

災害時の被災者住宅支援の取り組みについて

早川 尋美¹

¹中部地方整備局 建政部 住宅整備課 (〒460-8514 名古屋市中区三の丸2-5-1)

南海トラフ地震等の大規模災害発生時においては、被災により圧倒的に住宅が不足することが予想される。被災者の生活再建を円滑に進めるため、迅速かつ効率的な被災者住宅支援を行うことが必要とされる一方で、それを行う地方公共団体の事務負担等が大幅に増加する。

本論文では、応急段階における被災者の住まいの的確かつ速やかな確保と、被災地方公共団体の負担軽減に向けた、中部地方整備局建政部の平時からの継続的な取り組みと、今後の展望について報告する。

キーワード 南海トラフ地震、応急仮設住宅、既存賃貸住宅ストック活用、平時の準備

1. 応急仮設住宅の法的位置付け

我が国の災害対策法制は、「災害予防」「応急救助」「復旧・復興」の3つのステージに区分されており、これらを網羅的にカバーする災害対策基本法を中心に、各ステージにおいて、災害類型に応じて各々の個別法によって対応する仕組みとなっている(図-1)。

応急仮設住宅は、災害発生後の「応急救助」に対応する災害救助法に位置付けられており、応急救助の実施主体である都道府県が被災者に対して供与するものである。

なお、災害救助法は、2011年の東日本大震災を受けて、災害対策基本法をベースに防災、発災後の応急期対策、復旧・復興を一元的にカバーし、発災後の迅速な災害応急対応を行うため、2013年10月、厚生労働省から内閣府に移管された。

災害対策基本法に基づき作成される防災計画(防災基本計画、防災業務計画、地域防災計画)においては、応急仮設住宅について、国、公共機関、地方公共団体の役割を定め、重点をおくべき事項について記載されている。

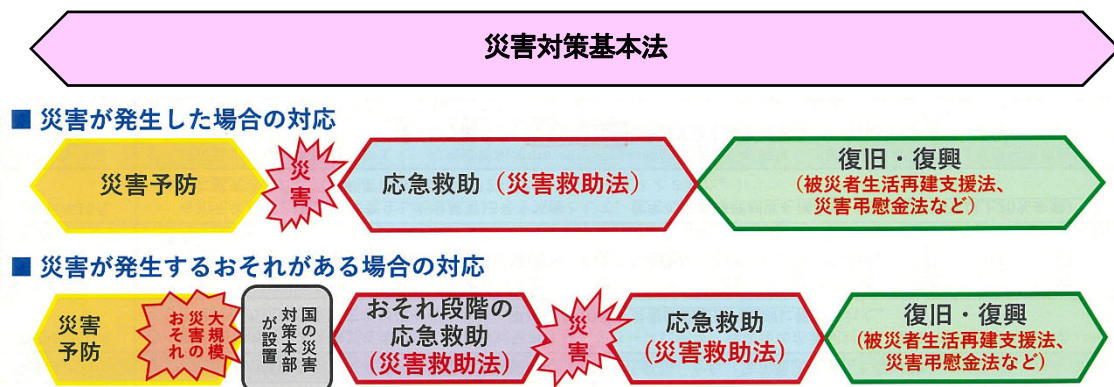


図-1 災害対策法制上の災害救助法の位置付け ¹⁾

2. 被災後の住宅確保フローと応急仮設住宅の種類

発災直後、被災者は自宅の被害状況や生活再建の状況等に応じて、避難所、親戚・知人宅や公的賃貸住宅等に一時的に避難する他、自宅を緊急的に簡易に修理して住むこととなる。その後の応急段階の被災者の住まいの選択肢としては、被災した住宅を修理し継続的に居住する

ほか、応急仮設住宅への入居等がある。復興段階に至っては、新築・購入・本格的な修理による自宅の再建や賃貸住宅への入居等、恒久的な住宅に移行していく(図-2)。本論文では、応急救助段階の応急仮設住宅を対象としている。

