ごとに、当該各号に定めるところにより行うこととする。</p> <p>一 (略)</p> <p>二 応急仮設住宅 (略)</p> <p>イ 建設型応急住宅</p> <p>(1) 建設型応急住宅の設置に当たっては、<u>原則として、公有地を利用すること。</u> ただし、これら<u>適当な公有地を利用することが困難な場合は、民有地を利用することが可能であること。</u></p> <p>(2)～(7) (略)</p> <p>ロ (略)</p>

(注) 下線は当省が付した。

民有地を活用する場合の借上費用については、「災害救助事務取扱要領」や建設型の手引きにおいて、無償提供が原則とされているものの、多くの建設型の建設が必要な場合等においては有償での借上げも認められている。また、建設型の手引きにおいて、都道府県は、大規模災害において、公有地や無償の民有地を活用してもなお建設候補地が不足する場合に備え、有償の民有地についてもあら

かじめリスト化しておくことが望ましいとされている（表5-(2)-②及び③）。

表5-(2)-② 「災害救助事務取扱要領」＜抜粋＞

2 応急仮設住宅の供与
(4) 基準額
(ア) 建設型応急住宅について
② (略)
i ~ v (略)
vi 法による建設型応急住宅の建設用地は公有地を原則とするほか、特に問題がないときの被災者の土地等、無償提供される土地を予定している。ただし、多くの建設型応急住宅の建設が必要な場合等においては民有地の借上げについても認められる。
vii (略)

表5-(2)-③ 建設型の手引き＜抜粋＞

2. 建設候補地の選定に係る準備
(1) 建設候補地の調査
(略)
【留意点】建設候補地の原則について
・ 建設候補地は原則として、公有地とする。
・ 国有地については、国有地を取り扱う地方財務局から情報提供を受ける都道府県内の担当部局（管財課等）を予め決定し、その部局からの情報提供等を受ける。
・ 公有地では不足が予測される場合には、民有地を建設候補地とするが、その場合には無償提供を原則とする。
【留意点】民有地（有償）の利用について
・ <u>大規模災害における建設候補地の更なる不足に備え、迅速に対応できるよう、有償の民有地についても予めリスト化しておくことが望ましい。</u> その場合には、賃料はその地域の平均相場より低い設定となるようにする。
・ 原状復旧のしにくい土地（農地、山林等）についてはできるだけ活用を避けることが望ましい。

(注) 下線は当省が付した。

(イ) 建設候補地情報の整理（優先順位付け）・管理
(建設候補地の優先順位)

建設型の手引きにおいて、都道府県は、建設候補地について関係部局との協議等を踏まえて優先順位付けを行うこととされている。

建設型の手引きでは、建設候補地を、「A. 優先的に活用する土地」、「B. 不足の場合に活用を検討する土地」、「C. 極力活用しない土地」、「活用すべきでない土地」の4段階に区分することが参考として示されている。

この区分において、「民有地」はBに分類される一方、「小・中学校用地」、「農

地」及び「浸水被害を受けなかった津波浸水予想区域」はCに分類される（図5-（2）-①）。

図5-（2）-① 建設用地の活用可能性の区分

＜事前準備の例＞		
【建設用地の活用可能性の区分(参考):中部地方整備局】		
A.優先的に活用する土地	B.不足の場合に活用を検討する土地	C.極力活用しない土地
<ul style="list-style-type: none"> ・造成が不要、ライフラインが整っている ・土地所有者や管理者との合意が得られている ・50戸以上の建築が可能 ・二次災害等の恐れがない ・復興用地等と重複しない ・医療、学校、店舗、交通等の生活利便が確保可能であり、騒音等にも配慮されている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・民有地 ・大規模造成やライフライン工事が必要な土地 ・前面道路等との高低差が大きい土地 ・生活利便施設が近くにない土地 ・5年程度の長期利用ができない土地 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・小・中学校用地 ・農地 ・浸水被害を受けなかった津波浸水予想区域 ・市街地や集落から離れた土地 ・建築戸数10戸未満の土地
活用すべきでない土地		
<ul style="list-style-type: none"> ・津波浸水被害を受けた土地 ・土砂災害や地割れ等の被害が発生した土地 ・土砂災害危険区域・その他の災害危険区域内の土地 ・救援用地、ガレキ置場、復興用地として活用予定がある土地 ・2年以上の活用ができない土地 		
出典:広域巨大災害に備えた仮設期の住まいづくりガイドライン(国土交通省 中部地方整備局)		

(注) 建設型の手引きによる。

建設型の手引きに掲載されている中部地方整備局住まいづくりガイドラインでは、上記の分類に加えて、小・中学校用地、農地、津波浸水予想区域を活用する際の条件が示されている。

小・中学校用地については、教育委員会との調整や、校庭の半分程度の利用にとどめるなどの対応が必要とされている。農地については、将来の宅地化を前提とした活用や、農地としての再生が難しくなることの農業委員会等との調整などの対応が必要とされている。津波浸水予想区域については、入居者の理解等や再度津波が来た場合に備えた安全な避難路・避難場所の確保が必要とされている（表5-（2）-④）。

表5-（2）-④ 小・中学校用地、農地及び津波浸水予想区域の活用の阻害要因及び活用の条件

土地の種類	活用の阻害要因	活用の条件
小・中学校用地	運動場がなくなることにより、児童生徒が運動不足になる可能性がある。 学校再開時には学校活動に影響を及ぼす。	<ul style="list-style-type: none"> ・教育委員会との調整 ・周辺に他に用地がなく、学校を活用しないと地域の子どもが転校を余儀なくされる場合 ・活用する場合も校庭の半分程度の利用に留める

		<ul style="list-style-type: none"> ・短期間での撤去（入居者の理解）
農地	<p>仮設建築物に関しては、農地転用許可は不要だが、農地としての原状復旧が難しく、そのまま宅地化する可能性が高い。農地としての原状復旧が求められる用地は活用しないことを前提とする。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・将来の宅地化を前提とした活用 将来の市街地像・土地利用と整合 ・農地としての再生が難しくなることの農業委員会等との調整 ・土を鋤取り（別の場所で保管）、ブルーシートを敷き、碎石入れて建設し、解体後に土を戻す等
浸水被害を受けなかった津波浸水予想区域の土地	<p>防潮堤の損傷や地盤沈下の発生等により安全性が低下しており、余震レベルでも大きな被害発生が懸念される。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・入居者の理解等 ・再度津波が来た場合に備えた安全な避難路・避難場所の確保

（注）中部地方整備局住まいづくりガイドラインによる。

なお、中部地方整備局住まいづくりガイドラインでは、建設候補地について、地域偏在しないよう民有地を含め最大限リストアップし、活用の優先度を付けておくこと（学校のグラウンドは極力活用すべきではないがリストには入れておく等）が重要であるとしている。

（災害発生リスクの高い土地の取扱い）

内閣府は、能登半島地震を踏まえ、令和7年7月改定の「災害救助事務取扱要領」において、津波以外にも洪水や土砂等の災害による被害が想定される区域など、災害発生リスクの高い場所での応急仮設住宅の建設は可能な限り回避する必要があること、やむを得ず、これら区域内に建設せざるを得ない場合は、いざというときに円滑に避難できるよう、居住者に対して、居住地域が災害の発生するリスクの高い地域であることを周知徹底するとともに、早期に避難を呼び掛ける方向で、必要な体制を整備する必要があることを明示している（表5-(2)-⑤）。

表5-(2)-⑤ 「災害救助事務取扱要領」＜抜粋＞

<p>2 応急仮設住宅の供与</p> <p>(6) 応急仮設住宅に係る留意点</p> <p>ア 災害（洪水、内水、高潮、津波、土砂、火山等）による被害が想定される区域など、災害発生リスクの高い場所での応急仮設住宅の建設は可能な限り回避する必要があることから、<u>応急仮設住宅の建設候補地を選定する際には、次の区域が含まれていないか、確認する必要がある。</u></p> <p>やむを得ず、これら区域内に建設せざるを得ない場合は、いざというときに円滑に避難できるよう、<u>居住者に対して、居住地域が災害の発生するリスクの高い地域であることを周知徹底するとともに、早期に避難を呼びかけるべく、必要な体制を整備する必要がある。</u></p>
--

【建設を回避すべき区域は以下のとおり】

- (ア) 災害（洪水、内水、高潮、津波、土砂、火山等）での被害想定区域
- (イ) 土砂災害特別警戒区域
- (ウ) 急傾斜崩壊危険区域、土石流危険溪流区域
- (エ) がけ地
- (オ) 洪水浸水想定区域
- (カ) 危険物（ガスタンク、危険物倉庫等が近隣にないか）
イ～ク（略）

（注）下線は当省が付した。

（関係部局との協議・調整）

建設型の手引きでは、建設候補地の優先順位を検討する際には、災害時に競合する可能性のある救援用地、がれき・産業廃棄物の一次置場との振り分けについて、関連部局と協議・調整するとともに、被災時の調整担当者・調整方法の確認を行うこと、復興段階における市街地整備・まちづくり用地や、災害公営住宅の早期・的確な供給のための建設用地との振り分けについても、関連部局との協議・調整を行うことが望ましいとされている。

イ 調査結果

(7) 被災地に対する調査

a 建設候補地のリスト化と定期的な確認

建設候補地のリストアップに関し、熊本県では、熊本地震発災時に候補地リストを作成していなかったことから、発災後に候補地の選定に苦慮したという事例がみられた。また、石川県では、市町の報告に基づき、能登半島地震発災時に候補地をリスト化していたが、リストの内容を確認できていなかったとする事例等がみられた（表5-(2)-⑥）。

表5-(2)-⑥ 建設候補地のリストアップに関して苦慮した事例（熊本県及び石川県）

都道府県名	事例の内容
熊本県	熊本県は、熊本地震発災前には建設候補地リストを作成していなかった。そのため、同県は、発災後に建設候補地をリストアップしたものの、 <u>現地確認を行ったところ、自衛隊の活動拠点やごみ置場として利用されているなどの理由で使用できないケースがあり、次の候補地を探すのに苦慮したとしている（参考21）。</u>
石川県	石川県では、能登半島地震発災前から、年1回、県内市町に建設候補地を選定・確保するよう依頼し、仮設住宅候補地リストを作成しており、県から各市町に発出した依頼文書では、建設候補地の選定・確保に当たって、「全ての候補地について財産所管課等に現状の確認を行うこと」、「学校グラウンド以外で必要戸数の1.2倍を確保するように努めること」とされていた。

(能登半島地震発災前に石川県が県内市町に建設候補地リストの更新を依頼した際の建設候補地の更新に関する留意事項)

