

6 広域的な住宅の確保

(本項目における調査の狙い・考え方)

過去の大規模災害では、都道府県をまたいで、他の地方公共団体内に応急仮設住宅が設置された例があり、例えば東日本大震災では、宮城県気仙沼市の建設型が隣接する岩手県一関市に建設されたほか、能登半島地震では、石川県の賃貸型が、石川県内のほか、新潟県、富山県及び福井県にも設置されている。

このことを踏まえ、本項目は、都道府県をまたいで広域的に応急仮設住宅が供与された過去の被災地の実態及び地方公共団体における、早期の応急仮設住宅の供与に向けた他の地方公共団体との協定や具体的手順・手続の整備状況について調査した。

(1) 地方公共団体内の応急仮設住宅が不足した場合の対応等

ア 制度の詳細

(災害時の応援協定)

「防災基本計画」では、他の地方公共団体との応援協定の締結や、災害時の具体的な避難・受入れ方法を含めた手順等を定めるよう努めることとしている(表6-(1)-①)。

表6-(1)-① 「防災基本計画」<抜粋>

第2編 各災害に共通する対策編
第1章 災害予防
第6節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え
7 避難の受入れ及び情報提供活動関係
(1) 避難誘導
(略)
○地方公共団体は、大規模広域災害時に円滑な広域避難及び広域一時滞在が可能となるよう、 <u>他の地方公共団体との応援協定の締結</u> や、広域避難における居住者等及び広域一時滞在における被災住民(以下「広域避難者」という。)の運送が円滑に実施されるよう運送事業者等との協定の締結など、 <u>災害時の具体的な避難・受入方法を含めた手順等を定めるよう努める</u> ものとする。
(略)

(注) 下線は当省が付した。

また、「災害救助事務取扱要領」では、応援を受ける内容等を明確にしておくこととしている(表6-(1)-②)。

表6-(1)-② 「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
5 都道府県相互の救助の応援
(1) <u>大規模災害等に備え、あらかじめ他の都道府県と救助の応援に関する協定等を締結しておくこと</u> 。この際、応援協定又は応援協定に基づく細則等に、 <u>要請等</u>

の手続、応援をうける救助の内容、方法、費用負担等について明確にしておくこと。

(2)～(3) (略)

(4) 大規模災害により広域避難が必要となり、被災都道府県から救助の応援要請があった場合は、応援都道府県は、被災都道府県からの避難者を迅速に受け入れるための体制を確保すること。

(注) 下線は当省が付した。

(応急仮設住宅の設置範囲)

内閣府によると、応急仮設住宅の供与に当たり、設置場所に関する制限はないとしている。

イ 調査結果

(7) 被災地に対する調査の結果

a 能登半島地震のケース

(賃貸型の県外設置に関する石川県の対応)

能登半島地震において石川県が県外に賃貸型を設置したことに関する対応状況を調査したところ、発災の約1か月後に、新潟県、富山県及び福井県まで賃貸型の設置範囲を拡大する対応を行っていた。他県との調整について、石川県では、特段の支障はなかったとしている(表6-(1)-③)。

表6-(1)-③ 賃貸型の県外設置の検討等の状況(能登半島地震・石川県)

内容
<p>発災後、県内賃貸住宅の契約件数及び相談件数を定期的に関係団体や不動産事業者を通じて確認していたところ、1月中旬頃には契約件数が数百件に上っていたこと、また、県外の賃貸住宅に入居した被災者から、賃貸型応急住宅の対象とならないか問合せがあったことを踏まえ、1月20日頃から、県外の賃貸住宅を賃貸型応急住宅として活用することについて検討を開始した。</p> <p>その後、内閣府との協議を踏まえ、2月5日付けで「令和6年能登半島地震における賃貸型応急住宅実施要綱」を改定し、新潟県、富山県及び福井県まで対象範囲を拡大した。</p> <p>事務分担については、隣県の富山県氷見市等でも大きな被害が発生しており、他県に申請等の対応を依頼することは困難と判断し、申請事務及び支払事務を被災市町で実施することとした。</p> <p>このように、石川県内の被災市町で全ての事務を行うこととしたため、他県とは特段協議することはなく、他県の賃貸住宅を石川県の賃貸型応急住宅の対象とする旨連絡した程度である。</p>

(注) 当省の調査結果による。

(既存の広域連携協定の活用状況)

能登半島地震の発災前から、石川県は、中部9県1市による「災害時等の応

援に関する協定」⁴¹など、災害時における広域的な応援に関する協定を締結していたが、能登半島地震においては、県外に賃貸型を設置するに当たり、協定に基づく協力要請は行っていなかった。