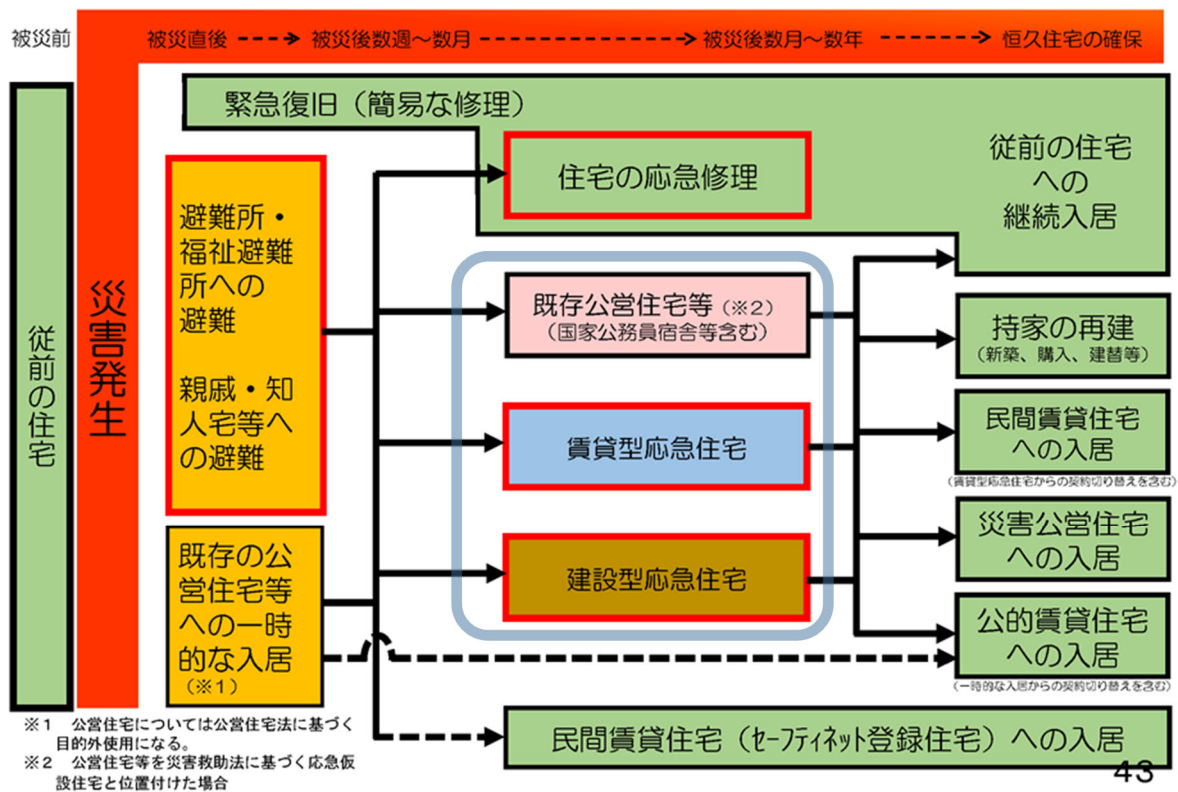


図-2 被災後の恒久的な住宅確保までのフロー 1)

災害救助法に基づく応急仮設住宅は、民間賃貸住宅を活用した「賃貸型応急住宅」、「建設型応急住宅」及び「その他適切な方法」によるものに分類されている（図-3）。内閣府においては、次の手引き及び事例集を公表しているところ。

（2020年5月 内閣府政策統括官（防災担当））

○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

（2021年5月 内閣府政策統括官（防災担当））

○賃貸型応急住宅の供与に係る事前準備及び訓練実施のための手引き

○被災者の住まいの確保に関する取組事例集
 （2021年5月 内閣府政策統括官（防災担当））



図-3 応急仮設住宅の種類 2)

3. 南海トラフ巨大地震対策における応急仮設住宅

(1) 国土交通省における対策

国土交通省においては、南海トラフ巨大地震が発生した場合の国家的危機に備えるべく、「国土交通省 南海トラフ巨大地震対策計画」を策定している。その中で、応急仮設住宅について、平時から準備しておくべき事項として、地方公共団体へのマニュアル作成とそれに基づく訓練の呼びかけや、被災者向け住宅の円滑な確保のための関係団体等と都道府県との間の災害協定締結の支援について挙げられている。