【建設候補地の更新に関する留意事項】

1. ～ 2. (略)
3. 全ての候補地について財産所管課等に現状の確認を行う (建築物等の立地計画がないか、産業廃棄物仮置場の候補地になっていないか)
4. 学校グラウンド以外で必要戸数の 1.2 倍を確保するように努めること。
→東日本大震災においては、学校グラウンドに建設された仮設住宅において、入居者と学校関係者が互いに遠慮しながら生活を送っている実態が指摘されている

【建設候補地の選定について】

選定手順

1. (略)
2. 財産台帳、施設台帳等からまとまった面積 (1,500 m²以上) の空地进行ピックアップする。
3. リストアップした空地について「仮設住宅候補地リスト」の項目に基づき、現地調査を行い、リストに記入する。
4. 以下の項目を参考にリストへの登載の可否、優先順位を決定する。
 - ① 2年間の使用に耐えられる (市町有地、国・県や民間との協定済み用地)
 - ② 2次災害の危険性が低い
 - ③ 取り付け道路の幅員 (工事車両のアクセス)
 - ④ ライフライン (電気、ガス、上下水道、浄化槽の設置可否等)
 - ⑤ 造成の必要性
 - ⑥ 周辺の利便性 (学校、商業施設、公共交通機関等)
5. リストアップした土地で確保できる戸数が、必要戸数の 1.2 倍あることを確認する。
1.2 倍以下の場合は、さらに候補地を探す。市町有地だけで確保できない場合は、国、県、民間との災害協定を結ぶなどして、候補地を確保する。
(災害が起こった場合に、候補地やそこに至る経路が被災することも想定し、2割の余裕を見込んでリストアップしておく。)

しかし、当省で発災前時点の候補地リストを確認したところ、中には、候補地の全てが学校グラウンドとなっている市町など、学校グラウンド以外で必要戸数を確保できていなかった市町がみられた。石川県は、発災前に市町から提出されたリストに掲載されている建設候補地について、留意点に配慮しているかどうか (二次災害の可能性が低いか、ライ

ラインが確保されているかなど) について確認できていたとは必ずしもいえないとしている。

また、県への建設候補地リストの報告に当たって、現地確認を行っていない市町では、発災後に現地を確認したところ雑木林になっていたため利用できなかった事例もみられた。

なお、財務省「予算執行調査資料 総括調査票」(令和7年6月公表分)によると、仮設住宅を建設した県内10市町では、あらかじめ127か所の建設候補地を選定していたが、地盤に亀裂が入ったり道路が啓開していなかったりしたことにより、実際に利用した建設候補地はそのうち38か所であったため、同県は、新たに建設候補地を121か所選定した。しかし、事前に検討していない土地であったことから、仮設住宅の建設に際し、改めて県と市町との協議が必要となったとされている。

(財務省予算執行調査資料 総括調査票(令和7年6月公表分) <抜粋>)

(1) 災害救助費等負担金(仮設住宅の早期供与等)

③ 調査結果及びその分析

令和6年能登半島地震における仮設住宅建設の遅れに係る背景

① (略)

② 建設候補地の選定に係る問題

仮設住宅を建設した10市町ではあらかじめ、127か所の建設候補地を選定していたが、以下の理由から、実際に利用した建設候補地は38か所であった【表2】。

- ・地震により建設候補地の地盤に亀裂が入った
- ・道路が啓開しておらず、建設候補地まで行くことが困難だった
- ・建設候補地としてリストに掲載されていたが、山間地のため整備しないと使用できない土地であった

そのため、新たに建設候補地を121か所選定したが、事前に検討していない土地であったことから、

- ・ライフライン(電気・上下水道)の有無
- ・安全性(災害被害想定区域内外(液状化・津波・洪水・土砂災害など))の確認
- ・利便性(学校、病院、スーパー等へのアクセス)の確認

など、仮設住宅の建設に際し、改めて県と市町との協議が必要となった。また、建設候補地によっては地盤が軟弱であることから、地盤改良を行う必要があったなど、建設決定までに時間を要した。

【表2】石川県内の建設候補地の選定及び活用状況	
	合計
建設候補地	127か所
実際に建設した団地数	159カ所
うち建設候補地を活用	38か所 (30%)

- (注) 1 当省の調査結果、石川県の資料及び財務省の予算執行調査の資料による。
2 下線は当省が付した。

被災地方公共団体及び建設型関係団体からは、発災前に建設候補地を選定・確保しておくことについて、「候補地が少ない場合は、発災後、早期に近隣市町村に建設地提供の要請を行うことができる」、「建設候補地の選定・確保を発災前に行い、その候補地の属性を事前に把握しておけば、発災後、着工するまでの時間を大幅に短縮できる」等の意見が聴かれた（表5-(2)-⑦）。

表5-(2)-⑦ 発災前に建設候補地を選定・確保しておくことに関する意見

区分	意見の内容
熊本県	<p>建設型の候補地を事前に選定・確保しておくことで、以下のようなメリットがある。</p> <p>①建設型の建設に際し、早期に着工できる。</p> <p>②建設型の優先順位を付けておくことができる。</p> <p>③候補地が少ない場合は、発災後、早期に近隣市町村に建設地提供の要請を行うことができる。</p> <p>④候補地が少ない場合は、発災後、協定している不動産関係団体と連携し、早期に近隣市町村の賃貸型のあっせん等を行うことができる。</p>
石川県	<p>建設候補地の選定・確保を発災前に行い、その候補地の特性をあらかじめ把握しておけば、発災後、着工するまでの時間を大幅に短縮できると考える。候補地の面積を事前に把握するだけではなく、当該候補地の形状（法面³³になっている箇所がある、一部森になっているなど）を踏まえ、建設型応急住宅を何戸建設することが可能か、どのようなタイプの建設型応急住宅を建設するのか、集会場が必要な規模の建設地かどうか、駐車場は何台分確保することが可能かなどを平時にシミュレーションしておけば、発災後、迅速に対応できる。最大の被害の想定で準備することが肝要である。</p> <p>ただし、事前にシミュレーションを実施するためには、県又は市町の職員に相当の時間と労力が求められるほか、委託による実施の場合には費用も発生する。さらに、実際の災害発生時に、事前想定どおり</p>

³³ 「大辞林（第四版）」によれば、「切土や盛土によって造られた傾斜地の斜面部分」とされている。

	<p>に建設が可能であるかは不透明であることから、事前準備の範囲についてはよく検討する必要がある。</p> <p>また、このようなシミュレーションを実施するに当たっては、国において補助制度等の整備を検討してほしい。</p>
建設型関係団体	<p>応急仮設住宅の速やかな建設のために、平時において地方公共団体が特に準備しておく必要があると考える事項は、とにかく、建設する土地を平時に決めておくこと。発災後に用地を探しながら建てるのが一番大変</p> <p>能登半島地震では民有地も活用されたが、所有者との契約があるため、後々もめないように契約をしておかなければならない。事前に候補地になりそうな民有地があれば、所有者と協議を行っておくことが大切である。</p>

(注) 当省の調査結果による。

なお、建設候補地の事前のリストアップの必要性については、「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について（報告書）」（令和6年11月中央防災会議防災対策実行会議令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討ワーキンググループ）においても指摘されている（表5-(2)-⑧）。

表5-(2)-⑧ 「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について（報告書）」
（令和6年11月中央防災会議防災対策実行会議令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討ワーキンググループ）＜抜粋＞

<p>5-(2). 住まいの確保とコミュニティの充実</p> <p>○被災者ニーズに寄り添った多様な仮設住宅の早期確保</p> <p>【現状と課題】</p> <p>(略)</p> <p>【実施すべき取組】</p> <p>・<u>応急仮設住宅の建設用地に関して、自治体において、事前に、建設可能戸数、インフラ状況、周辺状況等の情報を含めた建設候補地のリストを整備・更新しておく</u>ことで、発災後の自治体担当者の負担が軽減されるとともに、<u>応急仮設住宅の早期着工・引渡しが可能になる</u>ので、<u>検討すべき</u>である。</p> <p>(略)</p>

(注) 下線は当省が付した。

b 能登半島地震における建設候補地の活用の実態

前述のとおり、能登半島地震発災前、石川県では建設候補地をリストアップしており、建設型を設置した10市町³⁴では7,300戸分の土地を選定していた。当省がこれらを、①公有地(学校用地等を除く。)、②公有地(学校用地等)、③民有地(農地を除く。)、④民有地(農地)の四つに分類³⁵した結果、そのほ

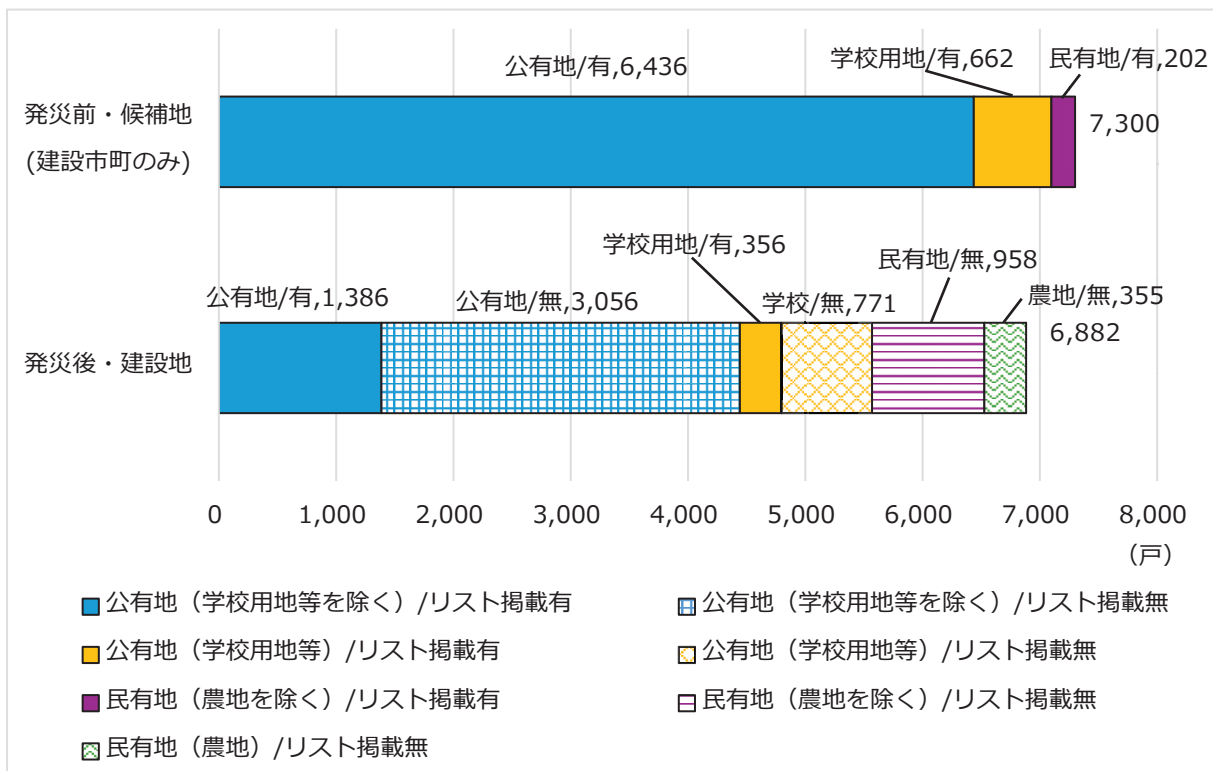
³⁴ 七尾市、輪島市、珠洲市、羽咋市、内灘町、志賀町、宝達志水町、中能登町、穴水町及び能登町

