

2020年（令和2年）7月13日

内閣府特命担当大臣
武田 良太 様

令和2年7月豪雨における仮設住宅の取り扱い等に関するお願い

室崎益輝、山崎栄一、菅野拓、三橋睦子、神原咲子、
岡本正、田中健一、津久井進、江崎太郎（事務局）

九州をはじめ各地で深刻な豪雨被害が発生し、これまでの支援施策をさらに前に進める施策が必要になっていますが、新型コロナウイルスの感染拡大のため、これまで私たちの社会が培ってきた知恵や経験が通用しない状況となっています。

大規模災害発生時の避難所に関しては、クラスター感染も懸念され、避難所を早期に収束させることが一定の効果があるものと思われます。また、同時に感染拡大に対する不安からこれまで以上に車中泊避難者や在宅被災世帯が増加しているのではないかと懸念されます。

こうした状況を踏まえ、以下の要望についてご検討いただきたくお願い申し上げます。

記

1. 仮設住宅の利用に関し、災害救助法の弾力的運用を行うこと

仮設住宅の入居に関しては、全壊または大規模半壊の被災世帯が利用できるとする運用が原則となっている実態がありますが、居住環境の改善と災害関連死の防止を優先し、以下の被災世帯にも利用を認めることが適当です。

- ・半壊や準半壊などでも自らの住居に居住できない場合も対象に含めること。
- ・住宅に被害がなくても二次被害の恐れや生活インフラの問題等で自らの住居に居住できない場合も対象に含めること。
- ・り災証明の発行前でも自らの住居に居住できないことが証明された場合、賃貸型応急住宅（みなし仮設）等の利用を認めること。
- ・その他住宅に住み続けることが精神的負担になるような方々へも柔軟に入居を認めるなど、必要と考えられる希望者を対象に含めること。

また、すでに国（内閣府防災担当）から被災した県に対して「避難所確保及び生活環境の整備等について（留意事項）」等をはじめとする災害救助法の弾力的な運用を周知する通知・事務連絡が発出されていることと思われます。ところが、これらの通知・事務連絡は、現時点では内閣府のウェブサイトで公表に至っておりません。これにより、現地支援に奔走する各種団体や応援自治体職員らが、災害救助法の弾力的運用に関する政策的知見を活用できない恐れもあります。従いまして、これまで国から地方公共団体や関連団体に発出された通知・事務連絡等のお知らせは、その全てを速やかに開示されるよう求めます。このことは、内閣府「防災×テクノロジー」タスクフォース」の中間とりまとめ（令和2年6月5日発表）において、重点項目として「○大規模災害時には、各省庁や地方公共団体から各種被災者支援制度の情報が提供されているが、多くの制度があり、また順次新たな制度が追加されることから、被災者が必要な制度を調べ、利用できるまでに時間、労力を要する。」「○被災者の生活再建支援の

迅速化のため、被災者、行政機関窓口職員等が必要な情報をワンストップで簡単に検索できるよう、個人向けの生活再建支援制度を一元的に集約したデータベースを構築し、WEB等で提供する。」と記述されていることから、より一層重要なものと認識しています。

2. 新耐震基準を満たさない物件もみなし仮設としての利用を認めること

平成29年7月九州北部豪雨では、新耐震基準を満たさない物件のみなし仮設利用が認められず、被災者に大きな負担を強いることとなりました。また、平成29年7月九州北部豪雨と同様に、今回の豪雨による被災地は山間部も多く、地域によってはみなし仮設として利用できる物件が元々少ない可能性も高いと推測され、地域事情に応じた運用が必要です。

3. みなし仮設の遡及申請を認めること

遡及申請を認めることで、被災証明発行前の仮設入居が可能になり、避難所の早期閉鎖が期待されます。過去の災害で「遡及して申請したが、認められなかった」との課題もあり、対応が求められます。