その理由として、活用の必要性は感じなかったためとしている（表6-(1)-④）。

表6-(1)-④ 協定締結団体に協力要請しなかった理由（石川県）

理由
他県への賃貸型の設置は、他県との協議を必要とするほどのものではなかったため、広域的な災害応援協定の締結団体に応援を依頼しなければならないほどの必要性を感じなかった。

（注）当省の調査結果による。

（内閣府との協議に関する事例）

石川県は、能登半島地震及び奥能登豪雨の際に、県外に賃貸型を設置する際の範囲について内閣府と協議していた。協議の結果、能登半島地震では、隣接県への設置が認められた。一方、奥能登豪雨でも県外に設置する方向で協議したところ、了承が得られなかったとしており、どのような災害であればどこまで認められるのか基準が分からなかったため、示してほしいとしている（表6-(1)-⑤）。

表6-(1)-⑤ 県外に賃貸型を設置する場合の基準についての事例（石川県）

事例の内容
内閣府との協議の中で、賃貸型の範囲を県外に拡大することについて、全国や隣県3県など様々なパターンを検討していたが、内閣府の考えがつかめない場面があった。奥能登豪雨の際も、県外への拡大を検討していたが、その際は、内閣府から了承が得られなかった。
賃貸型の対象範囲の県外への拡大に当たり、内閣府の基準（どのような規模の災害の場合に対象範囲の県外の拡大が認められるのか、また、拡大が認められる場合は、どの範囲まで対象となるのか）を事前に示してほしい。

（注）当省の調査結果による。

一方で、本件について内閣府は、「設置範囲に制限はない」としている。

（受付事務についての意見）

能登半島地震では、県外の賃貸型の事務は全て被災市町で行うこととされたが、本取扱いについて珠洲市からは、賃貸型の所在市町でも受け付けられるようにした方が良いとの意見が聴かれた（表6-(1)-⑥）。

⁴¹ 富山県、石川県、福井県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県及び名古屋市が締結している協定。詳細は後述

表 6-(1)-⑥ 他県の賃貸型に入居する際の受付事務についての意見（珠洲市）

意見の内容
被災者の中には、郵送ではなく申請書を直接持参したい者もあり、県外の賃貸住宅に入居する場合は賃貸住宅所在市町に申請することができないのは不便と思われるため、県内の場合と同様に賃貸住宅所在市町にも提出可能にしたほうが良いと考える。

（注）当省の調査結果による。

b 東日本大震災のケース（建設型応急住宅の県外設置）

調査対象とした被災地域（熊本地震又は能登半島地震の被災地域）では、県外に建設型を建設した事例はなかったが、東日本大震災では、宮城県気仙沼市の建設型を岩手県一関市に建設した事例がみられた（表 6-(1)-⑦）。

表 6-(1)-⑦ 「東日本大震災における災害対応の記録と検証」（令和 3 年 3 月気仙沼市）
＜抜粋＞

市内だけでは用地を確保できず 200～300 戸分の土地が不足した。県外は避けたかったものの、最終的には一関市（岩手県）から室根、千厩 ^{せんまや} の小中学校跡地の提供を受けた。県外の土地についても応急仮設住宅の整備は県が実施した。
--

（注）振り仮名は当省が付した。

本件に関連し、東日本大震災発生当時の宮城県幹部職員が、当時の苦悩や決断の背景、今伝えたいこと等、記憶を基に語った内容をまとめた「みやぎの 3. 1 1 回顧編」（令和 5 年 3 月宮城県編）に、用地の確保に関する広域的な協力・連携についての意見が記載されている（表 6-(1)-⑧）。

表 6-(1)-⑧ 「みやぎの 3. 1 1 回顧編」＜抜粋＞

用地の選定は土木部に事務委任し、各市町村で選んでいただいた用地を確保したのですが、同じ行政区域内（住んでいた同じ市町）にプレハブを造れる土地がないのです。三陸沿岸部は建設に適した平な土地もないですから、南三陸町は隣接する登米 ^{とめ} 市に大きな団地を造ったり、気仙沼市は県をまたいで岩手県内に造ったり、という形にならざるを得ませんでした。広域的な協力・連携も、あらかじめ想定しなければならぬと思います。

（注）下線は当省が付した。

(イ) 大規模災害が想定されている地域に対する調査の結果

（協定の締結状況と協定に基づく取組の実態）

調査対象とした地域（関東、中部、近畿、四国及び九州⁴²）では、広域的な協定が締結されており、そのうち、関東、中部、近畿及び九州では、都道府県間

⁴² 各地域内の都道府県の整理については、総務省組織令（平成 12 年政令第 246 号）第 133 条における管区行政評価局の管轄区域のとおりとする。

による広域的な協定が締結されている⁴³。

しかし、当省が調査した限りでは、近年、いずれの地域も、応急仮設住宅の供与に関して、当該協定に基づく取組が行われた実績や訓練等の実施について、確認はできなかった。

a 関東

(広域的な相互応援協定)

