

民間賃貸住宅借上げ応急仮設住宅と被災者生活再建支援

東京都産業労働局（平成 23 年度仙台市震災復興本部震災復興室派遣）

鳥井静夫



1. はじめに

東日本大震災において提供された応急仮設住宅は最大約 14 万戸であるが、うち約半数は民間賃貸住宅借上げ応急仮設住宅（以下、「みなし仮設住宅」とする）である。被災者に提供される仮設住宅としてはプレハブ仮設住宅が一般的に想起されやすいが、今般の震災における仮設住宅の提供状況はこれまでとは全く異なる。東日本大震災は被災地が広域的であり、かつ地震、津波災害に加え広域避難を余儀なくされる原発事故を伴う複合災害であった。そのため被災地でのプレハブ仮設住宅建設のみでは膨大かつ広域避難の必要がある被災者に対応できないことから、国は災害救助法の弾力的運用により民間賃貸住宅借上げによる応急仮設住宅としての提供を認めた。

みなし仮設住宅は既存住宅ストックを活用するため、被災者に迅速な住居の提供が可能であり、東日本大震災では 1 戸あたりの建設費が 460 万円程度とされたプレハブ仮設住宅に比べコスト面でも有利である。また、居住地が選択できることから多様な生活再建ニーズを反映させやすいといったメリットがある。

先行研究においても応急仮設住宅として既存住宅ストックの活用が有効であるとの結論が得られている。^{1) 2) 3)}

これまでの災害においても被災地内で比較的小規模に運用された事例はあるが、被災地内外において広域的かつ大規模なみなし仮設住宅が提供されたのは東日本大震災が最初である。

災害直後の被災者を過酷な避難所生活から一刻も早く仮設住宅に入居させることで被災者の生活再建を図る上では非常に有効的なみなし仮設住宅であるが、行政を中心とした支援主体、また支援を受ける被

災者側にも生活再建段階において様々な問題点があることが明らかとなっている。

筆者は平成 23 年 8 月より 4 ヶ月間、東京都より災害応援派遣職員として仙台市震災復興本部震災復興室（現在の復興事業局生活再建支援室）に地方自治法派遣され、仙台市職員を併任することとなった。

仙台市震災復興計画策定の他、市内広域に点在するみなし仮設住宅に居住する被災者の生活実態を把握し必要とされる生活再建支援を中心とした業務に従事した。

仙台市は被災地唯一の政令指定都市であり、既存住宅ストックが豊富に存在したことから、市内の全応急仮設住宅のうち約 8 割をみなし仮設住宅が占める地域となった。

復興段階での被災者生活再建支援においてみなし仮設住宅がどのような問題をもたらしたのか。また、行政としてどのように対処したのかについて仙台市の事例を紹介するとともに、本制度が被災者生活再建に及ぼす問題の要因について考察する。

本稿はみなし仮設住宅制度の問題点を浮き彫りにし、本制度のあり方についての議論への問題提起として位置づけるものである。

2. みなし仮設住宅について

(1) みなし仮設住宅とは

災害救助法により提供される応急仮設住宅のひとつであり、法的位置づけはプレハブ仮設住宅と同様である。被災者は居住に際して光熱水費の負担のみでよく、物件の賃借契約に要する手数料、敷金等も負担する必要はない。都道府県が民間賃貸住宅の貸主と契約締結し被災者が入居するという「三者契約」により被

災者に提供される。さらには被災県からの要請に基づき被災地以外でも提供されることが特徴であり、全国各地でみなし仮設住宅への入居が可能となった。

(2) みなし仮設住宅の特徴

みなし仮設住宅は既存住宅ストックである民間賃貸住宅を活用することから「恒久住宅」であり、その立地特性は「広域点在」である。

災害救助法に基づく応急仮設住宅であるが、民間賃貸住宅居住に対する実質的な全額家賃補助であり、被災地に限らず広域的に提供されていることから、同法の原則である「現物支給」と「現地主義」から逸脱しており、これらがプレハブ仮設住宅とは大きく異なる。

