

## 第4章 被災者対応に関する参考資料

# 1. 相談、情報提供の役割と意義

## (1) 相談目的、ニーズの把握

災害により、自宅に住めなくなった人は、避難所や避難所以外の公的、民間施設、知人宅などに一時的に身を寄せることとなる。

また、自宅が被害を受けていない人でも、住まいを探したいというニーズがあることも考えられる。例えば、就業先が被災して仕事を失い、収入がなくなって家賃が払えないという場合、自宅が被災していないので罹災証明書がもらえず、応急仮設住宅にも入居できないことから、災害に伴って自宅に住めなくなったという深刻な状況は、自宅が被災した人と同様である。

また、ニーズ把握は、一度だけ実施すればよいというものではなく、例えば、自治体が応急仮設住宅の需要を把握するタイミングや、被災者が次の住まいに関して考えるタイミング等において、適宜実施することが求められる。

通常の相談員の対応にあたり以下の事項について

被災者の相談目的、ニーズの把握に関する基本的な対応

対応内容		基本的な対応
相談目的、 ニーズの把握	ヒアリング	<ul style="list-style-type: none"> <li>○被災者の立場になり、誠意をもって対応する。</li> <li>○被災者が抱えている問題や要望を確認する。</li> <li>○被災状況と住まいの権利関係及び住まいの被災程度（罹災証明においても必要な情報となる）を把握する。</li> <li>○被災者の家族構成や健康状態を的確に把握する。</li> </ul>
	条件整理	○希望する住まいの条件（必要な広さや間取り、選択可能な居住範囲）を抽出し、整理する。
	被災者の決断の支援	○原則として被災者自らが決断するように話を進める。
	個人情報とその取扱い	○知り得た個人情報の秘密保持を厳守する。
災害時に特有の留意点		<ul style="list-style-type: none"> <li>○被災者の住まいの確保に係る資力や、就業状況などの今後の生活再建面での不安を確認する。</li> <li>○相談に来た被災者と同居し、生計を共にする家族全員の状況についても的確に把握する。</li> <li>○被災前の自宅や、被災後の仮住まいを含むこれまでの住まいの経緯を確認する。</li> <li>○被災地では従前居住地に近い仮住まいの選択肢は限られると予想されるため、全てのニーズに応えられない可能性がある。後の恒久的な住まいの確保のビジョンも踏まえて、ニーズの優先順位について、相談者と十分に話をする。</li> </ul> <p>例えば、「子どもが今までどおり学校に歩いて通える範囲内</p>

	<p>で、応急仮設住宅に入居したい」といったニーズに対し、条件に合う応急建設住宅がない場合に、前者のニーズを優先して別の仮住まい（応急借上住宅や自費負担による民間賃貸住宅への入居）を探すなどである。</p> <p>○平常時の住まいの確保と異なり、時間的制約（被災者の健康状態による仮住まいでの生活の限界や退去時期等）があることを考慮し、被災者の希望を実現するために適切な決断が求められるタイミングでの確なアドバイスを行う。</p> <p>○広域避難等、従前の居住地とは異なる地域で仮住まいをしている被災者については、中長期的な希望を把握し、従前の居住地（避難元）の行政機関との情報共有が不可欠である。</p>
--	--

被災時の住まいの確保に当たっては、被災者の不安材料を正確に把握し、できるだけ早期に、安定かつ自立した生活を再開できるよう支援するため、以下について特に留意が必要である。

## （２）住まいの確保に関する情報提供

災害で自宅を失った場合、避難所から応急仮設住宅（応急建設住宅（建設仮設）、応急借上住宅）に入るといふ住まいの確保策がイメージされやすく、支援側（行政）も生活や住まいの再建のための被災者の復興拠点となる応急仮設住宅の確保を一つの目標として行動しがちである。

しかしながら、応急仮設住宅に入居するのは被災者の一部に過ぎず、また応急仮設住宅はあくまでも「仮住まい」であり、その後、被災者が住まいを確保して安定かつ自立した生活を再開するための通過点であることに留意する必要がある。