³⁵ ①：②を除く全ての公有地、②：公有地のうち、幼稚園、保育園、小・中学校、高校、大学等の用地

とんどが①公有地（学校用地等を除く。）（6,436戸、88.2％）であった。次いで、②公有地（学校用地等）（662戸、9.1％）、③民有地（農地を除く。）（202戸、2.8％）であり、④民有地（農地）は選定されていなかった。

しかし、発災後には、候補地の地盤に亀裂が入ったり、道路が啓開されておらず候補地まで行くことが困難であったりする等の理由から、発災前に選定していた多くの候補地が利用できず、実際に設置された6,882戸の建設型（参考22）は、①公有地（学校用地等を除く。）以外にも多く設置され、②公有地（学校用地等）に1,127戸（16.4％）、③民有地（農地を除く。）に958戸（13.9％）、④民有地（農地）に355戸（5.2％）設置された。さらに、利用された③民有地（農地を除く。）や④民有地（農地）は全て発災後に選定された土地であった（図5-(2)-②及び③）。

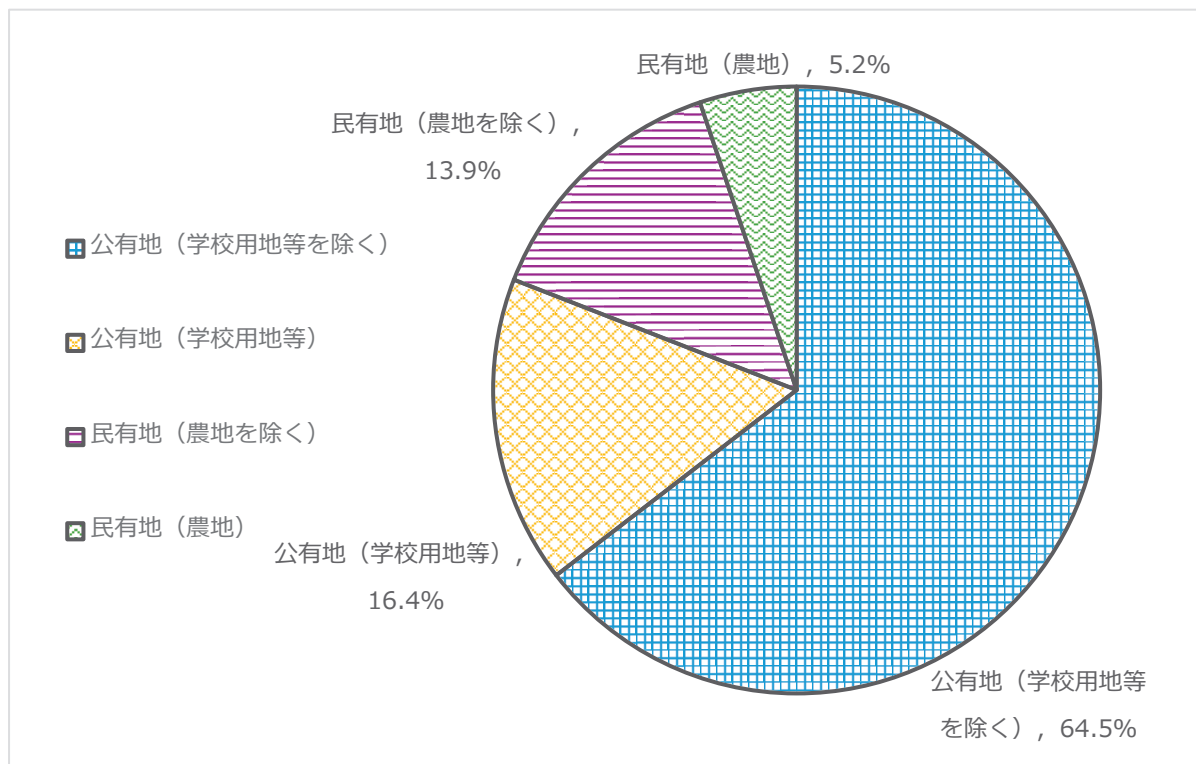
図5-(2)-② 能登半島地震における石川県の建設候補地と建設地の土地種別比較（戸数ベース）



- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 「発災前・候補地」は、能登半島地震で建設型を設置した石川県内10市町の建設候補地である。
 3 「発災後・建設地」は、能登半島地震で実際に石川県内に設置された建設型の建設地である。
 4 リスト掲載の有無は、石川県が発災前に作成していた建設候補地リストへの掲載の有無を示す。

(跡地は除く。)、③：④を除く全ての民有地、④：民有農地

図5-(2)-③ 能登半島地震における石川県の建設地の土地種別比較（戸数ベース）



（注）当省の調査結果による。

（民有地の活用）

建設型を民有地に設置する場合、当該土地は無償提供が原則とされているが、熊本地震並びに能登半島地震及び奥能登豪雨³⁶で建設型を設置した民有地は、有償で提供を受けたものも多い（参考23）。特に能登半島地震及び奥能登豪雨では、建設型が設置された民有地の8割以上が有償であった。これらの借上費用は、内閣府告示第1章第2条2イ(1)に基づき、災害救助費として認められている（表5-(2)-⑨）。

なお、有償の民有地を活用する際の借上費用等について、内閣府は、「内閣府告示に基づき、民有地を（有償で）借り上げることについては、協議を必要としていない」としている。

表5-(2)-⑨ 有償・無償別の民有地活用状況（熊本地震・熊本県、能登半島地震及び奥能登豪雨・石川県）
（単位：団地）

区分	熊本地震（熊本県）	能登半島地震及び奥能登豪雨（石川県）（注2）
有償（賃借又は買取り）の	17	45

³⁶ 令和6年9月20日から同月23日までの間の豪雨。以下同じ。

民有地数（割合）	(38.6%)	(81.8%)
無償（賃借又は譲渡）の民有地数（割合）	27 (61.4%)	10 (18.2%)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 石川県の資料（参考 23）では、能登半島地震と奥能登豪雨が合算されているため、本表では両災害を含めた数値（55 団地）となっている。なお、その内訳は、能登半島地震 41 団地、奥能登豪雨 14 団地である。

なお、熊本県は、民有地の活用について、「発災後に応急仮設住宅建設用地を選定したため、住民の合意形成や（民有地の）地権者との交渉に時間を要した」としている。

（学校用地、農地への設置）

学校用地や農地は極力活用しない土地とされているが、能登半島地震や熊本地震では、これらの土地にも実際に建設型が設置され、学校用地については、学校と建設型の範囲の区分や生徒の安全確保に配慮する必要が生じた事例や、農地については、現状復旧に苦慮した事例がみられた（表 5-(2)-⑩）。

表 5-(2)-⑩ 学校用地や農地への建設に関して苦慮した事例

区分	事例の内容
学校用地	各地区で建設候補地を確保するため、各地区にある学校のグラウンドを利用した。グラウンドは広いため、必要戸数を確保することができたが、インフラの整備に時間がかかった例や、学校の敷地内を通過しなければならない場所もあり、学校と建設型の範囲の区分や生徒の安全確保に配慮する必要が生じた例があった（フェンスを新設し双方の範囲を区分した例もある）。また、生徒のための新たなグラウンドの確保も必要になることに苦慮した。 【珠洲市】
農地	市町村から、掘り起こした土の保管先が不明となった農地があり、同じ質の土を確保するのに苦労した事例があったと聞いている。 建設型を設置したのは、主に休耕地であった。 【熊本県】

(注) 当省の調査結果による。

c 建設候補地の関係機関・部局との情報共有

被災地方公共団体における建設候補地の関係機関・部局への情報共有状況を調査したところ、関係機関・部局との情報共有が十分にできていなかったことから、建設型の建設候補地が他の用途で利用されており、建設ができなかったり、着工が遅れたりした事例がみられた（表 5-(2)-⑪）。

表 5-(2)-⑪ 建設候補地が他の用途で利用されており建設不可又は着工が遅れた事例

地方公共団体名	主な事例
石川県	自衛隊の駐屯地やヘリポート、消防隊の活動基地、災害ごみ置き場

などとして使用されており、建設型を設置できなかった、又は着工が遅れた候補地が複数あった。

自衛隊の駐屯地となっていた事例では、約1～2か月間建設ができなかった。自衛隊は避難所に避難している被災者を支援するために駐屯している一方で、建設型の設置ができなければ避難所を閉鎖できないという事情もあり、自衛隊の撤収を要請するタイミングの判断は困難であった。自衛隊が撤収できない場合は、別の場所に駐屯地を確保するなどし、建設用地を確保した。

(直ちに建設ができなかった土地の主な例) (注2)

区分	候補地数
自衛隊の駐屯地又はヘリポートとして使用	5
消防隊の活動基地として使用	2
周辺道路の被災	2
敷地内の被災又は被災のおそれ	2

(建設を見送った土地の主な例) (注2)

区分	候補地数
自衛隊の駐屯地やヘリポートとして使用	3
消防隊の活動基地として使用	1
周辺道路の被災	7
敷地内の被災又は被災のおそれ	10
災害ごみ置き場として使用	3
建設可能戸数が少ない	4

珠洲市

発災後、自衛隊や警察、消防が建設候補地を利用している例があったほか、水道管等の資材置場として利用されていた例があり、速やかに建設できない例があった。このため、迅速に建設型を建設できるよう、発災前に県や市の各課のほか自衛隊や警察、消防と建設候補地に関する情報共有や活用方法について検討しておく必要があると考える。また、情報共有や活用方法について検討する前に、建設候補地の必要数を決めておく必要があると考える。

なお、発災後は自衛隊や警察、消防の業務は人命救助に関わるため、優先して土地を利用していた。しかしながら、当該機関と調整し、活動規模の縮小に伴い、他の場所に移動してもらい、応急住宅の建設を進めた。

被災者の住まいの確保は優先度が高いため、その他の用途(人命救助以外の、資材置場としての用途等)で利用されていた土地については譲ってもらうことができた例はあったが、関係機関との調整や物資等の移動のため時間を要した。

熊本県

ヘリコプターの発着場所、自衛隊車両や避難者の駐車場として利用されたため、利用できなかった建設候補地があった。

- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 候補地数は、石川県において明確に確認できた数である。