4. 車中泊、避難者に対する物資・情報・生活インフラに関する支援対策を講じること

災害時の車中泊では病気の無い被災者でも肺塞栓症の発症例は多く、熊本地震など過去の災害では車中泊が一因となり亡くなった方もいます。また、新型コロナウイルス感染者が車中泊をすると肺塞栓症の危険性がより高くなると考えられています。従いまして、原則としては車中泊に至らないよう仮設住宅等を早期に確保することが求められますが、やむを得ず車中泊を選択される場合には、①トイレが近く、安全な場所であること（トイレを我慢しないこと）、②なるべく足を曲げたままにせず伸ばせるようにすること、③定期的に運動する（歩く）こと、④水分をこまめに十分摂取すること、⑤ふくらはぎをマッサージすること、⑥弾性ストッキング（手術後に使うものなど）や着圧ソックス（ふくらはぎと足首の圧が記載あるもの）を着用すること、⑦さらに熱中症の危険性もあるため、夜間でも室温の調整や水分の摂取を行うこと、などに留意することが不可欠です（避難所・避難生活学会による令和2年7月5日緊急提言より）。これらを踏まえ、車中泊者についても指定避難所における避難者同様に、水・食糧の供給、保健師や健康福祉の専門家の巡回、必要な支援情報の提供などのサービスを漏れなく提供できるよう災害救助法の柔軟運用による、人材の派遣や物資の供給が行われるべきです（「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」内閣府2016）。

5. 在宅被災者に対する物資・情報・生活インフラに関する支援の対策を講じること

過去の災害においても、在宅被災者の社会的孤立により、健康で文化的な最低限度の生活を著しく下回る水準での生活を余儀なくされてきた事例が多数報告されており、西日本豪雨では、生活インフラの不備による災害関連死も報告されています。

また、在宅被災者が避難所に物資提供を求めたことで、ハレーションが生じた事例も確認されるなどしています。避難所には、緊急物資の集積場所となる、情報発信の場所となる、情報を収集する場所となる、在宅避難者が必要な物資を受け取りに来る場所となるという役割があるので、運営上、避難所避難者のためだけの施設とならないようにすることとなっています。在宅被災者の中には、避難所での生活が困難な要配慮者とその家族である可能性が高いことも考慮に入れて、指定避難所における避難者と同様に、水・食糧の供給、保健師や健康福祉の専門家の巡回、福祉避難所を検討するなどし、必要な支

援情報の提供などのサービスを漏れなく提供できるような災害救助法の柔軟運用による、人材の派遣や物資の供給が行われるべきです。

発災前後から避難所や周辺の状況を住民からの情報提供も含め収集し、先を見据えた対策にむけて意思決定が行う必要があります。保健所などが行っている迅速診断や保健師らがもつ健康相談票などの情報の分析やその共有も可能となってきました。人的被害の情報収集は流動的であるので各拠点、避難所などから報告された情報を、人的被害・物的被害・対応などを所管する部署リソース別の項目に整理し、追跡、管理、更新していくことも重要です。

6. 泥出し作業等について専門職業委託を積極的に行い、仮設住宅との併用を認めること

被災地では家屋等に大量の土砂等が流入したため、生活再建の第一歩として泥等の掻き出し等の作業が必要です。従来、私有地内の泥出し作業は一般の民間ボランティアが主に担ってきました。しかし、新型コロナウイルス感染予防対策等のため市民ボランティアの受け入れが制限されているのが実情です。

災害によって運ばれた土石等の障害物の除去は救助の一つであり（災害救助法4条1項10号、同施行令2条2号）、泥出し作業について、この救助を適用して、作業に慣れた土木作業員等の専門的・職業的人材の応援を得て対応することができます。委託費は救助事務費として認められており、過去の水害でも活用例があります。一般ボランティアに作業従事してもらう際には特に安全配慮が求められますし、泥出しが相当広範囲にわたるため物理的限界もあります。専用の道具や機器のほか、防塵のための高機能マスク、そして土砂の排除後の消毒等の衛生管理の作業も不可欠です。

そこで、今回の災害では、災害救助を活用し、こうした一連の泥出し作業等を専門的・職業的作業員等に委託し、併せて、作業に必要な道具や物品等の調達を早急に行っていただきたいことが必要です。

また、応急修理と仮設住宅の併用（8項）と同様、障害物除去と仮設住宅の併用も認めるべきです。

7. 支援活動にあたって、関連機関(市外部委託事業者、民間支援団体等)との個人情報の共有を行い、円滑な支援活動を行うための措置を図ること

効果的かつ漏れのない被災者生活再建支援を実施するためには、行政機関の所管部署だけではなく、外部の関係機関と被災者情報（特に要配慮者については喫緊の課題です）を共有しながら、アウトリーチでの支援活動を行うことが不可欠です。ところが、個人情報の取扱いは、自治体、広域連合、一部事務組合ごとに定められている総計3,000以上にも及ぶ個人情報保護条例によって規律されており、関係機関での個人情報の共有施策には相当の格差が生じることが懸念されます。