被災者が、どのような住まいの選択をするかは被災者自身が決断する必要があるため、まずは被災状況に応じた住まいの確保策の全体像を理解してもらうことが必要である。その上で、仮の住まいから恒久的な住まいを早く確保できるように、多様な住まいの選択肢の中から、被災者個々の事情を踏まえた住まいの情報提供を行うことが必要である。

基本的な住まいの情報提供内容

対応内容	基本的な情報提供内容
住まいの情報提供及び整理	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 応急仮設住宅の場所、広さ、間取り、応急仮設住宅の入居条件、期間等の基本的な情報</li> <li>○ 応急借上住宅の費用負担（自己負担が生じること等）</li> <li>○ 応急建設住宅の立地場所（自家用車等がないと不便であること等）</li> </ul>
公営住宅の一時使用	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公営住宅の情報（場所、広さ、間取り等）</li> <li>○ 入居に係る情報（入居条件、期間、自己負担等）</li> </ul>
住宅や生活の再建のための支援制度、施策	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 住宅再建資金の融資制度、融資対象となる住宅等</li> <li>○ 被災者の住宅や生活の再建のための支援制度、施策の情報</li> <li>○ 自治体独自の支援制度、施策の情報</li> </ul>
災害公営住宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 災害公営住宅の情報（場所、広さ、間取り等）</li> <li>○ 入居に係る情報（入居条件、入居時期、自己負担等）</li> </ul>
自宅再建	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 災害救助法に基づく住宅の応急修理の対象範囲</li> <li>○ 自宅再建（新築、改修）や購入（新築、中古）に係る補助の範囲（地方公共団体が補助制度を持っている場合）</li> <li>○ 復興まちづくりの計画と各種建築制限（都市計画の内容等）</li> </ul>

被災者の状況は多様であり、専門的、個別的な相談内容やニーズが寄せられるケースがある。

相談の内容によっては、相談時にすぐ結論を出さず、関連部局や関係機関等の中で協議する、専門的な組織へ相談事項を引き継ぐ等、柔軟な相談、情報提供を心がける。そのためには、個人情報保護に十分留意しつつ、関連部局や関係機関等での情報共有が不可欠である。

災害時に想定される専門的、個別的な相談内容
○ 介護等のケアが付いた共同住宅（シェアハウス、コミュニティハウス（長屋）型）に入居したい。
○ 地区全体で同じ応急仮設（建設）住宅に入居したい。
○ 足が悪いので、仮住まいの住宅は1階がよい。

### (3) 被災者の自立を促すための後押し

被災者は、災害によって財産の多くを失っていることが予想され、行政の支援を必要とする。しかし、いずれは発災前と同様に自立した生活を再開することが求められることから、応急仮設住宅等の仮住まいを確保する一方で、過度の依存心の高まりに注意して、住まいや生活の自立再建を後押しすることが重要である。

## 2. 被災者のニーズ、条件に応じた相談、情報提供

住まいの確保について相談に訪れる被災者には、それぞれ考慮すべき事情がある。そのため、相談員は各被災者のニーズを把握しながら、条件に応じた情報提供を行うことが求められる。

- 被災者の自宅の被害状況、世帯構成、家庭の事情、資力等といった住まいの判断材料を整理する。
- 自宅の被害が軽微な被災者に対しては、自宅を補修して住み続けるよう促す。その際に過度の負担が生じないか確認し、住まいの修理に関する支援制度があれば情報提供する。
- 避難者に対しては、避難生活がある程度落ち着いてから、アンケート調査、戸別訪問等を行って家族の生活実態の変化と住まいのニーズの聴取を行い、関連部局や関係機関等の間で共有することが重要である。時間の経過とともに、被災者のニーズも生活実態も変わっていくため、被災者との連絡を密にするとともに、年に1回程度はアンケートを実施し、ニーズの変化についても把握することが望ましい。
- 住まいや生活のニーズは時間と共に変化するため、災害公営住宅の事業計画などは、計画の変更に柔軟に対応ができるようにしておくことが重要である。
- 相談を受けた部局では対応できない内容の場合には、該当する担当部局に依頼し、被災者のニーズに速やかに対応する。