首都圏を構成する埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市及び相模原市（以下「九都県市」という。）は、九都県市域内において災害等が発生し被災都県市だけでは十分な応急措置ができない場合及び九都県市域外において災害等が発生し応援の必要がある場合において、九都県市の相互連携と協力の下、被災した地方公共団体の応急対策及び復旧対策を応援するため、「九都県市災害時相互応援等に関する協定」を締結している。

当該協定において、仮設住宅用地の提供及びあっせんについて規定されている（参考 30）。

(広域的な相互応援協定に基づく応急仮設住宅の供与に関する取組の状況)

調査対象とした地方公共団体に対し、上記協定に基づく、応急仮設住宅の供与に関する取組状況について確認したところ、これまで当該協定に基づき応急仮設住宅の用地を提供した実績はなく、協定に基づく取組も行っていないとしている。

一方で、被災者が首都圏を広域に移動する可能性を踏まえ、都県間で賃貸型の手続を統一化できないか検討したいとの意見が聴かれた（表 6-(1)-⑨）。

表 6-(1)-⑨ 調査対象とした地域の地方公共団体における広域的な協定や住宅の確保に関する意見

意見の内容
○ 具体的な事項については、他の協定や手法に基づく対応が優先されている。本協定は応援には間接的に関わる協定となるが、協定の規定に基づく応急仮設住宅の用地提供という実績はない。支援時の各所管の対応は、他の協定等で対応している。
○ 広域的な協定に基づく訓練等は実施できてない。各都県で必要書類、手続、ルールが違うため、まずはその意識合わせが必要。首都直下地震が発生すると、被災者は広域で移動し、各都県の賃貸住宅に入居する可能性が高いので、入居手続等について、少なくとも首都圏はそろえたほうが良い。今後、賃貸型の申込手続の電子化を検討したいと考えているが、自県しか使えないシステムを作るより、他県と統一した仕様で作成できればと考えている。
○ 広域的な住宅の確保は、関東ブロック全体として共通認識。やはり広域で考えないといけない課題

(注) 当省の調査結果による。

⁴³ 四国については、一部の市町村が都道府県をまたぐ広域的な協定に参画している。

b 中部

(広域的な相互応援協定)

富山県、石川県、福井県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県及び名古屋市は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合等において、被災縣市又は国民の保護のための措置若しくは緊急対処保護措置を実施する必要のある縣市では被災者等の避難、救援等の対策が十分に実施できない場合に、被災縣市等の要請に基づき行われる広域応援を、迅速かつ円滑に遂行するため、必要な事項について定めた協定（災害時等の応援に関する協定）を締結している。

当該協定の実施細則において、仮設住宅等の確保及び調整について規定されている（参考 31）。なお、調査対象とした3県のうち、静岡県と三重県は、他の都道府県とも協定を複数締結している。

(広域的な相互応援協定に基づく応急仮設住宅の供与に関する取組の状況)

調査対象とした地方公共団体では、賃貸型については、県内の空き戸数で十分対応が可能であること等から、県外の応急仮設住宅を活用するための具体的な検討・準備は行っていなかった。建設型についても、必要戸数に対して供給可能戸数が上回っており、不足する場合は、県内の賃貸住宅を検討するなどとして、県外に建設型を設置する場合を想定した検討・準備は行っていなかった。

c 近畿

(広域的な相互応援協定)

避難者の受入れに関して、関西広域連合とその構成府県等（福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県及び徳島県）は、「近畿圏危機発生時の相互応援に関する基本協定」（平成 24 年 10 月）を締結しており、関西広域連合及び府県が連携して府県間の応援活動を迅速に遂行するための基本となる事項を定めている。

また、上記協定に基づき、「近畿圏危機発生時の相互応援に関する基本協定実施細目」を定め、同細目等により要請等の手続、応援を受ける救助の内容、方法、費用負担等について定めている。

応急仮設に関する事項については、「関西広域応援・受援実施要綱」（平成 25 年 3 月関西広域連合広域防災局）において、応急仮設住宅の整備・確保について、「分野別手順書」として、①基本方針、②応援内容、③フォーメーション（基本体制図）、④オペレーション（業務フロー図、業務内容、留意事項）を定めている（参考 32）。

(広域的な相互応援協定に基づく応急仮設住宅の供与に関する取組の状況)

調査対象とした地方公共団体の担当者によると、関西広域応援・受援実施要綱の策定以降、同要綱に基づいた応急仮設住宅の整備・確保に係る訓練は実施されていないとしている。