(3) みなし仮設住宅提供の状況

みなし仮設住宅はこれまで最大で 68,553 戸提供されてきたが、退去世帯もあり平成 24 年 9 月 3 日現在 63,379 戸が提供されている。

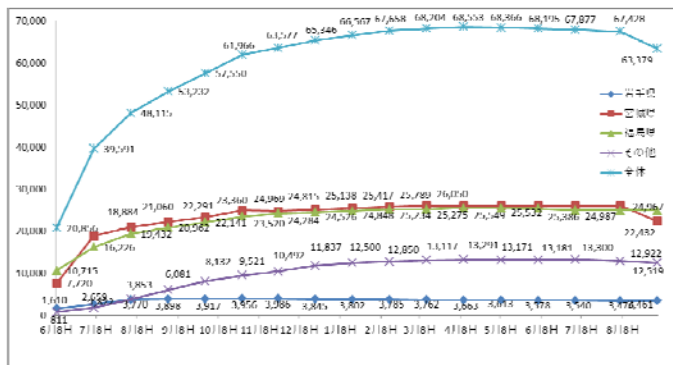


図 1 みなし仮設住宅提供戸数の推移

(復興庁資料より筆者作成)

図 1 に示したように宮城県、福島県において活用が進んだほか、避難の広域化進展により被災 3 県以外で時期が遅れて活用されはじめた。また、みなし仮設住宅の活用により被災 3 県において当初必要と見込まれたプレハブ仮設住宅数 72,290 戸(4 月 19 日)が 50,588 戸(8 月 1 日)にまで減少している。

みなし仮設住宅の活用状況は地域により異なる。仙台市が約 8 割と突出して高いが、岩手県での割合は低い。原発事故による警戒区域からの広域避難の必要性から福島県においても高いことがわかる。

表 1 地域ごとの応急仮設住宅種別数・割合

	プレハブ仮設住宅	公営住宅等	みなし仮設住宅	合計
全国	53,169 39.1%	19,359 14.2%	63,379 46.6%	135,907
岩手県	13,984 74.0%	1,442 7.6%	3,461 18.3%	18,887
宮城県	22,095 47.7%	1,834 4.0%	22,432 48.4%	46,361
福島県	16,775 38.1%	2,339 5.3%	24,967 56.6%	44,081
仙台市	1,392 14.1%	749 7.6%	7,752 78.4%	9,893
その他地域	315 1.2%	13,774 51.8%	12,519 47.0%	26,608

出所：プレハブ仮設住宅（国土交通省:H24. 9. 3）、公営住宅等（復興庁:H24. 8. 8）、みなし仮設住宅（復興庁:H24. 9. 3、仙台市復興事業局仮設住宅室:H24. 8. 31）

みなし仮設住宅の活用がこのように活発化した背景のひとつとして、自治体が不動産業界との協約等に基づき、被災者に対して物件情報を提供して入居する「新規契約」に加えて、発災後に被災者自らが契約した物件を県の契約に切り替える「切替契約」が 4 月 30 日以降に認められたことがあると考えられている。

(4) 仙台市におけるみなし仮設住宅の現状

仙台市においてはみなし仮設住宅の割合が約 8 割を占め、プレハブ仮設住宅よりも積極的に活用されたことがわかる（図 2 参照）。

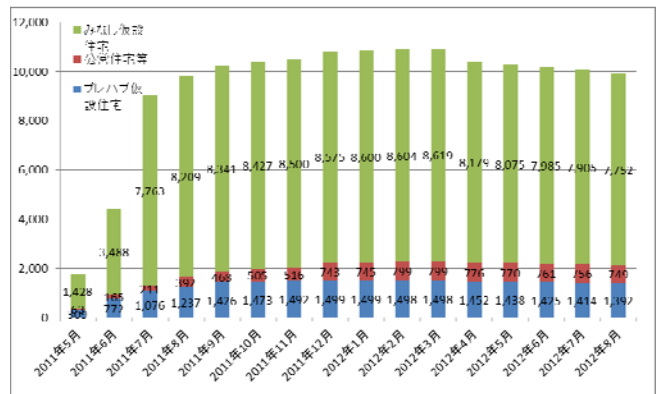


図 2 仙台市における応急仮設住宅提供戸数の推移

(仙台市復興事業局仮設住宅室(H24. 8. 31)まとめより筆者作成)