### 3. 特に相談を必要とすると想定される被災者

心身等の事情から、被災者自らが相談に訪れることが困難な場合も考えられる。被災時に特に相談が必要となることが想定される人については、平常時から関わりのある部署で連絡方法等を把握しておき、発災時には被災状況の確認に併せて相談を促すことや、自治体等から積極的に情報提供を行うことも検討する。

特に相談を必要とすると想定される被災者の例

特に相談が必要な被災者	考えられる相談内容の例
要配慮者（高齢者、障がい者、乳幼児等）が同居する家庭	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難所等へ入居したい。</li> <li>住まいに不可欠な機能（バリアフリー等）がある。</li> <li>要配慮者が住み慣れた地域に継続して住むことを希望する一方で、同居する若い世帯は、生活再建のために被災地を離れたい。</li> </ul>
高齢者のみの世帯	<ul style="list-style-type: none"> <li>年金以外の収入がない。</li> <li>病気等で通院している。</li> <li>住み慣れた地域で、公営住宅に入居したい。</li> </ul>
ひとり親家庭	<ul style="list-style-type: none"> <li>収入が限られている。</li> <li>就労場所の近傍で居住する必要がある。</li> </ul>
低所得者	<ul style="list-style-type: none"> <li>住まいを修理するだけの資金がない。</li> <li>今の収入状況では新たな住まいを確保できない。</li> <li>公営住宅、災害公営住宅の家賃が高くて払えない。</li> </ul>
子育て世帯	<ul style="list-style-type: none"> <li>応急仮設住宅で、隣近所に子供の泣き声などが迷惑にならないか心配。</li> </ul>
賃貸住宅に居住していた世帯	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害後に、賃貸住宅の家賃が高騰し、入居できる賃貸住宅がない。</li> </ul>
外国人世帯	<ul style="list-style-type: none"> <li>自分たちが応急仮設住宅の入居資格があるのかわからない。</li> </ul>
災害で稼ぎ手が負傷した世帯、犠牲者の遺族	<ul style="list-style-type: none"> <li>世帯の収入が減り（なくなり）、自宅を再建し、又は家賃を支払う見通しが立たない。</li> </ul>

## 4. 福祉、雇用、金融等の分野に係る相談、情報提供

被災者からの相談は、住宅分野だけでなく、福祉、雇用、金融など多岐の分野にわたることが予想される。そのため、被災者からの相談内容を、各分野の担当者に確実に伝達することが求められる。また、行政機関以外の専門家と連携を図ることも重要と考える。

相談時に連携が有効と考えられる関係機関

関係機関	連携メリットの例
他の行政機関	相互応援、各種支援制度の情報収集、広域避難先の自治体との被災者に関する情報交換
県、市町村 社会福祉協議会	ボランティアとの連携促進、支援が必要な被災者の対応の整理
士業	島根県行政書士会と県が協定を締結し、被災者が公的な支援を受けるために必要な手続き（罹災証明書の発行等）などをスムーズに進めるための相談窓口設置
建築関係団体	自宅再建（新築、改修）に係る期間や費用のアドバイス
福祉関係団体等	民生委員による支援が必要な被災者の居住地訪問、ケアマネージャーや福祉管理者による要配慮者が必要なケアプランやバリアフリー設備等のアドバイス

