

第一次的救助は、いわば直接被災者の生存に関するものであって、最も緊急を要し、従って、貧富の別なく救助は平等に実施されるのであるが、二次的救助については、その緊急の度合に応じて、自分の資力では住宅を確保することができない者のみを対象とすることになるのである。このことは法の精神からみて当然なことである。

自らの資力をもってしては住宅を確保することができない者とは、例えば、相当額の預貯金又は不動産がある者はこの制度の対象とならないが、具体的にはその判定が困難な場合が多いものと予想される。

災害による混乱時には十分な審査が困難であり、資産の被害や被災後の所得変化等も勘案すると、一定額による厳格な所得制限等はなじまないのも、資力要件については応急的に必要な救助を行うという制度の趣旨を十分に理解して運用すること。

特別な事情があり、その他の者に対して法による応急仮設住宅を提供する必要があるときは、事前に厚生労働大臣に協議すること。

エ 災害地における住民登録の有無を問わない。

災害時、現実に、法適用市町村に居住していることが明らかであれば良い。

資料：「災害救助の運用と実務—平成18年版—」（災害救助実務研究会編）から抜粋

事前対策

- 住宅の被害状況に関する情報の収集・伝達系統の確認、収集・伝達する情報項目の整理
 - 住宅の被害状況に関する情報の収集・伝達系統、伝達手段について、地域防災計画等の既往計画での位置づけを確認するとともに、情報伝達訓練等を通じて災害時において円滑な連絡が可能かどうか確認しておく。
 - 収集・伝達する情報項目を整理し、フォーマット案を作成しておく。

- 住宅の被害状況及び被災者のニーズに関する調査の実施体制、方法等の検討
 - 調査の実施体制、内容、方法について事前に検討し、調査票や集計表のフォーマット案、実施方針案を作成しておく。

■ 台帳、地図、データベースの整備

- 災害時において必要な情報を整備し、共有化を図ることができるよう、家屋課税台帳、土地・建物台帳、住民基本台帳等の各種台帳や地図の整備、及び共有化の仕組みを整備しておく。

■ 応急仮設住宅の必要戸数の算定方法案の検討

- 応急仮設住宅の必要戸数の算定方法案についてあらかじめ検討し、方針等を作成しておく。

事例・参考情報

【事例】 兵庫県「家屋被害認定士制度」の創設

- 兵庫県では、全国初である「家屋被害認定士制度」を創設し、平成17年2月下旬から研修を開始した。研修内容は、①家屋被害認定士について、②大規模災害時の罹災証明発行までの業務フロー、③家屋被害と災害救助法等の適用について、④被災者生活再建支援法及び被害認定基準について、⑤調査時の行動、⑥被害調査の調査方法及び実習（浸水被害・地震被害）などである。
- 修了者は、家屋被害認定士として県に登録され、災害が発生すれば、調査員として被災地で活動することになっている。2007年10月までに398人を認証している。

2 応急仮設住宅の供給可能戸数の算定

趣旨

応急仮設住宅の必要戸数の算定結果を踏まえ、一時提供住宅として利用可能な住宅等の確保可能戸数、応急仮設住宅の建設用地及び建設資機材・労力の調達可能状況等を把握し、応急仮設住宅としての全体の供給可能戸数を算定する。

実施内容

2.1 一時提供住宅として利用可能な住宅の把握

2.1.1 賃貸住宅の空家の洗い出しと現況調査の実施

- 都道府県、市区町村は、公営住宅等及び民間賃貸住宅の空家を洗い出し、現況調査を行う。
 - ・ 公営住宅に関しては、日常の住宅管理業務として入退室等の情報を管理していることから、それらの情報を活用する。
 - ・ 公社・公団の賃貸住宅に関しては、住宅管理者との連携を図り、情報を収集する。
 - ・ 民間賃貸住宅の空家に関しては、住宅・不動産関連の業界団体や企業との連携を図り、情報を収集する。
 - ・ 調査項目：①所在地、②名称、③所有者・管理者、④空家数、⑤住戸の広さ、設備、⑥高齢者・障害者等への配慮、⑦使用条件（使用期間、費用負担、その他条件）、を基本とし、その他の項目については必要に応じて調査を実施する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 活用可能な空家情報の把握にあたっては、建物台帳、公営住宅管理台帳、既存調査結果など活用できる資料がある場合は、それらを活用する。

-
- 既存の公有の倉庫等を改造してとりあえずの生活の根拠とするときには、その規模等が応急仮設住宅の内容に適合している場合であれば、これを改造し応急仮設住宅として供与することはさしつかえない。