(2) 中部圏戦略会議における対策

中部圏においては、東日本大震災の教訓をふまえ、地震の被害や経済への影響を最小にするため、国の地方支分部局等と地方公共団体、学識経験者、地元経済団体等が2011年10月「南海トラフ地震対策中部圏戦略会議（旧：東海・東南海・南海地震対策中部圏戦略会議2014年6月に改称）」を設立し、中部地方整備局に事務局が置かれている。戦略会議では、南海トラフ地震等の巨大地震に対して総合的広域的視点から関係機関が一体となって重点的・戦略的に取り組むべき事項を「中部圏地震防災基本戦略」として協同で策定し、取り組みを進めている。この中で、地域全体の復興を円滑に進めるため、仮設住宅等の早期確保が必要であることが挙げられている。

4. 中部地方整備局建政部における取り組み

中部地方整備局においては、「国土交通省南海トラフ巨大地震対策計画」に基づき、「中部圏地震防災基本戦略」を踏まえて「南海トラフ巨大地震中部ブロック地震対策計画」を策定している。この中で、広域巨大地震に備えた仮設期の住まいづくりガイドラインの策定、中部ブロック災害時の住宅支援に係る連絡調整会議の開催について挙げられており、これらについて継続的に取り組んでいるところ。

(1) 中部ブロック災害時住宅支援に係る連絡調整会議

中部ブロック災害時住宅支援に係る連絡調整会議は、東日本大震災を契機に、南海トラフ地震等への備えとして、災害時に国、県、政令市等の関係機関が連携して的確かつ速やかに被災者住宅支援を行えるよう、平時からの各機関の取組みについて情報共有を図り、災害時の連携確認等を行うことを目的とし、2012年1月に設置された。原則として毎年度1回開催されており、直近では、2021年3月15日（137名）、2022年2月21日（167名）、2023年2月27日（131名）に開催されている。

会議は、主に内閣府及び国土交通省からの関連制度説明、地方公共団体の取り組み紹介、関連機関からの情報提供の3部で構成されている。地方公共団体の取り組み紹介の最近の事例では、2021年7月の熱海市土石流災害（図-4）、2022年台風15号に伴う大雨等による被害の際の各機関の取組みについて情報共有を図っている。

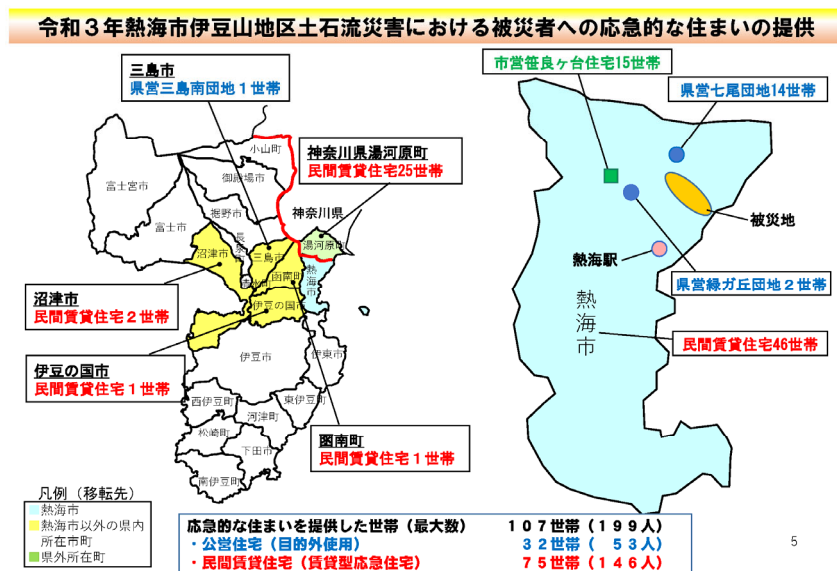


図-4 2021年度熱海市伊豆山地区土石流災害における被災者への応急的な住まいの提供 ³⁾

(2) 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

広域巨大災害に備えた仮設期の住まいづくりガイドラ

インは、連絡調整会議と同様に東日本大震災を契機に、南海トラフ巨大地震等の広域巨大災害に備え、仮設期の住まいづくりにおいて、発災時に何を考えどう対応すべ

きか、平時において何を準備すべきかについて、実務を担う中部圏の地方公共団体職員向けにガイドラインとしてまとめたもので、2013年2月に策定された。

策定時は、東日本大震災における仮設期対応のなかばの段階であったが、その後約6年が経過し、建設型応急住宅の維持管理段階での課題が明らかになるとともに、復興が進み、建設型応急住宅の撤去・収束時の知見が蓄積されつつあること、また、熊本地震や2018年7月豪雨等の大規模災害が発生し新たな取り組みや経験が蓄積されていることを踏まえ、建設型応急住宅に関する内容の時点更新を行うこととした。