## 5. 発災からの時期に応じた住まいの確保策の概要

### (1) 発災からの時期区分の全体像

発災からの時期は大きく3つに区分され、それぞれ被災者の置かれている状況や検討すべき住まいの確保策が異なる。

#### ○ 発災直後

- ・ 発災後の被災状況により、自宅にいたことが危険な状況となった場合には、自宅の被害程度によらず、命を守るために緊急避難場所へ緊急避難する。
- ・ 緊急避難の後、自宅が全壊、半壊の大きな被害を受け、自宅での生活が困難になった被災者は、自宅周辺の避難所に避難する。
- ・ 寝泊りは自宅で行うとしても、食事の準備ができない場合には、避難所で食事の配給を受けることもあるが、過去の災害では、避難所でトラブルになったケースもある。
- ・ 避難所で生活する避難者だけでなく、個々の事情によりその地域において在宅にて避難生活を送ることを余儀なくされた者等も「在宅避難者」として支援の対象とすることが大切である。

#### ○ 応急救助期（発災後数日～1か月程度（大規模災害の場合、最大6か月程度））

- ・ 発災後数日から応急仮設住宅（建設仮設）の建設用地を決定し最初の建築発注を開始する。
- ・ 避難所等で、避難者の仮住まいのニーズ調査を進めるとともに、建設用地の拡充や建築発注を逐次進めていく。
- ・ あくまで一時的な仮住まいに過ぎない応急仮設住宅（建設仮設）の建設用地は、災害公営住宅の建設予定地や、復興まちづくりの土地利用計画を踏まえて検討し、決定することが重要である。

なお、学校の敷地を応急仮設住宅（建設仮設）の用地として定める場合には、学校の教育活動に十分配慮する必要がある。

- ・ 特定大規模災害の場合には、「被災地短期借地権」（※）を活用し、5年以下の期間、被災地の土地を借上げ、応急仮設住宅（建設仮設）等の用地として活用することが可能である。

※「被災地短期借地権」について、大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法（平成25年6月26日法律第61号）により創設された「被災地短期借地権」は、特定大規模災害として政令で指定された場合に、政令で指定された地区内の土地について、存続期間5年以下とし、かつ、更新がない借地権の設定を認めるものである。被災地における暫定的な土地利用のために活用することが期待されている。

- ・ 被害が大きな地域では、自宅の被害が軽微であっても避難所に行く人が増え、発災から約1週間後に避難所で生活する人の数がピークを迎える。発災から半月後以降（大規模災害の場合には、最大6か月後程度）にかけて、応急仮設住宅（建設仮設）や応急借上住宅の確保、公営住宅の一時入居募集等により、避難所生活を送る人が徐々に減少する。
- ・ 応急仮設住宅（建設仮設）及び応急借上住宅の確保、公営住宅の一時入居の募集により避難所からの移転を計画的に進め、大規模災害であっても概ね半年後までには避難所を解消すべきである。