その理由として、リソースの不足や、賃貸型については必ずしも都道府県間の事前の調整の必要性はない等の意見が聴かれた（表6-(1)-⑩）。

表6-(1)-⑩ 調査対象とした地域の地方公共団体における広域的な協定や住宅の確保に関する意見

意見の内容
○ 市町村間の連携にも苦慮しており、まずは市町村間での連携に向けた取組を優先的に検討しており、府県間での連携を行うリソースがない。
○ 他府県の賃貸住宅の活用について、能登半島地震の際に石川県が行った他府県の賃貸住宅を借り上げる形式であれば、事前の調整は必要ないと認識している。
○ 他府県の賃貸住宅を活用するには、他府県の仲介業者、例えば他府県の協会等と協力して借り上げることを想定しているため、他府県の協会等と連携が取れるのであれば、必ずしも府県間との調整・訓練を行う必要性はないと認識している。

(注) 当省の調査結果による。

d 四国

調査対象とした地方公共団体では、応急仮設住宅の供与に関する、都道府県をまたぐ広域的な協定は締結していない。その理由として、応急仮設住宅の必要戸数に対して、県内だけで供給できる見込みであるためとしている。

e 九州

(広域的な相互応援協定)

福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県及び山口県（以下「九州・山口9県」という。）は、九州・山口9県又は国内において、災害等が発生し、被災県独自では十分に災害等の応急対応や災害等からの復旧・復興に関する対策が実施できない場合に、九州・山口9県が効率的かつ効果的に被災県への応援を行うために必要な事項について定めた協定（九州・山口9県災害時応援協定）を平成23年10月に締結している（参考33）。

当該協定では、9県相互の応援内容が網羅的に示され、応援内容の一つに「避難施設及び住宅の提供」がある。

なお、応急仮設住宅の供与の手順等について具体的に定めたものはない。

(広域的な相互応援協定に基づく応急仮設住宅の供与に関する取組の状況)

調査対象とした地方公共団体は、県内において応急仮設住宅が不足し広域的な対応が必要となる場合に備えた都道府県間での具体性のある協定の締結については、いずれも必要性を感じていないとして行っていない。その主な理由として、応急仮設住宅の必要戸数に対して、県内だけで供給できる見込みであること等を挙げている（表6-(1)-⑪）。

表 6-(1)-⑪ 調査対象とした地域の地方公共団体における広域的な協定や住宅の確保に関する意見

取組の状況
<p>○ 応急仮設住宅の供与については当該市町村内で賄い、それが困難であれば県内で賄うこととしている。</p> <p>○ 建設型の供給可能戸数が応急仮設住宅の必要戸数（想定）を上回っていることもあり、応急仮設住宅の供与について他県に協力依頼することは想定していない。当該市町村内で賄い、それが困難であれば県内で賄うこととしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

ウ まとめ

(協定の締結状況と協定に基づく取組の実態等)

調査対象とした都道府県において、四国を除く地域では、広域的な協定について締結されていたものの、平時に、協定に基づく取組が行われている状況は確認できなかった。また、四国においても、応急仮設住宅の想定必要戸数が充足できる見込みから、取組の必要性については認識されていない。

能登半島地震において、石川県は県外に賃貸型を設置するに当たり、事務は全て石川県内で行うこととしたため、特段他県との調整の必要がなかったとしていることを踏まえると、調査結果からは、大規模災害に備えて具現化しておく必要性が高いとはいえない。

しかしながら、今後、南海トラフ地震や首都直下地震の被害想定の見直し等が行われ、それに併せて必要戸数の推計が再度行われた結果、応急仮設住宅の必要戸数がこれまで以上に増え、準備が不足することとなる可能性も考えられる。

そのような場合には、改めてどのように対応するのかを検討し、賃貸型の申込受付事務など、何らかの対応を他の地方公共団体に依頼する必要があると考えられる場合には、事前に調整しておくなど、必要な対応を行うことが期待される。

(賃貸型の都道府県外の設置範囲)

賃貸型の設置範囲については、制限はなく、全国に設置することも可能となっており、能登半島地震では、賃貸型の設置範囲について、石川県内だけでなく、隣接県までとする運用が行われている。

南海トラフ地震や首都直下地震においても、都道府県外にも応急仮設住宅を設置せざるを得なくなる場合もあり得ると考えられる。賃貸型の供与を円滑・迅速化する観点から、都道府県及び救助実施市は、その場合にはどのように対応するのか、あらかじめ検討しておくことが望まれる。

そのため、内閣府は地方公共団体に、賃貸型の設置範囲についての制限はないことを一層周知することが望ましい。

【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、賃貸型の設置範囲が制限されていないことについて、より一層の周知を図ること。