仙台市が平成 24 年 2 月、市内の全応急仮設住宅を対象として実施した「応急仮設住宅の現況調査と就労に関する意向調査」(以下、「本調査」とする) からみなし仮設住宅の現状をみてみたい。回答のあった

8,935世帯、22,027人について仮設住宅種別ごとの世帯構成は表2のようになり、みなし仮設住宅での独居高齢者、高齢者のみ世帯等「災害弱者」と位置づけられる世帯比率はプレハブ仮設住宅に比べ低いものの、数多くの世帯が市内広域に点在していることがわかる。

表2 仮設住宅種別ごとの世帯構成

	プレハブ N=1,075	公営住宅 N=633	みなし仮設 N=7,227
独居高齢者	133 (12.4%)	75 (11.8%)	470 (6.5%)
高齢者のみ	134 (12.5%)	70 (11.1%)	451 (6.2%)
ひとり親世帯	53 (4.9%)	40 (6.3%)	304 (4.2%)
その他	755 (70.2%)	448 (70.8%)	6,002 (83.0%)

(本調査結果より筆者作成)

平成20年住宅・土地統計調査によると仙台市の空家率は15.3%、81,100戸の空家があり、うち59,800戸は賃貸用である。宮城県全体では89,100戸の賃貸用空家があり、7割近くが仙台市にある。こうした背景から仙台市は、市内被災者のみならず県内外の市外被災者の避難先ともなり、被災地でありながら「支援地」としても機能した。多くの市外避難者がみなし仮設住宅に入居した結果、市内みなし仮設住宅に占める市外避難世帯の割合は25.4%となっている(表3参照)。

表3 仮設住宅種別ごとの震災時住所

	プレハブ仮設 N=1,075	公営住宅 N=633	みなし仮設 N=7,227
仙台市内	1,011 (94.0%)	533 (87.4%)	5,389 (74.8%)
仙台市外	64 (6.0%)	80 (12.6%)	1,838 (25.4%)
県内市町村	49 (4.6%)	40 (6.3%)	1,114 (15.4%)
県外	15 (1.4%)	40 (6.3%)	724 (10.0%)

(本調査結果より筆者作成)

被災時の住居形態についてみると、表4にみられるように被災時に民間賃貸住宅に居住していた世帯の割合は都市部での民間賃貸住宅居住者の高さを反映し、市外被災者の19.8%に対して市内被災者は41.5%という高い割合となっている。

表4 被災時の住居形態

	仙台市内 N=6,953	市外 N=1,982	合計 N=8,935
持ち家	3,354 (48.2%)	1,390 (70.1%)	4,744 (53.1%)
公営賃貸	264 (3.8%)	58 (2.9%)	322 (3.6%)
民間賃貸	2,888 (41.5%)	392 (19.8%)	3,280 (36.7%)
その他	447 (6.4%)	142 (7.2%)	589 (6.6%)

(本調査結果より筆者作成)

また、今後希望する住居形態として、表5に示したように被災時に賃貸住宅に居住していた世帯は今後も賃貸住宅への入居を希望する割合が69.0%と高いことがわかる。

表5 被災時住居形態別の今後希望する住居形態

	持ち家 N=3,354	賃貸住宅 N=3,152
自力で住宅購入・建築	786 (23.4%)	94 (3.0%)
公共事業	638 (19.0%)	62 (2.0%)
賃貸住宅	426 (12.7%)	2,174 (69.0%)
元の住居を修繕・改築	322 (9.6%)	28 (0.9%)
既に新居を購入・改築	41 (1.2%)	9 (0.3%)
検討中・わからない	1,097 (32.7%)	735 (23.3%)
未回答	44 (1.3%)	50 (1.6%)

注)「公共事業」は防災集団移転事業による住居の確保を意味し、「賃貸住宅」には復興公営住宅、公営住宅、民間賃貸住宅全てが含まれている。

(本調査結果より筆者作成)