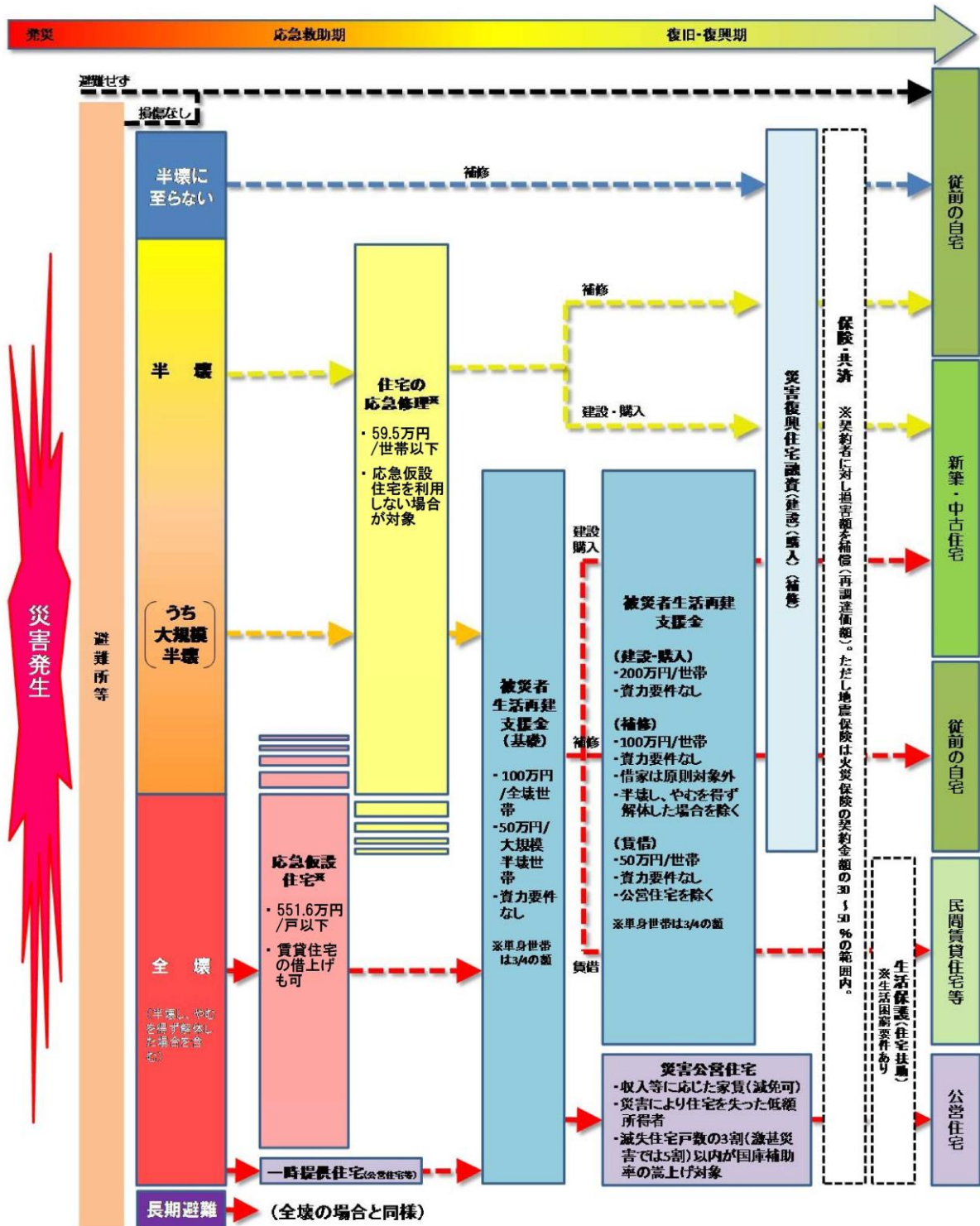


- 学校の避難所利用の長期化は、教育機能の回復を遅らせるため、大きな問題となる可能性がある。阪神淡路大震災では、学校の再開に当たって、避難者に体育館から公共施設等に移動してもらうことが必要になった。
- 避難所での生活者及び住宅に被害を受け炊事のできない者は、災害救助法によって、食事を提供することが可能である。一方で、応急仮設住宅では、家賃が公的負担となるものの、被災者は自立して生活することが前提で、光熱費、食費とも自己負担となる。

#### ○ 復旧、復興期（1か月程度～2年程度（大規模災害の場合は数か月程度～数年程度））

- 発災から概ね1年後以降に応急仮設住宅から災害公営住宅への入居が始まる。
- 住宅の自力再建を目指す被災者は、2年以内（大規模災害の場合は2年以降1年ごとの延長を行った年数以内）に、徐々に応急仮設住宅から退去する。
- 応急仮設住宅の提供は、原則として2年以内とされているが、平成8年に制定された「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」により特定非常災害として指定された場合、被災者の住宅の需要に corres するに足りる適当な住宅が不足し、応急仮設住宅を存続させる必要があり、かつ、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるときは、その後も1年以内ごとに期間を延長することができる。
- 阪神淡路大震災では最長4年8か月、新潟県中越地震では最長2年9か月まで応急仮設住宅が提供された。