災害対策基本法では、「被災者台帳」制度を創設し、被災者台帳にあつては、関係自治体等で共有することが可能となっていますが、その共有が法律上明記されているのは、あくまで自治体間連携にとどまっています。したがって、被災者支援のためには、個人情報保護条例に基づき、「個人情報保護審議会（審査会）」を利用するか、「人の生命、身体、財産を保護するため緊急かつやむを得ない場合」であると解釈するか、「必要かつ相当な理由があるとき」であると解釈するなどの政策判断が必要となります。国においては、個人情報の利活用を推進する先例を周知徹底することにより、被災自治体が適切な支援活動に躊躇することなく実行できるよう政策支援を行うことが求められます。

8. 応急修理制度と仮設住宅の併用を認めること

災害救助法に基づく応急修理制度を利用しても、応急仮設住宅へ入居できるようにすべきです。ま

た、応急仮設住宅に入居している間にも応急修理制度を利用できるようにすべきです。

「災害救助事務取扱要領」（令和2年5月改定版）によれば「住宅の応急修理は、応急仮設住宅に入居することなく、何とか自宅で日常生活を継続できるようにするための制度です。このため応急仮設住宅と住宅の応急修理の併給はできません」との記述があります。しかし、応急修理制度の金額は最大で60万円程度と低廉であるため、この範囲内の救助によっては、半壊に至るような住宅について、健康で文化的な生活を営むための居住環境を回復することは不可能です。このことは、「自宅を修繕するのに時間がかかるので、その間だけでも仮設住宅に入居しておきたい」「避難所にいる間に被災住宅を修繕すれば同じ場所に居住できるので修繕補助を大幅に認めてほしい」「自ら被災地域外に賃貸借契約をしたので、家賃補助を現金給付してほしい」などの被災者のメジャーな再建ニーズには必ずしも応えることができません。この点は、1995年1月17日の「阪神・淡路大震災」の復興過程を振り返った厚生労働省「大規模災害救助研究会報告書」（2001年4月17日）においても「住居確保の支援に当たっては、従来のような避難所→応急仮設住宅→恒久住宅といった単線的な支援ではなく、多様な選択肢をパッケージとして提示し、被災者の状況に応じた公平な支援を図るべきである」と災害救助法制の課題を指摘しており、改善することが積年の課題となっていたものです。

また、総務省行政評価局「災害時の「住まいの確保」等に関する行政評価・監視—被災者の生活再建支援の視点から—結果報告書」（2020年3月）においても、①現在の災害救助法の運用では、災害救助法による応急修理制度を利用すると、仮設住宅への入居ができないという運用が原則となっているが、応急修理で予定されている住宅の修理度合いでは、仮設住宅への入居を認めなくてよいほどの修理は実現しえない（金額は最大で60万円にとどまるなどあまりに低い）ことの問題点、②修理依頼や工事件数が膨大であり、業者手配が圧倒的に不足し、年単位での修繕順番待ちが起き応急修理（を含む住宅の復旧工事）の実施が相当先である場合には、仮設住宅にも入居できず、壊れた住宅に住み続けるか、自己資金で別の住宅を確保する必要があるなど、極めて不合理となり、また、浸水した自宅を乾燥させている間に応急修理制度ができる期限がすぎてしまう事例すらあるなどの不都合が指摘されている。そのうえで、総務省行政評価では、仮設住宅入居と応急修理制度が二者択一になっていることの不合理性を綿密な調査で指摘し、仮設住宅入居要件や応急修理制度利用条件の緩和や改善を求めています。

9. みなし仮設入居者・在宅被災者にアウトリーチし生活再建支援の質の向上を図ること

熊本地震以降、平成29年7月九州北部豪雨や平成30年7月豪雨、令和元年東日本台風などの災害において、地域支え合いセンターが設置・運営され、アウトリーチによる生活再建支援が行われてきました。一方で、被災地における上記事業実施者の取り組みには地域差も大きく、仮設住宅の供与期間内に生活再建が果たせず、仮設住宅の強制退去につながった事例もありました。

地域支え合いセンター設置・運営事業への災害ケースマネジメントの導入を図り、アウトリーチによる生活再建支援の質の向上が必要です。

10. 以上の点について国から各自治体に通知を確実に言い、県担当者のみならず、市町村などの基礎自治体担当者の理解を得ること

以上