このことについて石川県からは、能登半島地震を踏まえ、「建設候補地のリストアップを行う過程で、被災後に必要な用地を関係機関で調整し、被災後すぐに救助等を実施できる体制を整えておくことの必要性を改めて認識した」との意見が聴かれた。

(イ) 大規模災害が想定されている地域に対する調査

a 建設候補地のリスト化と定期的な確認

(建設候補地のリスト化の状況)

調査対象とした12都道府県において、建設候補地のリスト化の状況を調査したところ、全ての都道府県が建設候補地のリストアップを行っていた。候補地選定における役割分担は、都道府県が市町村に対して候補地の要件等を示し、実際の土地のリストアップや現地確認は市町村が行う形で、全ての都道府県において共通していた。

候補地リストの更新依頼時に、必要戸数又は面積を具体的に市町村に示している都道府県は、12都道府県のうち8都道府県であった。

一方、都道府県の候補地リストを確認したところ、一部の市町村では建設候補地を全く選定していない例や、都道府県有地のみを選定している例もみられた。また、調査対象とした都道府県の中で、市町村の選定理由や考え方等を把握した上で助言等を行っている都道府県はなかった。

(建設候補地の定期的な確認の状況)

調査対象とした3救助実施市及び12市町村において、建設候補地の定期的な確認状況を調査したところ、毎年度、全ての候補地の現地確認を行っている例や、毎年計画的に候補地を現地確認し、候補地リストや配置計画図を更新している事例がみられた(表5-(2)-⑫)。

一方、都道府県が市町村に対して年1回の現地確認を求めているにもかかわらず、市町村が実施していない例もみられた。

表5-(2)-⑫ 建設候補地を定期的に確認している事例

No.	事例の内容
1	毎年度、都道府県から候補地一覧等の確認依頼が来ると、前年度以前にリストアップした候補地の現地確認を担当職員が行っている(1日で全箇所)。チェックリスト等は特になく、市町村のGIS(地理情報システム)から印刷した現地図面と見比べながら、状況に変化がないかを確認している。
2	新たに建設候補地を選定する際、発災後に応急仮設住宅の建設工事を担当する「営繕班」を構成する部局の技術職員がチームを組んで現地を確認し、建設候補地として適しているか判断することになっている。 現地を確認する際には、「水道・電気の引き込みが可能な場所」のほか、都

	<p>道府県が作成した建設候補地調査要領に記載されている留意事項（建設可能戸数、搬出入経路、災害リスク等）を確認している。また、応急仮設住宅建設候補地台帳に掲載する各項目についても確認し、併せて、配置計画図も作成している。</p> <p>建設候補地とした土地については、定期的に現地確認し、現状に合わせ台帳や配置計画図を更新している。毎年少しずつ現地確認することとしており、台帳に掲載されている建設候補地は、全て令和元年度以降に現地確認が行われている。</p> <p>現地確認の方法は、新たに建設候補地にする際と同様である。</p>
--	--

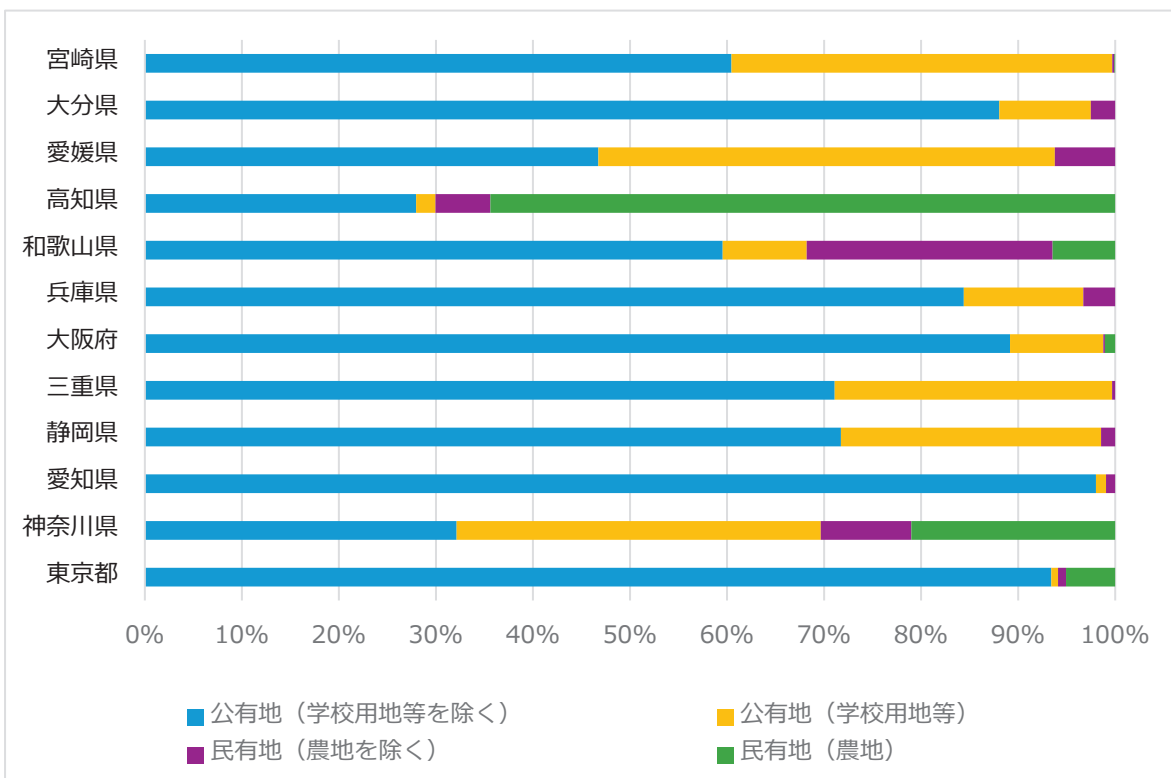
（注）当省の調査結果による。

b 建設候補地の選定状況

調査対象とした都道府県が建設候補地として選定している土地の種類について、被災地に対する調査と同様の4分類で分析したところ、都道府県により選定している土地の割合は大きく異なっていた。

例えば、学校用地が約半数を占めている都道府県や、ほぼ全てが公有地である都道府県、過半数が農地である都道府県など、様々な傾向がみられた（図5-(2)-④）。

図5-(2)-④ 各都道府県の建設候補地の土地種別割合（面積ベース）³⁷



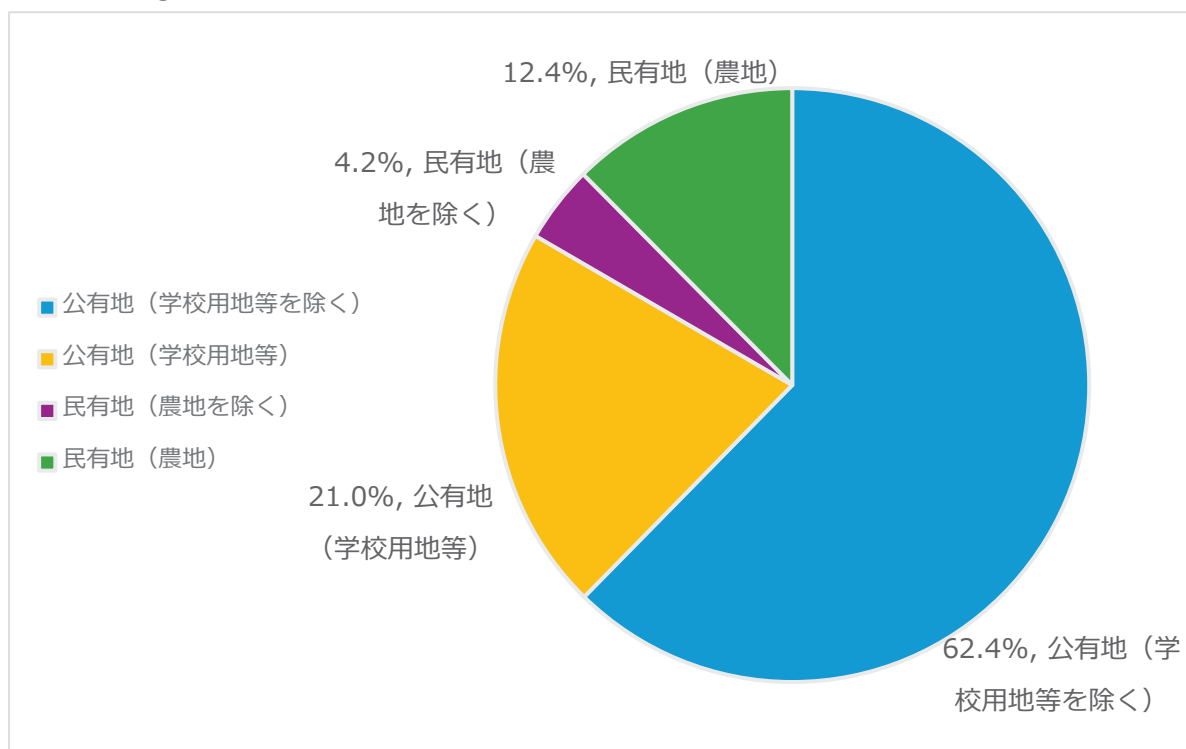
（注）1 調査対象とした都道府県の建設候補地リストを基に、当省が作成した。

³⁷ 図5-(2)-②及び③は戸数で算出しているが、各都道府県の建設候補地リストにおいて建設可能戸数が確認できない候補地が多かったため、図5-(2)-④及び⑤は各候補地の有効面積（土地全体のうち、障害物や土地の形状等から建設型を設置できない部分を除いた面積）で算出している。

2 実態を可視化するために割合を示したものであり、本図をもって候補地の確保に関する取組状況の優劣を判断し得るものではない。

また、調査対象とした都道府県全体でみると、公有地が最も大きな割合（62.4%）を占めており、次いで学校用地が 21.0%、農地が約 12.4%、民有地は 4.2%であった（図 5-(2)-⑤）。

図 5-(2)-⑤ 調査対象とした都道府県全体の建設候補地の土地種別割合（面積ベース）



（注）調査対象とした都道府県の建設候補地リストを基に、当省が作成した。

（民有地の活用）

調査対象とした都道府県の中には、GIS を利用して条件に合致する民有地をリストアップしている等、工夫して民有地の確保に取り組んでいる事例がみられた（表 5-(2)-⑬）。

表 5-(2)-⑬ 工夫して民有地を確保している事例

都道府県名	事例の内容
愛媛県	毎年、建設候補地の選定・調査を市町に依頼しており、その際に、民有地を選定する場合は土地の所有者とあらかじめ協定等を締結しておくことを依頼している。 現在選定している民有地のうち、約 8 割は既に所有者と協定を締結している。
高知県	高知市は、GIS を活用し、航空写真から条件に合致する民有地をリストアップしており、所有者情報の調査を令和 7 年度から実施予定