○ 被災から恒久的な住宅確保までの流れ（持家世帯）

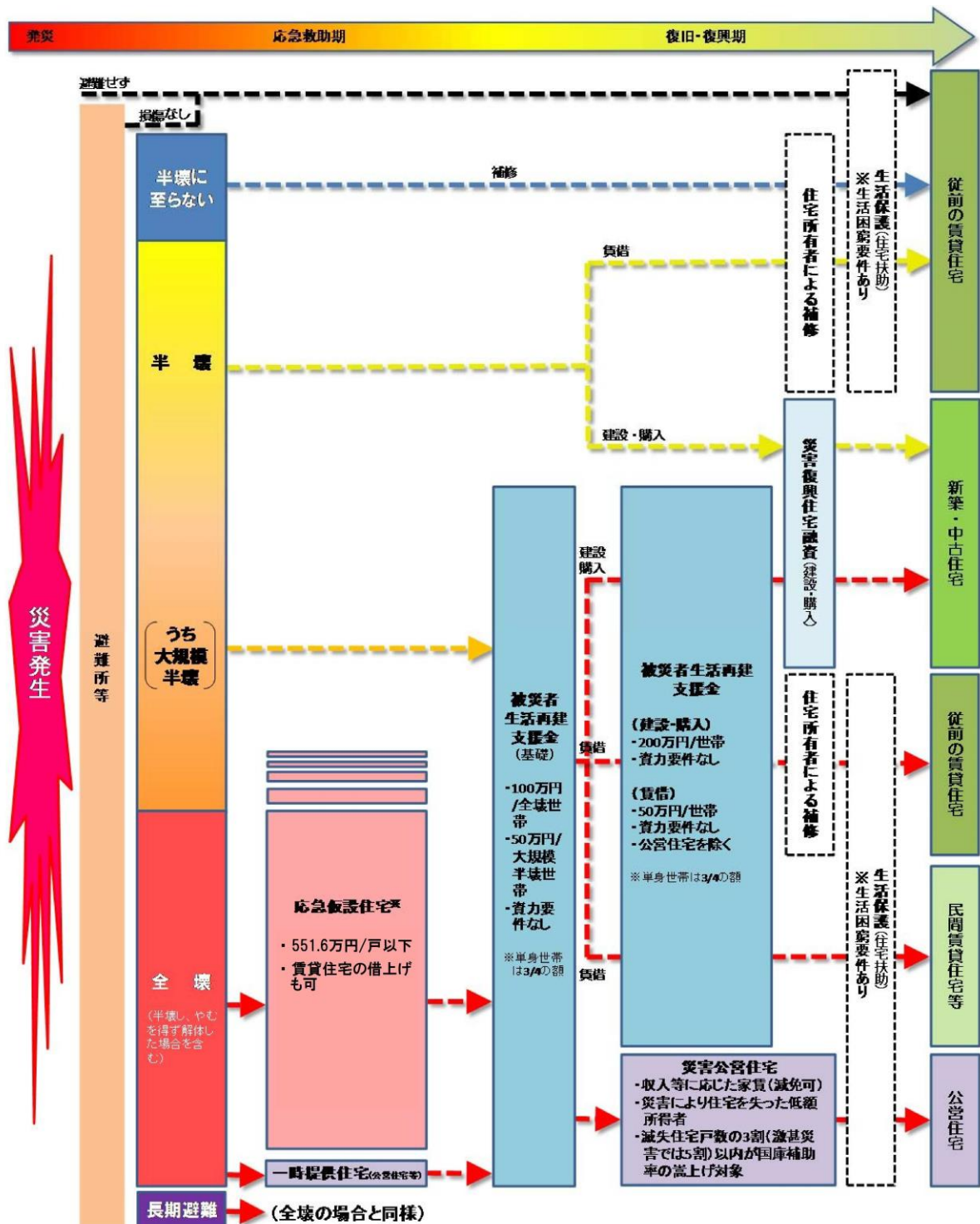


出展：内閣府 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会 被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ

「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」平成 26 年 8 月

(<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaihashien2/wg/index.html>)

○ 被災から恒久的な住宅確保までの流れ（賃貸人世帯）



※救助の適切な実施に必要な場合は、特別基準を定めることも可

出展：内閣府 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会 被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ

「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」平成 26 年 8 月

(<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/wg/index.html>)

## (2) 被災者の住まいの種類と特徴の整理

本マニュアルにおける災害時に被災者に提供される住まいの種類や特徴、制度に関する基礎知識について整理する。

### ○被災者の住まいの種類と特徴

#### ・ 応急仮設住宅（建設仮設）

台所やトイレ、浴室等、必要最低限の生活機能と空間を備えた応急仮設住宅。5～8世帯程度が一棟にまとめられているケースが大半となっている。簡易な構造のため、短期間で大量供給できる反面、壁や天井、床等は薄く、十分な保温性や遮音性が備わっていない建物が多。近年では応急仮設住宅に求められる機能の向上等の理由からコストが上昇しており、2年間の供与期間を前提とした場合に割高となる場合があることや、完成までに一定の時間がかかること、用地不足の場合にはその後の中長期的な復興を視野に入れた土地利用が優先され、交通の便が悪い場所に建設される場合もあること等にも留意する必要がある。東日本大震災では、冬の寒さ対策として外壁に断熱材を貼り付ける等の追加工事が行われたこと等により、建設費は620～730万円程度と阪神淡路大震災時の価格の2倍強となった。なお、コミュニティに配慮し、従前地区にまとまった戸数を建設することや、50戸ごとに集会施設を設置することが可能である。

#### ・ 応急借上住宅

本来は通常の賃貸住宅として市場に供給されているもののうち、発災時に空室であったものについて、所有者の承諾を得て被災地の自治体が借上げた上で、被災者に仮住まいとして提供する。応急仮設建設住宅（建設仮設）と異なり、立地場所が点在するため、見守り等の支援を適切に行う必要があるといった課題がある。また、所有者の意向により応急借上住宅として入居可能な期間が制限される可能性（借上げ期限後も退去しない入居者に対して明け渡しの要請が必要になったケースもある。）や、市街地の物件は入居を希望する被災者が多いこと等にも留意する必要がある。なお、応急仮設住宅（建設仮設）では、いわゆる5点セット（エアコン、ガスコンロ、給湯器、照明器具、カーテン）が標準設置されていることを踏まえ、できるだけ5点セットが設置されている物件を自治体を選定することが望ましい。

#### ・ 公営住宅等の一時入居

発災時に空室であった公営住宅を被災者の仮住まいとして活用する。家賃の減免等が行われる場合もある。所有者である各自治体によるが、あくまでも一時入居であるため、一定期間が経過した後は、退去が必要になること等にも留意する必要がある。

#### ・ 災害公営住宅（自治体によっては復興住宅、復興公営住宅等と呼んでいる）

被災者を中長期的間、低家賃で受け入れることを目的とした恒久的な住宅。完成、入居まで概ね発災から1年以上を要するが、安定した生活環境の確保が可能である。一方で、大規模な集合住宅形態が多く、マンションと同様に従前の地縁関係がない住民同士のコミュニティ形成が構築されにくい場合がある点が課題のひとつとなっており、被災地の自治体では、コミュニティ形成をサポートする支援を行うことがある。

上記のほか、木造の応急仮設住宅（建設仮設）や1階建て、長屋形式の災害公営住宅など、被災地の実情に応じた住まいが供給されることがある。

### ○災害時の住まいの制度に関する基礎知識

- ・ 避難所は早期（1週間から1か月程度（大規模災害の場合は最大6か月程度））に解消するものであり、被災者は自宅に戻るか、あるいは住む場所を確保する必要がある。
- ・ 応急仮設住宅は要配慮者や低所得者等、自ら自宅を確保することができない被災者を一定期間保護するための制度であり、長期間にわたって安定して生活できる居住環境を確保するものではない。