仙台市における応急仮設住宅の現状は、民間賃貸住宅に居住する住民の割合が高く、既存住宅ストックが豊富な大都市災害での復興段階において共通するものと考えられる。

3. みなし仮設住宅が生活再建支援に及ぼす問題

みなし仮設住宅が広域的かつ大規模に提供された結果、迅速な仮設住宅の提供という大きなメリットを有する一方で、被災者生活再建過程において様々な問

題が顕在化してきている。

拙稿(2012)⁵⁾において指摘した問題の他、震災後1年半が経過した段階において新たな問題も顕在化しており、今後懸念される問題を含めて、発災からの時間軸により整理すると図3に示したような問題点がある。

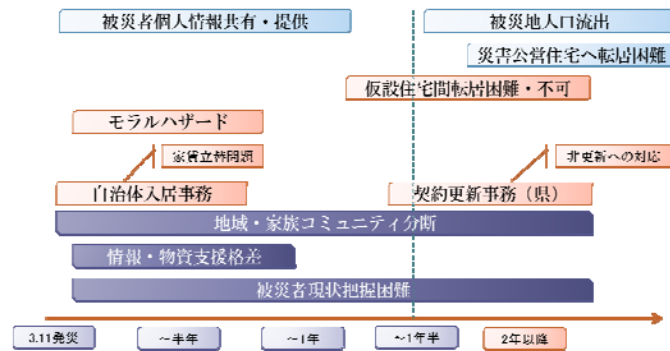


図3 みなし仮設住宅が生活再建に及ぼす主な問題点

(筆者作成)

(1) 被災者の現状把握が困難

仙台市の現状が示すように全応急仮設住宅の約8割が市内広域に点在するみなし仮設住宅であるような状況は、被災者の現状をリアルタイムで把握することがほぼ不可能であることを意味する。

集合立地であり一見して被災者とわかる人々が生活するプレハブ仮設住宅ですら十分な現状把握が困難であり、市内広域に点在して埋もれてしまう被災者の現状把握には著しい困難を伴う。

(2) 支援格差の発生

応急仮設住宅に入居した被災者に対して多くの民間支援団体等が被災者生活再建のために積極的な支援活動を行った。しかし、その多くはプレハブ仮設住宅に対して行われ、みなし仮設住宅を対象としたものはほとんどなく、物資のみならず情報も十分に届かない「支援格差」が発生した。みなし仮設住宅への認知がなかったこと、また市内に点在する数千世帯への物資配布は現実的でなかったことからこのような格差が発生し、みなし仮設住宅に居住する被災者の不満は大変高かった。

(3) コミュニティの分断

応急仮設住宅の入居に際し、地域コミュニティを維

持する取組みはプレハブ仮設住宅に対してなされたものの、みなし仮設住宅については実質的に不可能である。コミュニティ分断は地域だけでなく、間取りや生活上の利便性を考慮した結果、家族単位での分断が生じ、被災前の同一世帯が離れて暮らす「世帯分離」が数多く発生した。

(4) 被災自治体における事務負担

県、貸主、被災者との「三者契約」により提供されるみなし仮設住宅は、受付窓口となった市町村だけでなく、契約締結を行う県に大きな事務負担が発生した。宮城県では契約事務の遅れから被災者による賃料立替問題の発生など、被災者生活にも影響をもたらした。さらに当初の契約期間が2年間である物件が多く、仮設住宅の提供期間延長に合わせた膨大な契約更新事務作業が発生する。宮城県によると貸主・管理会社と入居被災者の間で生活上のトラブルも増加してきており、契約更新に応じない貸主が見込まれることから、9月より契約更新の意向確認作業を始めているところである。貸主による更新拒否となった場合には新たな物件提供などの対応が必要となる。

(5) 被災者側のモラルハザード

みなし仮設住宅への入居要件は、現に住家がなく十分な資力を有していないことであるが、過去の災害時と同様に資力要件については実質的に審査がなかった。被災者利益に合致した対応であったが、仙台市の現状にみられるように従前より民間賃貸住宅に居住していた被災者も多く、自力住宅再建の必要性がない場合もあり、自ら契約した物件の切替契約が認められたことなどが、被災者側のモラルハザードを生じさせた可能性がある。