（注）当省の調査結果による。

一方、候補地の確保に苦慮しており、民有地確保の先進事例を共有してほしいとする意見や国との協議なく民有地の借料相当額を国が負担する仕組みの創設を望む意見が聴かれた（表5-(2)-⑭）。

なお、民有地の借料相当額については、前述のとおり、内閣府は「内閣府告示に基づき、民有地を借り上げることについては、協議を必要としていない」としており、現行制度においても国との協議なく国が負担することとなっていることから、制度の周知が必ずしも十分でない可能性がある。

表5-(2)-⑭ 民有地の確保に苦慮している意見

No.	意見の内容
1	候補地の確保に苦慮しており、国は、民有地の確保が進んでいる先進事例を積極的に共有してほしい。
2	内閣府との協議なく国が民有地の借料相当額を負担することができるようになって、そのことを前面に出すことができるようになれば、民有地を建設型の候補地にする取組が広がるかもしれない。

(注) 当省の調査結果による。

(学校用地の代替地の確保)

学校用地を活用する際には、生徒のための新たなグラウンドの確保が必要になるケースもある。調査対象とした都道府県からは、学校再開を見越したグラウンドの代替地の確保について、適当な候補地がないため学校グラウンドを建設候補地に挙げている現状を踏まえると、代替地の確保は困難等の意見が聴かれた（表5-(2)-⑮）。

表5-(2)-⑮ 学校グラウンドの代替地の確保は困難とする意見

No.	意見の内容
1	代替地の確保が必要であるという認識がなかったので確保していない。改めて考えると必要性はあると思うが、同じ地区内に適当な候補地がないため使用中の学校グラウンドを候補地に挙げているので、地区内での代替地確保は困難である。また、他地区で代替地を確保しても、グラウンドを使用するために小学生を他地区に通わせるのは現実的ではない。
2	学校グラウンドの代替地の確保はしていないが、建設候補地とする際には、学業に支障を来さないようにするため、グラウンドの面積の半分にとどめることとしている。その他、発災後の迅速な利用及び利用中・後のトラブル防止のための準備・調整として実施していることは特にない。そのようなことまで、検討できていないというのが現状である。
3	学校グラウンドに関しては、学校再開を見越したグラウンドの代替地までは確保できていない。確保するにしても市町村有地が足りない状況である。

(注) 当省の調査結果による。

(災害リスクのある土地への建設型の設置)

能登半島地震後に設置した建設型が、その後の奥能登豪雨で浸水した事例を踏まえ、調査対象とした12都道府県における災害リスクのある土地への建設型の設置に関する考え方を調査したところ、11都道府県が、状況によっては災害リスクのある土地も活用することを想定していた。その理由として、リスクの少ない候補地を優先的に活用するものの、建設に適した土地が限られるため、被災状況によっては災害リスクのある土地を使用せざるを得ない場合もあることなどが挙げられた(表5-(2)-⑯)。

表5-(2)-⑯ 災害リスクのある土地への建設も想定している主な理由

No.	主な理由
1	災害時はリスクの少ない候補地に優先的に建設するが、被災状況や必要戸数等に応じて、災害リスクのある土地を使わざるを得ないことも想定される。災害リスクは、建設地を決定する上での一つの材料と捉え、事前選定段階で排除していない。
2	災害リスクのある建設候補地はできる限り除いて選定するよう市町村に依頼しているが、津波による被害が想定されるため、建設候補地に適した土地が少ない。
3	ハザードマップ上の津波浸水想定区域内や土砂災害警戒区域内においては原則建設不可としている。豪雨等による洪水浸水想定区域内においては、市町村からもろもろの条件を考慮した上でどうしても選択せざるを得ないと建設地として提示された場合、その場所に建設をすることは想定している。

(注) 当省の調査結果による。

なお、災害リスクのある土地を活用する場合の備えや対策については、一定の検討を行っているとする都道府県がある一方、検討に至っていないとする都道府県や、奥能登豪雨により建設型が浸水したことを踏まえ、今後、検討を進めるとする都道府県がみられた(表5-(2)-⑰)。

表5-(2)-⑰ 災害リスクのある土地を活用する場合の備えや対策についての検討状況

No.	内容
1	豪雨等による洪水浸水想定区域にある土地に建設する場合は、ハザードマップで浸水高等を確認し、協定締結団体や業者と相談しながら、浸水しない床高まで基礎の高さを上げるなどの対応を行うこととしている。
2	災害リスクがある建設地の仮設住宅に入居を案内する際には、その旨を説明して理解を得た上で案内することとしている。また、入居後に大雨などにより災害が間近に迫っている場合は、周辺住民とともに避難を呼び掛けることとしている。
3	災害リスクのある土地に建設型を建設した場合の対応については特に検討しておらず、備えや対策についてマニュアル化した資料等は作成していない。 災害リスクへの備えや対策が不要と考えているわけではないが、建設型を建設した実績が近年なく、災害リスクへの備えや対策が必要となるような状況が

	現実的なものとなるかも不明であり、災害リスクへの備えや対策の検討に至っていないというのが実態である。
4	災害リスクのある土地に建設型を設置する際の備えや対策については、能登半島地震後に設置した建設型が奥能登豪雨により浸水した事実を踏まえ、重要な課題として認識している。今後、建設候補地の見直しや技術的対応等について、市町村、建設協力団体と連携しながら検討を進める。

(注) 当省の調査結果による。

c 建設候補地の関係機関・部局との情報共有

調査対象としたいずれの都道府県においても、原則として、建設候補地としている土地の発災時の用途の調整は、市町村の役割としていたため、調査対象とした市町村における建設候補地の関係機関・部局との情報共有状況を調査したところ、危機管理部局が市町村内の土地を時系列ごとに調整している事例がみられた（表5-(2)-⑱）。

表5-(2)-⑱ 公有地の災害時利用予定を事前に調整している事例

事例の内容
危機管理部局が主導して、市町村内の土地を発災後にどのように利用するか時系列ごとに調整し、その内容を地域防災計画に規定している。

1 公共空地利用予定				(令和2年4月1日現在)		
No.	種別	施設名称	所在地	利用する時期		
				初動活動期	応急活動期	復旧活動期
1	広域避難地	[黒塗り]	[黒塗り]			
2	仮設住宅建設予定地					
3	災害廃棄物集積場					
4	関係機関等車両集積場所					

- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 資料は、当該市町村の地域防災計画から抜粋したものを当省が加工（黒塗り）した。

一方で、建設候補地に係る事前準備・調整を行うという発想がなかったとする事例もみられ、都道府県の認識と市町村の対応にそごが生じていた（表5-(2)-(19)）。

表5-(2)-(19) 公有地の災害時利用予定を事前に調整していない事例

No.	事例の内容
1	「災害廃棄物の仮置き場をあらかじめ指定しておらず、発災後、被災状況を踏まえ調整・指定することとなる。」としている。

2	市町村は、「都道府県有地に関しては、建設候補地調査要領に沿って、都道府県に報告しており、都道府県が調整するとともに必要な手続を整理していると考えている。」としているが、報告を受けた都道府県は、「発災後に建設候補地を建設地として利用する際の利用手続に関して、整理できておらず、整理するにしても、都道府県有地や市町村有地の所有者が整理するのか、利用する市町村が整理するのか、都道府県が統一して整理するのか、曖昧なままになっている。」としている。
3	「災害時の応急仮設住宅の供与に係る手順について整理できておらず、建設候補地に係る事前準備・調整を行うという発想もないため行っていない。事前準備・調整の必要性はあると思うので、応急仮設住宅の供与についての事務マニュアルを策定する際には、候補地の活用に係る事前準備・調整についても記載し、事前準備・調整を図っていききたい」としている。
4	都道府県は市町村に対して他の用途が想定される土地を選定しないよう求めているが、市町村は、候補地の不足から、自衛隊等の活動拠点地が想定される用地も候補地として報告している。

(注) 当省の調査結果による。

ウ まとめ

(建設候補地のリスト化と定期的な確認)

建設型を設置するためには、一定程度の広さの建設に適した用地が必要である。発災後に用地を探すと着工が遅れ、被災者への早期供与に支障を来すおそれがある。

過去の災害では、建設候補地の事前確保や定期的な現地確認が必ずしも十分でなかったため、用地確保に苦慮した事例がみられた。熊本地震では、熊本県が発災前に建設候補地を確保していなかったため用地確保に苦慮し、能登半島地震では、石川県内の被災市町の中に、建設候補地を報告していたものの定期的な現地確認を行っていなかったため、発災時に雑木林となっており建設できなかった事例がみられた。

このような過去の事例を踏まえ、大規模災害が想定されている都道府県における建設候補地のリスト化の状況及び市町村における定期的な確認の状況を調査したところ、全都道府県が建設候補地をリスト化していた。一方、市町村における現地確認については、取組状況に差がみられた。

具体的には、前年度以前にリストアップした全ての候補地の現地確認を行っている例や、毎年計画的に候補地を現地確認し、候補地リストや配置計画図を更新している例がある一方、都道府県が市町村に対して年1回の現地調査を求めているにもかかわらず、現地調査を実施していない市町村もみられた。

また、都道府県の建設候補地リストを確認したところ、一部の市町村では建設候補地を全く選定していない例や、都道府県有地のみを選定している例もみられた。しかし、市町村の選定理由や考え方等を把握した上で助言等を行っている都道府県はなかった。

これらのことから、市町村においては、他の地方公共団体の事例を参考に、都道府県への候補地リストの報告に当たり、特に所管部局等により日常的に管理されていない土地については、現地を確認することが望ましいと考えられる。

また、都道府県においては、市町村における建設候補地の選定状況（必要量の確保や土地の適性等）を確認し、必要に応じて助言や、用地が不足する場合の市町村間の調整を行うことが望ましいと考えられる。

（建設候補地の内容）

建設用地については、原則として公有地を利用し、適当な公有地を利用することが困難な場合は、民有地を利用することが可能とされている。

能登半島地震では、公有地が最も多く活用されているが、実態として民有地も多く活用されている。

能登半島地震において、石川県内で建設型を設置した10市町では、発災前に選定していた候補地7,300戸分のうち民有地は202戸分（2.8%）であったが、発災後に実際に設置した建設地6,882戸分のうち民有地は958戸分（13.9%）であった。

また、民有地を活用する場合は無償提供が原則とされているが、実際に民有地に設置された55団地のうち45団地（奥能登豪雨も含む。）が有償であった。

一方、建設型の手引きでは、建設候補地の活用に当たり、①公有地、②民有地、③学校用地・農地の順に優先順位を付しているところ、大規模災害が想定されている地域では、都道府県全体でみると、候補地全体の面積のうち民有地の割合は4.2%と最も少なかった。