- 応急仮設住宅の光熱費等は自ら支払う必要がある。
- 応急借上住宅の場合は、家賃額に上限が設けられるので、希望どおりの居住環境を確保するものではない。
- 応急借上住宅制度の運用に当たっては、若い世帯を中心として被災地から都市部の応急借上住宅に転出する傾向があることを考慮することが重要である。（都市部には一般に応急借上住宅となり得る民間賃貸住宅が数多くあるため）。都道府県の管理する公営住宅への一時入居についても、同じことが言える。

（参考）

自ら賃貸住宅を契約した被災者の物件を、入居後に応急借上住宅として特例で認めたケース

（東日本大震災の各被災地）

東日本大震災では、多数の被災者が住まいを失い、応急建設住宅（建設仮設）の供給も間に合わなかったことから、応急借上住宅制度が本格化する前に、被災者が自ら賃貸契約をするケースがあった。自宅を失った同じ被災者でありながら、一方は無償の応急借上住宅に居住し、一方は自ら住宅の確保を図ったために負担が重くなる事態が懸念された。

（複数有識者へのヒアリングより）

- 災害公営住宅は、災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者が入居可能なものである。東日本大震災等の大規模災害の場合には、法律の特例によって収入によらず入居することが可能であるが、収入超過者や高額所得者となった場合には、一定期間経過後は明け渡しの努力義務が発生（高額所得者の場合は明け渡し義務が発生）するため、注意が必要である。
- 各地域で災害時に被災者の住まいとして利用できる公的住宅、民間賃貸住宅等の情報を事前にリストアップし、可能であれば関係機関等と協定を締結する等、連携体制を平常時から確保しておくことが必要である。

### （3）被災者の自力による住まいの確保

仮住まいの支援は、住宅を再建、確保できるまでの応急的、一時的なものである。相談員は、被災者が住まいの再建、確保を主体的に進められるよう、活用可能な制度を把握し、相談、情報提供を行う。

自力による住まいの確保に当たっては、自宅の修理や新築、中古住宅の購入、新規の賃貸住宅の確保等において自己負担を伴うため、資金確保が住まいの確保の方針を決める上で重要な要素となる。このため、被災者の資力や災害への備えとしての保険、共済による資金確保とともに、行政による各種支援（被災生活再建支援金等（添付資料 1 参照））の活用が有効であり、これらの支援に関する相談、情報提供が非常に重要となる。被災者生活再建支援法が適用される規模の災害の場合、住宅が全壊、大規模半壊した被災者が自宅を再建あるいは新規に購入すると、被害程度及び再建方法によって、最大で 300 万円の支援金が支給される。

また、応急仮設住宅を利用せず、必要最低限の修理を行った上で自宅に戻る場合には、災害救助法に基づく住宅の応急修理制度が利用可能な場合がある。

### (住宅の応急修理制度の概要)

注：詳細については法制度が改正されているので、最新情報で確認すること。

#### ○応急修理制度の対象となる者

- ・ 原則、半壊又は大規模半壊の被害を受けたこと。
- ・ 修理した住宅での生活が可能となると見込まれること。  
※住家の半壊又は大規模半壊の証明として「罹災証明書」が必要となる。  
※応急仮設住宅に入居していないことが条件となる。

#### ○住宅の応急修理の範囲及び基準額

- ・ 住宅の応急修理の対象範囲は、屋根、壁、床等、日常生活に必要不可欠な部分であって、より緊急を要する部分から実施することとされている。
- ・ 基準額は、1世帯当たり59万5千円以内（令和元年度基準）で契約は自治体が行うことが必要である。  
(基準額を超える修理費用は本人負担となる。)

#### ○応急修理の期間

- ・ 応急修理の期間は災害発生の日から1月以内とされている。（1月の期間内に修理を完了することができない場合は、事前に内閣総理大臣と協議し、必要最小限度の期間を延長することができる。）  
※東日本大震災（平成23年3月11日発災）では、宮城県は平成24年1月31日まで、仙台市は平成24年3月31日受付分まで認められた。なお、被災者生活再建支援法や災害救助法の応急修理以外にも、地方公共団体独自の制度で支援が受けられることがある。