2.1.2 一時提供住宅として利用可能な住宅リストの作成

- 都道府県は、上記2.1.1の調査結果を集約し、一時提供住宅として利用可能な住宅リストを作成する。住宅リストは、市区町村と情報共有を図る。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 一時提供住宅の確保にあたって必要な確認調査の結果も整理できるようにし、空家情報のデータベースとして整備する。

2.2 応急仮設住宅の建設可能用地の把握

2.2.1 建設可能用地の洗い出しと現況調査の実施

- 都道府県、市区町村は、応急仮設住宅の建設可能用地を洗い出し、現況調査を実施する。
 - ・ 調査対象：①公有地、②国有地、③協定締結済み民有地（事前対策として災害時利用に関する協定を締結している用地）、④その他民有地（必要に応じて）
 - ・ 調査項目：①所在地、②名称、③所有者・管理者、④敷地面積、⑤建物の有無及び建物面積、⑥応急仮設住宅等建設可能面積、⑦ライフライン施設の状況（給水、排水、電気、通信、ガス）、⑧道路・交通の状況、⑨生活環境の状況（災害危険箇所の回避、保健衛生、医療、福祉の確保、通学及び就業・生業への配慮）、⑩都市計画・土地利用状況、⑪使用条件（使用期間、費用負担、その他条件）を基本とし、その他の項目については必要に応じて調査を実施する。また、既往災害における当該用地の被災の有無についても確認する。なお、地盤条件が悪く、そもそも建物の建設に適していない用地や平坦地がない場合は、原則として、建設可能用地から除外する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 土地台帳、データベース、既存調査結果など活用できる資料がある場合は、それらを活用する。
- 学校敷地については、学校の再建・再開が優先されるべきであることから、学校の再建・再開に支障が生じないように、学校敷地に建設する際は十分に配慮する必要がある。比較的広大な敷地を有する大学におけるグラウンドの活用は考えられる。
- 民有地については、事前対策として災害時利用に関する協定を締結している用地を基本とするが、必要に応じて、それ以外の民有地についても調査する。
- 現況においてライフライン施設及び道路・交通が整備されていない場合は、災害時において代替施設の設置も含め比較的容易に緊急整備することが可能かどうか確認する。

2.2.2 建設可能用地リストの作成

- 都道府県は、上記2.2.1の調査結果を踏まえ、応急仮設住宅の建設可能用地リストを作成する。建設可能用地リストは、市区町村と情報共有を図る。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 建設用地を選定するにあたって必要な用地調査の結果も整理できるようにし、建設用地情報のデータベースとして整備する。

2.3 応急仮設住宅の建設資機材・労力の把握

- 都道府県は、応急仮設住宅の建設関係団体に連絡し、応急仮設住宅の建設資材、住宅設備、建設機械、運搬車両、建設技術者、労働者の確保可能状況を確認する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 応急仮設住宅については、例えば、都道府県が応急仮設住宅の建設関係団体との間で協定を締結する場合には、その協定書において、災害時における応急仮設住宅の建設に関して、都道府県が応急仮設住宅の建設関係団体に協力を求めるにあたっての手続き等の必要な事項を規定する。
- 応急仮設住宅を大量に建設する必要がある場合は、輸入仮設住宅という方法も考えられる。

2.4 その他の方法による応急仮設住宅の確保可能状況の把握

- 都道府県、市区町村は、被災状況や被災者のニーズ等から見て、応急仮設住宅の建設あるいは一時提供住宅の確保のみでは適切な対応が困難と判断する場合は、別の方法による応急仮設住宅の供与について検討し、その供給可能量を把握する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 被災状況（被災地域の範囲、被災者数等）、応急仮設住宅の必要戸数の算定結果、地域特性（都市部、郊外部、中山間地域や過疎地域等）、被災者の状況等を総合的に分析し、応急仮設住宅の建設あるいは賃貸住宅の空家確保とは別の供与の方法が合理的と考えられる場合は、供給手法について検討する。
- 災害救助法の適用を受けることができるかという点については、厚生労働省と協議が必要である。

多様なタイプの応急仮設住宅の供給について

第5 救助の程度、方法及び期間に関する事項

2 救助の種類別留意事項

(1) 収容施設の供与

ア 避難所 (略)