また、民有地の活用について、内閣府は、内閣府告示に基づき民有地を有償で借り上げる際に協議は必要ないとしているが、このことを認識していない都道府県もみられた。

さらに、候補地の確保に苦慮している都道府県からは、民有地の活用事例の提供を求める意見が聴かれた。

これらのことから、内閣府及び地方公共団体は、民有地の活用に向けた取組をより一層進めることが望まれる。

（建設候補地の関係機関・部局との情報共有）

建設候補地は、発災後、自衛隊・警察等の活動拠点や災害ごみ置場等としても使用される可能性があるため、どの時期にどの用途で活用するか、関係機関・部局と情報共有し、必要に応じて調整する必要がある。

実際に、熊本地震や能登半島地震では、候補地が自衛隊・警察・消防の活動拠点、災害ごみ置場、資材置場等として利用され、建設型の早期供与に課題があった事例が複数みられた。こうしたことから、被災地方公共団体からも、平時からの関係機関との調整の必要性についての意見が聴かれた。

大規模災害が想定されている地方公共団体における関係機関・部局との情報共有や調整の状況を調査したところ、市町村の危機管理部局が主導し、発災後の土地利用を時系列で調整している例がある一方、関係機関・部局間で情報共有や調整ができていない例もみられた。

このため、関係機関・部局間で情報共有や調整ができていない地方公共団体においては、他の地方公共団体の取組事例も参考に、平時から建設候補地の情報共有や調整を進めることが望ましいと考えられる。

【所見】

したがって、円滑・迅速な応急仮設住宅の供与の観点から、内閣府は、民有地を活用している事例を収集・提供するなどにより、地方公共団体に対して更なる検討を促すこと。

【地方公共団体における今後に向けた取組】

円滑・迅速な応急仮設住宅の供与の観点から、地方公共団体は、本調査の結果を参考に、今後以下の事項について取り組むことが望ましいと考えられる。

- ① 都道府県は、市町村から報告されたリストの内容を確認し、市町村に対して必要な助言等を行うこと。
- ② 市町村は、都道府県へのリストの報告に当たり、特に所管部局等により日常的に管理されていない土地について、現地を確認するよう努めること。
- ③ 発災時に市町村内の土地をどのような用途で活用するか、時系列に沿って調整するなど、関係者間で事前に情報共有や調整を進めること。

(3) 配置計画、仕様の決定状況

ア 制度の詳細

建設型の手引きでは、地方公共団体は、建設候補地の選定に係る準備に加え、地域の実情に応じた、配置計画及び住戸・住棟計画に係る準備を行うこととしている。

建設型の手引きでは、配置計画に係る準備について、都道府県は、建設候補地のうち優先順位が高いものについて具体的な配置計画等を作成すること、実際の災害の状況（災害の規模や範囲）等に応じて選択できるよう、配置計画等には幾つかのパターンを用意しておくことが望ましいこと、配置計画等の検討や建設事業者団体等の基準を踏まえ、全ての団地に共通する配置計画の基本的な考え方を定めること等としている。また、住戸・住棟計画に係る準備について、都道府県は、地域の気候への対応や居住環境の確保の観点から共通する性能水準や標準仕様を設定すること、必要に応じて都道府県等独自の仕様、住戸規模（面積）・型式設定による標準プラン等を作成すること等としている。

建設型の仕様については、「災害救助事務取扱要領」において、通常の建設型についてもできる限りバリアフリー仕様とする等を検討すること、設置位置の工夫や異なるタイプのを組み合わせることを検討することとされており（表5-3）-①）、具体的な留意点は建設型の手引きにおいて示されている。

表5-3）-① 「災害救助事務取扱要領」＜抜粋＞

第2 実施体制等の整備に関する事項
8 救助の実施体制に関する事項
(2) 応急仮設住宅の供与
(略)
ア～ウ (略)
エ 建設事業者団体等との協定
(ア) (略)
(イ) 協定の締結に当たって、 <u>標準的な応急仮設住宅を定める場合は、高齢者・障害者等の利用に配慮した仕様が誰にとっても利用しやすいことに着目し、通常の応急仮設住宅についても、できる限り物理的障壁の除去された（バリアフリー）仕様とするなどの配慮をするとともに、国土交通省による「応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ」（平成24年5月21日）等を参考に寒冷地や積雪地仕様等、地域の気候風土を考慮した仕様をあらかじめ検討すること。</u>
オ～ク (略)
第4 救助の程度、方法及び期間に関する事項
2 応急仮設住宅の供与
(6) 応急仮設住宅に係る留意点
ア～イ (略)

ウ 大規模災害等で多くの建設型応急住宅を設置する場合、迅速性が要求されるため、同一敷地に同一規格のものを機械的に設置しがちであるが、長期化も想定されるので、できる限り設置後の街並みや地域社会づくりにも配慮し、安全性及び迅速性を損ねない範囲で、設置位置の工夫や、異なるタイプのものを組み合わせる等の方法を検討することが望ましい。

(注) 下線は当省が付した。

なお、論点整理では、東日本大震災において、建設型の入居後に住戸内手すり等の設置など、数多くの追加工事が必要となり多くの時間と多額のコストを要したとされており、災害発生後に仕様を検討することは供給時期の遅れにつながると指摘されている（表5-(3)-②）。

表5-(3)-② 論点整理<抜粋>

3. 大規模災害時における被災者の住まいに係る想定される状況と課題

3-1. 応急段階

(2) 応急建設住宅の供給等のための準備

① (略)

② 応急建設住宅の仕様

- ・東日本大震災では、応急建設住宅について入居後も外断熱工事や風除室の追加、玄関スロープ・住戸内手すり等の設置、風呂の追い炊き機能の追加など、数多くの追加工事が必要となり、結果的に多くの時間と多額のコストがかかった。
- ・災害発生後に仕様を検討することは供給時期の遅れにつながる。
- ・日本の気候風土に適し、地域に合った仕様を設定することも考えられる。

③～④ (略)

(注) 下線は当省が付した。

「災害救助事務取扱要領」では、建設型は、その設置後、都道府県の財産となり、都道府県によって維持管理されることとされている（表5-(3)-③）。

また、内閣府の資料によると、従来、供与期間が終了した建設型は解体・撤去されることが一般的であったが、近年は、応急仮設住宅を退去した後の自力再建を進めることが困難な被災者の恒久的な住まいを確保するため、供与期間終了後に解体・撤去することなく、一定の改修工事を実施した上で、引き続き、被災者の恒久的な住まいとして利活用される事例が増えているとされている（参考24）。

表5-(3)-③ 「災害救助事務取扱要領」<抜粋>

2 応急仮設住宅の供与

(5) 留意点

ア 災害救助法による応急仮設住宅設置後の取扱いについて

法による建設型応急住宅（リース方式によるものは除く）は、その設置後は補助事業により取得した都道府県の財産となり、都道府県によって維持・管理

されることを原則とする。
 (ア)～(エ) (略)

イ 調査結果

(ア) 被災地に対する調査

a 配置計画の作成状況

被災地方公共団体及び熊本地震又は能登半島地震で建設型の建設に携わった建設型関係事業者に対し、平時における建設型の配置計画を作成する必要性や作成に当たっての留意点を確認したところ、候補地の形状を踏まえ、何戸建設することが可能か、どのようなタイプの住宅を建設するのかを平時にシミュレーションしておけば、発災後、迅速に対応できるとする意見などが聴かれた(表5-(3)-④)。

表5-(3)-④ 配置計画の作成に関する被災地の意見

区分	意見の内容
石川県	<p>発災前には、建設候補地は選定していたが、配置計画までは作成していなかった。事前に配置計画を作成するためには、県又は市町の職員に相当の時間と労力が求められるほか、委託による実施の場合には費用も発生する。</p> <p>候補地の面積を把握するだけでなく、候補地の形状を踏まえ、何戸建設することが可能か、どのようなタイプの住宅を建設するのか³⁸などを平時にシミュレーションしておけば、発災後、迅速に対応できたと思うため、発災前に配置計画を作成するに当たっては、国において補助制度等の整備を検討してほしい。</p>
珠洲市	<p>木造応急仮設住宅は1Kが20㎡であるが、公営住宅の場合は25㎡以上とされている。建設型の供与期間終了後も解体・撤去せずに、将来的に木造応急仮設住宅を公営住宅に転用する可能性があるのであれば、発災前から木造型の建設地やその配置計画、仕様等を検討しておいても良いのではないかと考える。</p>
建設型関係事業者 (木造)	<p>地方公共団体の平時の備えとして、候補地をしっかりと決めた上で、配置計画を作っておくべき。候補地だけ決められ、配置計画の作成を任されても困る。地方公共団体としても、一つの仮設団地に、どのくらいの被災者を住ませるのか想定しておいたほうが良い。発災後に考えるのでは遅すぎる。配置計画を平時に作成していれば、候補地の選定等を含めると少なくとも1週間は短縮できるのではないかと考える。</p>
建設型関係団体	<p>建設に当たっては土地の形状を事前に把握しておくことが重要だが、地方公共団体作成の配置計画図にはその情報が把握・記載されていないなど、精度が低いものが多く(特に市町村で技官の数が減少しているこ</p>

³⁸ 能登半島地震における石川県では、建設型として、被災者及び市町の意向を踏まえつつ、用地の状況、応急仮設住宅の供給能力、優先度等を勘案し、①従来型応急仮設住宅、②まちづくり型応急仮設住宅、③ふるさと回帰型応急仮設住宅の3タイプを設置した(参考25)。

	とも一因ではないかと思料)、現地確認すると平坦でなく大きな段差や崖があり建設できないということが多々ある。そのため、協定先である地方公共団体には、詳細に土地の情報を整理した配置計画図の作成を行うよう要請している。
--	--

(注) 当省の調査結果による。

b 仕様の検討状況

被災地方公共団体及び能登半島地震で建設型の建設に携わった建設事業者に対し、平時における建設型の仕様を検討する必要性や検討に当たっての留意点を確認したところ、バリアフリー対応等で追加工事が発生したこともあったが、標準仕様に落とし込むなどの対策が必要であったとする意見や、建設型の使用期間を延長する可能性もあるが、確実に延長するともいえないという状況で事業者にしわ寄せが起きている等の意見が聴かれた(表5-(3)-⑤)。

表5-(3)-⑤ 建設型の仕様に関する意見(能登半島地震)