また、近年の大規模災害にて供与された応急仮設住宅の多くが民間賃貸住宅を借り上げる「賃貸型応急住宅」である現状を踏まえ、公的賃貸住宅の一時提供などを含めた既存賃貸住宅ストックの活用に関する内容を大幅拡充することとした。

近年の災害における応急仮設住宅の供給では、既存ストックを活用することに主眼がおかれ、公的賃貸住宅の一時提供、民間賃貸住宅の借上げによる賃貸型応急住宅の活用が先行して進められている。

公的賃貸住宅については、公営住宅管理台帳や団地カ

ルテ等を適宜更新し、空室状況や維持管理状況などストック状況を平時から把握しておくことで、災害時に活用可能な公的賃貸住宅の速やかな抽出が可能となる。

民間賃貸住宅の活用にあたっては、地域によってストック量が異なることに留意し、都市部などの民間賃貸住宅が多い地域では積極的に賃貸型応急住宅の活用を促す。ストック量が少ない地域では、建設型応急住宅を主とした応急仮設住宅の供給フレームを組むことになる。また、不動産関係団体との協力体制や役割分担について平時から検討しておくことが必要である。

賃貸型応急仮設住宅の供給には「被災者自らが探す方式」と「マッチング方式」があり、主流は前者である。後者は災害時要配慮者向けの手法として捉えられている。「被災者自らが探す方式」では、三者間契約（被災者、県、建物所有者）、定期建物賃貸借契約（2年間）が一般的な契約形態となる。被災時の地方公共団体の事務負担を軽減するため、三者間契約、定期建物賃貸借契約での共通様式をあらかじめ準備しておくことが望ましい。