イ 応急仮設住宅

(ア) 告示に定める規模及び設置のため支出できる費用は、1戸当たりの平均を示したものであること。したがって、家族構成、被災者の心身の状況、立地条件等を勘案し、広さ、間取り及び仕様の異なるもの、共同生活の可能なもの、並びに1戸建て又は共同住宅形式のものなど、多様なタイプのものを供与してさしつかえないこと。

(イ)～(オ) (略)

資料：「災害救助法による救助の実施について」（昭和40年5月11日 社施第99号 各都道府県知事宛 厚生省社会局長通知、最終改正：平成13年7月25日 社援発第1286号）

2.5 応急仮設住宅の供給可能戸数の算定

都道府県は、上記2.1～2.4の結果、市区町村の意見等を踏まえ、応急仮設住宅の供給可能戸数を算定する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 地域別、世帯タイプ別での供給可能量のほか、高齢者・障害者に配慮した応急仮設住宅の供給可能量についても把握する。

事前対策

■ 一時提供住宅の確保にかかる関係団体等との連携

- 災害時において速やかに民間賃貸住宅の空家情報を把握、確保できるよう、住宅・不動産関連の業界団体や企業との連携を図っておく。

■ 応急仮設住宅の建設可能用地リストの事前準備

- 建設可能用地リストのフォーマット案を作成しておく。
- 建設可能用地リストは、既存の台帳やデータベース等を活用し、災害前から準備しておき、災害後にすぐに活用できるようにしておく。また、最新の情報を保持するために、定期的に登録情報の確認・更新を行う。
- 災害時に速やかに活用できるよう、データのバックアップや共有化が図られているか確認しておく。

■ 災害時における用地利用調整計画の策定

- 災害時においては、広域支援部隊や救援物資の受入れ、応急仮設住宅の建設、復興公営住宅の建設、災害廃棄物の処分場など、応急段階からの多岐にわたる活動に用地が必要になることから、限られた用地を有効かつ適切に利用するための計画や方針について、事前から全庁的に検討し作成しておくことが重要である。

■ 災害時の民有地の一時使用にかかる協定の締結

- 大規模災害時において公有地のみでは対応が困難と想定される場合などを想定し、民有地の災害時利用を可能とする協定の締結の準備を進めておく。

■ 応急仮設住宅の建設資機材等の確保にかかる協定の締結

- 災害時において建設資機材等を円滑に調達できるよう、調達先と協定を締結しておくなど事前の措置を講じておく。

■ 多様な供給方法に関する検討

- 被災の状況や建設用地の確保状況など、被災後にあってはどのような状況が発生するかわからないことから、被災者のための応急仮設住宅を速やかに確保する様々な方法を検討しておく。

■ 応急仮設住宅の供給可能戸数の算定方法案の検討

- 応急仮設住宅の供給可能戸数の算定方法案についてあらかじめ検討し、方針等を作成しておく。

事例・参考情報

【事例】 自力での仮設住宅の確保（平成7年阪神・淡路大震災）

- 阪神・淡路大震災では、個人の資金により建設された仮設的な住宅についても建設された。神戸大学原田賢使等の調査（〔調査地域〕神戸市東灘区、灘区、長田区、須磨区、〔調査期間〕平成7年12月1日～12月29日）によると、調査区域内における自力仮設住宅は2,532棟確認でき、区域別では、長田区が多かった等の結果が出されている。また、自力仮設住宅を建設した理由は「住み慣れた土地で早急に生活を再開したかった」が最も高く、次いで「店舗・工場等を再開しないと生活できないから」、「応急仮設住宅に当選しなかったから」となっている。
- なお、兵庫県の「生活復興調査 調査結果報告書」（平成13年度）によると、震災後数年の時点で「避難先として借りたマンション・アパートに居住」している割合が10%程度となっている。