区分	意見の内容
石川県	<p>プレハブ協会以外の団体との協定は、能登半島地震の発災後に結んだため、協定団体ごとの仕様の違いを事前に詳細に検討することはできず、仕様や住戸面積に多少のばらつきが発生した。また、発災後に市町に仕様の詳細を確認することは困難であった。このようなことから、仕様に関する検討は平時に行うべきと考える。</p> <p>さらに、通路、駐車場を明るくしてほしい、駐車場をアスファルトにしてほしい、バリアフリー対応を見直してほしいなどの被災者からの要望があり、追加工事することもあったことから、このような内容についても、今後標準仕様に落とし込むなどの対策が必要だと考える。</p>
建設型関係事業者 (プレハブ)	<p>過去の建設型建設時には求められなかったスロープ(障害者用だけでなく全ての住宅で建設が必要になった。)や外廊下の建設を求められ、工期が延び、早期に被災者に建設型を提供することが難しくなったと感じている。</p>
建設型関係事業者 (木造)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 県や市町から、標準化された仕様でない2階建てなど、想定外の仕様を要求されたりした。仕様がパターン化されていれば提案を反映しやすいが、2階建てについてはマニュアル化されておらず、建築基準法上の要件についても、災害時の緩和の有無が区々となり、ルール化がされていなかった。 ○ プレハブは、建設が決定すれば、工程はほとんど定型的(広さも固定)であるが、木造の仮設住宅は自由が利くばかりに、建設中に仕様等の細かい注文が追加で入る。行政からすれば軽微な変更でも、施工側からしたら図面を書き直すほどの修正が必要なものもあり、着工までの日数が2、3日延びることがある。 ○ 仮設住宅の建設について、県や市町でお互いどこまで合意しているのか分からない。発注は市がやっても、県との認識にずれがあっ

	<p>て仕様の変更を指示されることがあったりする。</p> <p>仕様の変更については、手すりの設置などバリアフリー化が多い。手すりは数本であればすぐに入手・取付可能だが、計 100 本を取り付けるとなると、作業員の手配や、部品の調達も改めて行わなければならない。</p> <p>○ 2 年後に解体する前提で設計していたのに、後から 2 年以上使用するかもしれないと言われてしまうと、1 か月かけて取り組んでいた設計作業が無駄になる。業者手配も追加で行うこととなると、今後の見通しが立てられなくなる。今回のような特別な仕様変更を前例として、今後の災害における仕様の参考にしてほしい。仮設住宅の使用期間を延長するかもしれないが、確実にするともいえないという状況で事業者にしわ寄せが起きている。</p> <p>○ 追加での仕様の変更を逐一されると大変なので、一定のルール作りが必要。追加の仕様の変更で作業に延長が重なり 2、3 週間を要したとしても、工期は後ろに延ばせないことが事業者にとっては苦しい。</p>
--	---

(注) 当省の調査結果による。

(イ) 大規模災害が想定されている地域に対する調査

a 配置計画の作成状況

調査対象とした都道府県において、建設型の配置計画の作成状況を調査したところ、12 都道府県のうち 8 都道府県が市町村に対して配置計画の作成を指示していた。一方で、4 都道府県は指示を行っていなかったが、そのうち 2 都道府県では都道府県が業務委託して配置計画を作成していた。

作成を指示している 8 都道府県の詳細をみると、6 都道府県が市町村に配置計画を提出させており、これらの都道府県における配置計画作成率³⁹の平均は約 69%、最低でも約 29%であった。一方で、市町村から配置計画を提出させていない 2 都道府県では、それぞれ作成率が約 11%、1%となっており、平均で約 6%にとどまっていた(表 5-(3)-⑥)。

表 5-(3)-⑥ 調査対象とした都道府県における配置計画図の作成状況

	指示あり		指示なし	
	① 市町村から 提出あり	② 市町村から 提出なし	③ 都道府県作 成	④ 都道府県作 成なし
都道府県数 (割合)	6 (50.0%)	2 (16.7%)	2 (16.7%)	2 (16.7%)
配置計画作成率 (平均)	68.5%	5.9%		
配置計画作成率 (最低)	29.2%	0.8%		

(注) 1 各都道府県の資料を基に、当省が算出した。

2 作成状況が確認できない候補地は、未作成として計上している。

³⁹ 当該都道府県全体の建設候補地数のうち配置計画を作成している割合

3 配置計画作成率（平均）は、各都道府県の作成率の単純平均で算出している。

市町村に配置計画の作成を指示しておらず、自らも配置計画を作成していない2都道府県では、その理由について、建設の初動が早くなるので作成した方が良いが、その候補地が使えない場合や変更の場合もあり、必ずしも必要とまではいえない等としている（表5-(3)-⑦）。

表5-(3)-⑦ 平時からの配置計画の作成に消極的な意見

No.	意見の内容
1	<p>全体で数万戸分の候補地における配置計画を平時に行うには多額の費用と時間がかかるため、箇所を絞って作成するのが現実的だが、建設地の決定やその内容は、発災後の市町村の意向が大きく反映されることから、どの候補地にどのような計画を作成するか、優先順位等を含め、平時の計画作成については市町村にお願いしている。</p> <p>計画作成は、多くの市町村で事業者に業務委託を行うこととなると思われる。候補地が多いほど財政的負担も大きくなり、計画作成に踏み出しにくいいため、計画作成を促す補助の仕組みがあれば、市町村の取組を後押しできると思われる。</p> <p>配置計画は被災状況が想定どおりであれば初動の迅速化に大きく貢献するのは確かで、あるほうがより良いと思われる。しかし、災害の規模、救命・救助活動のための支援候補地や被災者の状況、また、発災後工事を依頼する協定団体のタイプ（プレハブ、木造、移動型、恒久型等）などによっても、実際の建設地の選定や配置計画は大きく変わってくると考えられることから、絶対に必要なものとまではいえず、作成したとしても、発災後の状況に応じた柔軟な対応が不可欠であると考えます。</p>
2	<p>建設型については、発災後、市町村との調整を経て候補地を確定した上で配置計画等を検討することとし、配置計画の作成については、多数の建設候補地があることや、市町村の人員体制に負担となることから、依頼していない。</p> <p>なお、市町村に作成を求める場合は、次のような課題が考えられる。</p> <p>① 都道府県内には建設候補地が多数あることから全数について配置計画を作成することが困難であり、計画作成対象範囲を定める必要があること。</p> <p>② 市町村の人員体制への負担から、市町村が協定締結団体に委託することが想定されるが、委託費用の確保の面で課題があること。</p>

（注）当省の調査結果による。

一方で、調査対象とした地方公共団体の中には、都道府県が市町村の配置計画作成の取組を後押ししている事例や、市町村職員自らが配置計画を作成しているとする事例がみられた（表5-(3)-⑧）。

表5-(3)-⑧ 平時からの配置計画の作成に取り組んでいる事例

区分	事例の内容
----	-------

都道府県が市町村を後押ししている事例	一定の規模があり、災害リスクや他の用途との重複等がなく、発災後速やかに建設型を設置できる土地を「早期着工可能地」として選定し、配置計画の作成等を優先的に進めるよう県内市町村に指示
	協定締結団体の協力を得て、配置計画作成訓練を実施し市町村を支援
市町村自らが積極的に配置計画を作成している事例	市町村職員（技師等）が自ら配置計画図を作成（参考 26 から 28 まで）
	デジタルツイン ⁴⁰ を活用して配置計画を作成（ドローンで測量し配置計画を作成）（参考 29）

（注）当省の調査結果による。

また、調査対象とした都道府県の中には、木造応急仮設住宅を公営住宅に変更して恒久的に使用していくことを想定している都道府県がみられ、建設候補地リストにおいて木造応急仮設住宅の恒久的な使用の可否欄を設けるなどの取組例がみられた（表 5-(3)-⑨）。

なお、建設型と公営住宅の床面積の違いを踏まえた配置計画、仕様等の検討をしている都道府県はみられなかった。

表 5-(3)-⑨ 木造応急仮設住宅の恒久的な使用を想定している事例

都道府県名	事例の内容
和歌山県	木造応急仮設住宅では、仮設期間終了後、一定の改修工事を経て、被災者の恒久的な住まいとしての活用も考えられることから、建設候補地が恒久的な使用が可能かどうかを事前に把握し、発災後、プレハブ住宅、木造住宅の選択を円滑に行うため、令和 6 年度から、応急仮設住宅建設候補地台帳において木造住宅の恒久的な使用の可否欄を設け把握することとしている。
高知県	長期の居住を見据えて、一部の建設候補地には、取り壊さないことを前提とする災害公営住宅の建設を検討しており、市町村に対し、応急仮設住宅の建設候補地の中から災害公営住宅の建設候補地を選定するように指示しているものの、市町村に具体的な選定基準を示せておらず、市町村の判断に委ねている。 今後、災害公営住宅を建設する用地の選定基準を検討する予定にしている。

（注）当省の調査結果による。

b 仕様の検討状況

調査対象とした 12 都道府県において、建設型の仕様の検討状況を調査したところ、仕様を決めていないとしたところが 4 都道府県あった。

⁴⁰ 情報通信白書（令和 6 年版）によると、「現実世界から集めたデータを基にデジタルな仮想空間上に双子（ツイン）を構築し、様々なシミュレーションを行う技術」とされている。

仕様を決めていない4都道府県では、その理由について、発災後に市町村と協議して決定することを想定している、木造応急仮設住宅の標準仕様が決まっていない等としている（表5-(3)-⑩）。

表5-(3)-⑩ 建設型の仕様を決めていない主な理由

No.	主な理由
1	<p>高齢者や障害者、要介護者向けの住宅については、プレハブ協会の資料集等にある車椅子利用者向け住宅や福祉仮設住宅等の仕様を基本として、発災後、被災市町村からの建設要望戸数を踏まえ、協定締結団体と相談の上、決定する。</p> <p>災害救助事務取扱要領において、「災害直後の心理的なケアを考慮し、デザイン、色彩等を工夫」と定められたが、建設型応急住宅の仕様にどのように反映させるべきか分かりづらく、当該留意点を踏まえた仕様を国で定めてもらうことが望ましい。</p>
2	<p>平時において具体的な仕様を検討しているわけではないが、プレハブ建築協会作成の「応急仮設住宅建設関連資料」に、スロープを付ける戸数や割合の目安、地域により指定された断熱材の厚さなどが示されており、発災時にはこれをベースに各市町村と協議しながら決定していく想定である。</p> <p>また、バリアフリー等の対応が手厚いほうが望ましいとは一概には言えない。障害のない人だと階段2段で済むところをスロープ化すると大回りしなければならないデメリットがあることや、スロープ設置の場合には敷地の予算も増加するため、一律に対応するのではなく入居者に応じた使い分けになる。</p>
3	<p>木造住宅については、よりどころとする仕様書がない。関係団体と協定を締結した後、建設型の供与に関する様々な課題について検討するための話合いの場が設けられ、その中で木造住宅の仕様書をどのように考えるかについても検討されていたが、話合いがまとまらないうちに、コロナ渦により、話合いの機会自体が中断してしまった。それぞれの団体に特色があるが、それに対して、都道府県として、標準として何を求めるのか、根拠を持って整理することができなかった。それぞれの団体ごとの仕様とするか、統一の仕様とするかも定まっていない（それぞれの団体の標準仕様書は入手している）。</p> <p>本来、「木造の建設型として、このレベルを満たすことが必要です」と都道府県が示すべきであるが、示すことができていない状況である。プレハブ等との仕様をそろえることも含め、今後の課題であると考えている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