(6) 仮設住宅間の転居困難

災害救助法では応急仮設住宅に入居した段階で救助完了とするため、仮設住宅間の転居を認めていない。ただし、今般の避難広域化を踏まえ被災地の仮設住宅に戻る場合には特例的に転居が認められている。震災後1年半が経過し被災者の住宅ニーズへの変化を踏まえ、これまで同一地域内でのみなし仮設住宅間の転居は認められなかったが、原発事故による避難長期化

を受けて福島県と厚生労働省の協議により例外適用を認める方向となった。原発事故避難者の多い山形県がみなし仮設住宅間での転居基準を示したところである。

(7) 転居困難者・定住意向への対応

みなし仮設住宅の提供はいずれ終了するが、その時点で何らかの合理的理由により災害公営住宅への転居が困難な被災者の存在が今後懸念される。

プレハブ仮設住宅は物理的になくなることが前提であり、そこからの退去が必然であったことに対して、みなし仮設住宅は恒久住宅であることから、新たなコミュニティで生活再建を図っている場合もある。24年7月に実施された盛岡市の調査によると同市内のみなし仮設住宅居住者のうち3割程度が同市への定住意向を有しているとの結果もあり、様々な事由による定住意向者への対応も含め、従前のプレハブ仮設住宅からの退去とは異なる問題の発生が懸念される。とりわけ原発事故に伴う避難者への対応は別次元での対応が必要となる。

(8) 被災者の個人情報提供

みなし仮設住宅に限られた問題ではないが、災害後の被災者個人情報提供について、要援護者支援の視点から問題視されている。みなし仮設住宅に支援が行き届かないことから、支援団体等から行政に被災者個人情報提供が求められたが、個人情報保護条例の原則に従い応じることはできなかった。避難元と避難先自治体間における被災者個人情報共有ですら困難であり、被災者現状把握を遅らせる一因ともなった。岩手県では個人情報保護審議会への諮問によって、被災者生活再建支援において一定基準の下で被災者個人情報提供を本人同意なしで認めることとした。日本弁護士連合会も災害時の本人同意なしでの個人情報提供は法的にも問題がないとしている。しかし、他の被災自治体を含め個人情報提供については慎重な姿勢が多い。非開示希望者への対応、地域特性への配慮、住民コンセンサスの形成などの理由から一律の開示には抵抗感があり「手あげ方式」が主流である。災害後の個人情報の取扱いについては今後解決すべき課題のひとつ

つである。

4. 行政による対応

みなし仮設住宅がもたらす諸問題について行政も可能な限りの対応を行っており、仙台市の事例からその状況を紹介したい。

(1) 被災者の現状把握

仙台市では先に述べた調査以前よりみなし仮設住宅の実態把握に努めている。23年8月上旬より直接訪問調査、郵送質問表「世帯状況等調査」の配布・回収を行い、被災者の健康状況把握を中心に生活再建支援に必要な現状調査を行い、健康上の問題が見つかり次第、市の保健師等を中心に直接訪問をするなどの対応を行ってきた。

(2) 定期的な情報提供

みなし仮設住宅が情報過疎になりやすい実態を踏まえ、市は23年10月下旬より月1回程度、生活再建支援情報をまとめた紙媒体「復興定期便」を仮設住宅入居者を中心に希望する世帯へ郵送している。

(3) 生活再建支援拠点の設置

仙台市社会福祉協議会との連携のもと、23年12月から「地域支えあいセンター」を設置し生活支援相談員による巡回相談や交流会の開催などの面的・人的支援も展開している。24年5月からは市内各区に常設拠点を設置し、NPO法人との協働による就労支援強化など人的支援活動を強化している。