資料：「阪神・淡路大震災の総括・検証に係る調査」（平成16年度、内閣府）から抜粋

3 応急仮設住宅の供給戸数の決定及び供給計画の策定

趣旨

応急仮設住宅の必要戸数及び供給可能戸数の算定結果を踏まえ、供給戸数を決定し、目標、対象地域、計画期間、供給方針等を定めた応急仮設住宅の供給計画を策定する。

実施内容

3.1 応急仮設住宅の供給戸数の決定

- 都道府県は、応急仮設住宅の必要戸数及び供給可能戸数の算定結果、市区町村の意見等を踏まえ、応急仮設住宅の供給戸数を決定する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 応急仮設住宅の設置者は、都道府県知事の責任において行うことが原則である。ただし、都道府県において法適用市区町村が一つのみなど都道府県知事が直接設置しなくてもよい場合には、市区町村長と協議した上で、市区町村長に委任することもできる。市区町村長に委任する場合には、少なくとも各市区町村において真に必要とする戸数を算定し、その規格、規模、構造、単価等を定めるなど指導することが必要である。設置戸数と金額だけを示し、市区町村長に一括して委任することは好ましくない。
- 都道府県知事と市区町村長が協議する場を設けるなど、迅速な意志決定と意思疎通の増進を図ることが重要である。
- 応急仮設住宅の建設については、都道府県又は市区町村の直営工事として実施しても、一括請負工事として実施しても差し支えない。設置する場合は、建設資材等の買取により設置する場合とリースにより設置する場合があるが、どちらの方式でも差し支えない。

- 必要戸数と供給可能戸数の算定結果等を踏まえ、供給戸数を決定することになるが、応急仮設住宅は、原則として、災害発生の日から20日以内に着工しなければならない、時間的な制約があることから、段階的に供給戸数を決定する。
- 事業用仮設住宅等(土地区画整理事業や市街地再開発事業の施行に伴い、移転が必要になった者で、自らその移転期間中の仮住居、仮店舗等を確保することが困難な者に、事業実施者が設置する仮設住宅、仮設店舗等を使用させるもの)の供給戸数についても把握する必要があることから、関係部局と調整・連携を十分に図る。

3.2 応急仮設住宅の供給計画の策定

- 都道府県は、市区町村と連携を図り、応急仮設住宅の供給計画を策定する。状況の変化に柔軟に対応できるよう、段階的な供給計画とする。
 - ・ 計画構成：①目標、②対象地域、③計画期間、④供給方針・供給量(供給タイプ別、地域別)を基本とし、その他必要な事項について定める。また、応急仮設住宅の仕様のほか、集会所等付帯施設、交通対策等の環境整備についても定める。
- 応急仮設住宅の供給計画を公表する。
- 計画策定後において必要量の変動等状況の変化が生じた場合は、応急仮設住宅の供給計画の見直しを行う。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 応急仮設住宅の供給計画の策定にあたっては、被災者の一日も早い生活再建・住宅再建への足がかりとなるよう、入居者の生活圏や地域コミュニティを考慮するとともに、通勤・通学の利便性の確保、店舗や事業所再開等の生業への配慮を図る。
- 都市型大規模災害の場合は、応急仮設住宅を遠隔地に設置せざるを得ない状況も生じることから、公営住宅の建設計画等を速やかに策定し郊外の応急仮設住宅入居者に入居期間の目安を示し、被災者の理解を得るようしておくことが重要である。

- 応急仮設住宅団地の整備にあたっては、特定の年齢階層に偏ることのないよう、入居者層のバランスに留意するとともに、住宅内部及び団地施設については高齢者・障害者等の利用に配慮する。
- 応急仮設住宅を同一敷地内又は近接する地域内に概ね50戸以上設置した場合は、集会所を設置できる。集会所の設置については、コミュニティ形成・維持の観点から積極的に活用する。集会所の設置に支出できる規模、費用は、厚生労働省と協議して個別に定める。

3.3 応急仮設住宅の仕様及び配置計画の作成・決定

- 都道府県は、応急仮設住宅の建設関係団体に協力を要請し、応急仮設住宅の仕様及び配置計画を作成・決定する。
 - ・ 応急仮設住宅の標準及び配置については、応急仮設住宅の建設関係団体と協議の上、検討する。
 - ・ 高齢者や障害者等、日常生活上特別な配慮を必要とする者が複数いる場合は、福祉仮設住宅の設置を図る。
 - ・ 応急仮設住宅の附帯施設、集会所、広場、ゴミ置き場等の施設配置についても定める。
 - ・ できるかぎり被災世帯の個別の需要に配慮する。

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 円滑かつ効率的な応急仮設住宅の供給を図るため、応急仮設住宅の規模・仕様、住棟配置等については、計画検討段階から応急仮設住宅の建設関係団体と十分に連携を図ることが重要である。
- 「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12年3月31日 厚生省告示第144号、最終改正：平成20年3月31日）に定める基準では、応急仮設住宅1戸あたりの面積の基準は29.7㎡（9坪）とされているが、これは1戸当たりの平均が29.7㎡（9坪）であればよいということであるため、世帯タイプ別に住戸の広さを設定することは問題ない。
- 応急仮設住宅の費用は、1戸あたり2,366,000円（平成20年度基準）であるが、1戸当たりの平均がこの額以内であればよい。