ウ まとめ

(配置計画)

建設型の配置計画について、能登半島地震における石川県では、発災後に建設型関係団体が作成した。

この点について建設型関係事業者からは、地方公共団体が平時に配置計画を作成しておけば、建設時間の短縮につながるなどの意見が聴かれた。また、石川県からは、候補地の面積を把握するだけでなく、形状を踏まえ、建設可能戸数や住宅タイプを平時にシミュレーションしておけば、迅速な対応ができたと思うとの意見が聴かれた。

大規模災害が想定されている地域に対する調査では、配置計画の作成状況は都道府県により大きく異なっていた。市町村に作成を指示し提出を求めている都道府県では、作成率が高い一方、指示はあるが配置計画を提出させていない都道府県では、作成率が低い傾向がみられた。

また、珠洲市からは、木造応急仮設住宅を将来的に公営の住宅に転用する可能性があるのであれば、平時から建設地や配置計画、仕様等を検討しておいてもよいのではないかとの意見が聴かれた。

しかし、大規模災害が想定されている地域に対する調査では、転用の可能性を考慮している都道府県はみられたが、配置計画や仕様を具体的に検討している都道府県はみられなかった。

（仕様）

建設型の仕様は、建設型関係団体によって標準仕様が異なっており、能登半島地震における石川県は、発災後、各団体間の仕様の違いの検討や、市町への確認をしようとしたが、時間がなかったとしている。また、建設型関係事業者においては、標準化されていない2階建ての建設の要求や、建設途中でバリアフリー化などの仕様変更を求められ、対応に苦慮したとする事例がみられた。

一方、大規模災害が想定されている都道府県では、4都道府県が仕様を事前に検討できていなかった。このうち一部の都道府県は、発災後に市町村と協議して決定するとしており、石川県の事例と同様の課題が生じる懸念がある。

【地方公共団体における今後に向けた取組】

円滑・迅速な応急仮設住宅の供与の観点から、地方公共団体は、本調査の結果を参考に、今後以下の事項について取り組むことが望ましいと考えられる。

- ① 都道府県は、市町村において配置計画図の作成が進むよう支援すること。
- ② 都道府県は、地域の実情や建設型関係団体間の標準仕様の相違を踏まえ、バリアフリー対応や建物タイプ（平屋・2階建て等）を含む仕様を事前に決定すること。

(4) 建築従事者等への支援状況

ア 制度の詳細

内閣府告示では、建設型の設置のために支出できる費用は、「設置にかかる原材料費、労務費、付帯設備工事費、輸送費及び建築事務費等の一切の経費」とされている（表5-(4)-①）。

表5-(4)-① 内閣府告示<抜粋>

<p>(避難所及び応急仮設住宅の供与)</p> <p>第二条 法第四条第一項第一号及び第二項の避難所並びに同条第一項第一号の応急仮設住宅の供与は、次の各号に掲げる施設ごとに、当該各号に定めるところにより行うこととする。</p> <p>一 (略)</p> <p>二 応急仮設住宅 (略)</p> <p>イ 建設型応急住宅</p> <p>(1) (略)</p> <p>(2) (略) 地域の実情、世帯構成等に応じて設定し、その設置のために支出できる費用は、<u>設置にかかる原材料費、労務費、付帯設備工事費、輸送費及び建築事務費等の一切の経費</u>として、七百八万九千円以内とすること。</p> <p>(3)～(7) (略)</p> <p>ロ (略)</p>
--

(注) 下線は当省が付した。

当省が内閣府に建設型の設置のために支出できる費用の詳細について確認したところ、

- ① 応急仮設住宅の建設従事者のホテル代や現地までの車両リース費用、燃料費等の支援費
- ② 応急仮設住宅の建設従事者が、現地付近に仮設の宿泊施設を建設する場合の費用

については、設置のために必要な費用であれば、災害救助費の対象であるとしている。

イ 調査結果

(7) 被災地に対する調査

石川県が能登半島地震対応について検証するために設置した令和6年能登半島地震対策検証委員会の報告書「令和6年能登半島地震対策検証報告書」（以下「能登半島地震検証報告書」という。）では、能登半島地震について、「地理的制約のため、被災地へのアクセスルートが限定的であり、大規模な土砂災害等により多くの道路が被災したことや、地盤隆起により海路からの進入に制約があったこともあり、人員の派遣や資機材・物資の投入等で支障が生じた」とされている（表5-(4)-②）。

表5-(4)-② 能登半島地震検証報告書<抜粋>

<p>9. 能登半島地震で考慮すべき制約</p> <p>能登半島地震では一般的な災害と比較し、以下3つの制約により、特徴的な被害発生及び被害拡大があった。</p> <p>(1) 地理的制約</p> <p>能登半島は、圏域面積が2,404 km²の<u>日本海側最大の半島</u>である。半島の先端部にあたる珠洲市は、県庁所在地である金沢市から直線距離で約110km（道路距離で約140km）、富山県富山市から富山湾を隔てて直線距離で約80km（道路距離で約160km）となっている。</p> <p>また、地形としては、宝達山を中心とする低い山地からなる山がちな地形であり、<u>三方を海に囲まれているため、全体的に低平地が非常に乏しい。</u></p> <p>上記のような地理的制約のため、<u>被災地へのアクセスルートが限定的</u>であり、大規模な土砂災害等により多くの道路が被災したことや、地盤隆起により海路からの進入に制約があったこともあり、<u>人員の派遣や資機材・物資の投入等で支障が生じた。</u></p> <p>(2)～(3) (略)</p>
--

このため、本調査においても、能登半島地震で建設型の建設に携わった建設事業者に対し、地理的制約等を理由に苦慮した例がないか確認したところ、宿泊場所の確保に苦慮したとする事例が複数みられた（表5-(4)-③）。

表5-(4)-③ 宿泊場所の確保に苦慮したとする事例（能登半島地震）

事例の内容
<p>○ 車で片道1時間のところに民宿を確保したが、定員が20人程度のため、現場管理者、従事者の全員が宿泊することができず、富山県の事業者には遠距離手当を支給したが、通勤に片道2時間半から3時間かかるため、当初の見込みどおりに現地での作業時間を確保できず、各工程で工期が延びる原因となった。</p> <p>○ 能登半島地震で、現地は宿泊施設が不足し、作業現場まで長時間かけて通った。その結果、建設作業に要した日数が通常の数倍になった。</p> <p>○ 被災地域は、業者が滞在できる施設が少なく、当協会では和倉温泉の宿を借り、100畳の部屋に40～50人に相部屋で生活してもらっていた。作業場への往復で被災地の様子を目の当たりにしているためか、当時作業員から苦情は聞かれなかったが、かなり過酷な環境であったと聞いている。</p> <p>ピーク時には、およそ500～600人くらいの作業員が来ていたと思われる。</p>

(注) 当省の調査結果による。

能登半島地震検証報告書では、建設従事者を含む支援者に対する支援について、石川県が支援者向けの宿泊拠点を確保したこと、また今後の災害でも、県が支援者支援を主体的に担う必要性を指摘している（表5-(4)-④）。

表5-(4)-④ 能登半島地震検証報告書<抜粋>

<p>2. 県の受援・応援体制</p> <p>(1) 県の受援体制</p> <p>(略)</p> <p>■ 課題</p> <p>(略)</p> <p>【支援者支援を県として主体的に担う必要性】</p> <p><u>被災地に派遣された応援職員等支援者が現地で活動するにあたり、宿泊場所や資機材の確保が必要</u>であったが、特に発災直後はそれらの確保が困難であり、金沢市等の遠方に宿泊し毎日被災地まで長距離移動するというケースも生じた。被害規模や範囲が大きい災害であったため、派遣元の自治体が派遣職員向けの宿泊場所や資機材を確保しきれなかった。</p> <p>そのため、石川県では、総務省や関係機関と連携し、日本航空学園の学生寮や公共施設の活用、キャンピングカーやトレーラーハウスの設置、仮設宿泊所の建設等により、現地で活動する支援者向けの宿泊拠点を順次確保した。<u>今後、被害規模や範囲が大きい災害が発生した場合には、能登半島地震での対応と同様に、支援者支援を石川県として主体的に担うことが求められる。</u></p>
--

(イ) 大規模災害が想定されている地域に対する調査

今回、大規模災害が想定されている地方公共団体に対して、建設従事者等の支援者の宿泊施設の確保状況について調査したところ、具体的に検討・準備しているとする地方公共団体はなく、担当部局が決まっていないとする意見も複数聴かれた。

また、宿泊施設の確保の主体について、大半の地方公共団体は事業者が自ら確保すべきとする一方、受援側が確保するケースも考えられるとする意見も聴かれた。

そのほか、調査対象とした地方公共団体からは、建設従事者の宿泊費用が災害救助費の対象に含めることができるのか分からないとする意見が聴かれたほか、他の地方公共団体の応援職員用の宿泊場所を確保するため、宿泊事業者等との協定締結を進めているが、本調査を受けて、遠方から来る建設従事者への支援が必要と考え、協定で規定に加えることを検討したいとの意見も聴かれた(表5-(4)-⑤)。

なお、内閣府によると、建設型の工事に要する経費の一環として必要な費用であれば、作業員の宿泊費も災害救助費の対象となるとしている。

表5-(4)-⑤ 建設従事者等の宿泊場所の確保に関する意見

No.	意見の内容
1	宿泊施設が足りない地域に別途整備する場合、建設従事者の宿泊費用が、災害救助法に基づく補償の範囲に含まれるのか分からない。
2	協定締結団体において建設従事者等の宿泊場所を手配してもらうこととなるが、現在、他の地方公共団体からの応援職員の宿泊場所を確保するための

	制度（宿泊事業者等との協定締結等）を検討中であり、総務省の調査を踏まえ、建設従事者も対象に含め検討したい。
--	---

（注）当省の調査結果による。

ウ まとめ

能登半島地震では、半島部という地理的条件により、建設作業員等の宿泊場所の確保が困難となった。このため、被災地周辺で宿泊場所を確保できず、作業員が毎日長時間要し遠方から現場に通うこととなり、実質的な作業時間が減少する事例がみられた。

この点に関し、大規模災害が想定されている地域に対する調査では、建設作業員等の宿泊場所について具体的に検討している都道府県はみられなかった。

能登半島地震の例を踏まえると、南海トラフ地震や首都直下地震においても、同様の課題が生じるおそれがあり、必要と考える地方公共団体においては、遠方からの建設作業員等の宿泊場所の確保策について、検討を進めることが期待される。