(4) IT, ICT の活用

仮設住宅での孤独死対策は過去の教訓から必須のものであるが、みなし仮設住宅はプレハブ仮設住宅に比べて常時継続的な見守り活動が非常に困難である。市ではホームセキュリティーサービスと携帯電話を活用した「仙台市ひとり暮らし高齢者等生活支援サービス」を提供している。緊急通報、センサーによる安否確認に加え、24時間対応のコールセンターとの会話ができるなど不安や孤独感解消に向けた取組みを実施している。広域点在性に対してIT, ICTの活用も不可欠である。

また、過去の教訓から市内部での被災者情報について各種事業ごとに管理されていたものを一元化した「被災者支援システム」を7月に稼働させ、個々の被災者の状況に応じたよりきめ細かな支援が可能な体制を構築している。

このように仙台市ではみなし仮設住宅に対する各種支援事業を展開し各避難先自治体による支援がなされているものの、自治体による支援格差も懸念されるところである。

5. 問題の要因と今後のあり方

みなし仮設住宅の現状と被災者生活再建に及ぼす問題点や行政の対応について述べてきたが、こうした問題が生じる要因について考察したい。

みなし仮設住宅の特徴である広域点在や恒久住宅といった「物理的要因」と、災害救助法に基づく運用から生じる「制度的要因」の二つがあり、本制度が被災者生活再建に及ぼす問題の要因であると考えられる。

広域点在に起因する現状把握困難性などは、困難を伴いつつもある程度の対応は可能であるが、恒久住宅であることや災害救助法による運用から生じる被災自治体の事務負担、被災者側のモラルハザード、転居困難性など制度的要因に起因する問題への対応は今後の大きな課題である。

一定期間とはいえ民間賃貸住宅居住への全額家賃補助となった本制度恒久化への課題として、宇南山(2012)は災害救助法での枠組みの限界、経済的支援を踏まえた受給制限や被災地人口の流出などを指摘している。⁶⁾

筆者も災害救助法による本制度の運用限界については同感である。仙台市の現状が示すように従前より賃貸住宅に居住し、自力住宅再建の必要がなく今後も賃貸住宅での居住を希望する被災者へのみなし仮設住宅の提供をどのように位置づけるのか。また、全額家賃補助による民間賃貸住宅の提供が生活再建段階にまで及ぶことが同法における「救助」の概念との整合性については疑問がある。住宅再建の一つの方法と

して民間賃貸住宅への居住に対する被災者生活再建支援制度による支援加算金の領域とも重複する部分があり、制度的枠組みについての検討が求められる。

国は本制度恒久化に向けての環境整備として、災害時の民間賃貸住宅提供円滑化を目的とした自治体と不動産業界の間での協定締結を促進しているが、本制度のあり方についての議論は表面化していない。

本稿はみなし仮設住宅が被災者生活再建支援に及ぼす問題点の整理にすぎず、こうした問題点を踏まえ本制度が被災者生活再建に資するものとなるよう今後の議論を期待したい。

謝辞 本稿作成に際してご協力いただいた仙台市復興事業局生活再建支援室各位に厚く御礼申し上げますとともに、本稿記載内容は筆者の私見であり仙台市の公式見解等ではない旨ご了承ください。

参考文献

- 1) 国土庁防災局：「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」報告書，2000.12.
- 2) 今西衛、佐藤慶一、石橋健一、斉藤参郎：経済学的アプローチによる災害応急住居支援の制度分析の試み，名古屋産業大学論集 10, pp.15-21, 2007.3.
- 3) 邵珮君、室崎益輝：台湾地震における応急住宅の対策に関する研究—家賃補助策の実施の実態と評価—，地域安全学会論文集 No.3, pp.157-162, 2001.11.
- 4) 宮城県：東日本大震災—宮城県の6ヵ月間の災害対応とその検証— pp. 402-406, 2012.3.1
- 5) 鳥井静夫：東日本大震災による被災者生活再建における政策的課題について—仙台市における民間賃貸住宅借上げ仮設住宅がもたらす課題を事例として—，地域活性研究 Vol.3, pp. 269-278, 2012.3.
- 6) 宇南山卓：応急仮設住宅の建設と被災者の支援：阪神・淡路大震災のケースを中心に，RIETI Discussion Paper Series 12-J-011, 2012.4