改訂版のガイドラインは2020年3月に策定され（図-5）、2020年度中に各県ごとに勉強会を行った。

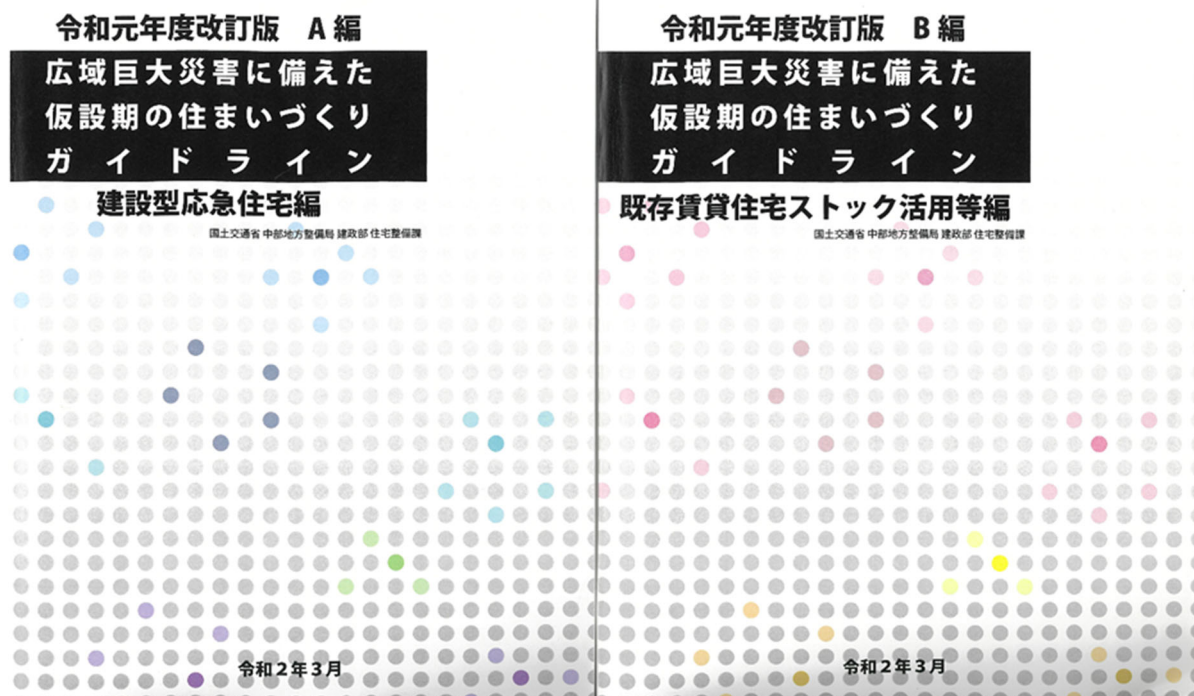


図-5 広域巨大災害に備えた仮設期の住まいづくりガイドライン 4)

(3) その他連携

各県においては、応急仮設住宅建設に係る防災訓練を開催しており、中部地方整備局もオブザーバーとして参

加し、地域ごとの課題の把握に努めている。各県毎に地域の実情、特性に応じた多様な訓練が実施されており、中部ブロック災害時住宅支援に係る連絡調整会議の場を

利用して横展開を図っている。以下、各県における近年の取組事例を掲載する。

○岐阜県 木造応急仮設住宅建設訓練

木造応急仮設住宅供給体制の整備に資するため、関係団体とともに、県産材を活用し、岐阜県仕様で2～3人暮らしを想定した一般型とバリアフリー仕様の福祉対応型の2つのモデルを建設。慣れない避難生活を想定し、誰もが住みやすい仮設住宅とするため、幅広く見学、意見聴取することで、居住性の向上につなげるとともに、建設や維持管理上の課題を検証。（2019年度実施）

○静岡県 借上げ型応急住宅情報伝達訓練

「静岡県応急仮設住宅の供給における事務の手引き（2022年7月版）」において定めた事務手順の習熟を図る。様式の内容や提出書類等の確認事項の理解を深めるとともに、情報伝達方法、手引きの記載内容等についての課題の洗い出しを行う。（2023年1月17日実施）

○愛知県 応急仮設住宅建設にかかる模擬訓練

県及び県内市町村の職員と建設協力団体等が参加し、応急仮設住宅の事例や概要、応急仮設住宅を建設する際の建設候補地の現地調査及び配置計画作成の留意点について確認するとともに、実際に住棟や駐車場などの配置計画を作成するグループワーク演習を実施。（2022年11月16日実施）

○三重県 応急仮設住宅建設候補地における実地訓練

応急仮設住宅建設候補地において、実際に必要となる現地調査と仮設住宅の配置計画を検討する実地訓練を実施。一般社団法人プレハブ建築協会協力のもと、鈴鹿市の応急仮設住宅建設候補地において実地訓練を実施。チェックシートを参考に現地調査とテンプレートを使った配置計画案の作成後、発表・講評を行った。（2023年2月20日実施）

5. 今後の展望

「中部ブロック災害時住宅支援に係る連絡調整会議」の充実を図り、会議を通して、各県防災訓練の取り組みや課題を横展開するなど、より一層、連携を強化していきたい。

また、内閣府作成の手引きや取り組み事例集、地方公共団体ごとのガイドラインや手引きの作成状況を確認のうえ、「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」の改訂も見据えつつ、新たな知見や事例収集に努めたい。

6. 結び

南海トラフ巨大地震は、今後30年以内に70%程度の確率で発生するとされており、更に気候変動に伴う風水害の激甚化も予想されている。中部圏は日本のものづくり産業の中核を担っており、その復旧・復興の過程において、迅速な被災者の住まいの確保は重要な課題である。

明日起きるかもしれない大規模災害に備えて、関係機関が連携・支援体制の構築とノウハウの共有を行い、中部圏の地震や水害への対応力強化を図っていくため、引き続き、平時の取り組みを継続していく。

参考文献

- 1) 内閣府：災害救助法の概要（2023年6月）
内閣府政策統括官（防災担当）
- 2) 内閣府：災害救助法の制度概要（2023年6月）
内閣府政策統括官（防災担当）
- 3) 熱海市：2021年度 中部ブロック災害時住宅支援に係る連絡調整会議／事例紹介① 熱海市伊豆山地区土石流災害における応急住宅支援
- 4) 中部地方整備局：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（2020年3月）