

借上げ仮設住宅供与に関わる自治体の災害対応過程と課題の分析

Analyzing Disaster Response Process to Provide Private Rental
Housing-Turned-Temporary Housing Units○重川 希志依¹, 田中 聡¹
Kishie SHIGEKAWA¹ and Satoshi TANAKA¹¹常葉大学大学院環境防災研究科

Graduate School of Disaster Research, Tokoha University

The Disaster Relief Act had been applied to renting private housings in the Great East Japan Earthquake. Thus, enormous amount of private rental housing-turned-temporary housing units were provided. Moreover, special measures were carried out to treat private rental housing which disaster victims found by themselves as temporary housing. Approximately 58,000 units had been provided nationwide. The present study adopted ethnographic interviews of prefectural and municipal government officials who involved in providing the private rental housing-turned-temporary housing. Using the interview data, the operational process was examined, and the problems were analyzed in the disaster response.

Keywords : temporary housing, rental housing, Disaster Relief Act, the Great East Japan Earthquake

1. はじめに

東日本大震災では災害救助法に基づく仮設住宅の供与において、従来のプレハブ仮設住宅の建設に加え、民間賃貸住宅を借り上げて仮設住宅として提供されており、その数はプレハブ仮設住宅を上回っている。民間賃貸住宅の借り上げは過去の震災でも実施されているが（阪神大震災 139 戸、新潟県中越地震 177 戸）、応急仮設住宅の建設戸数（阪神大震災 48,300 戸、新潟県中越地震 3,460 戸）に比べて非常に小さいものであり、今回の震災ではこれまでにない膨大な量が供給されて大きな役割を果たしたのが特徴である。

また従来の手順を踏まずに、被災者が自ら探した物件に関しても借上げ仮設住宅として扱う特例措置がとられ、被災地のみならず、全国で約 5 万 8 千戸の借上げ仮設住宅が供給された。本研究では、被災地内外において借上げ仮設住宅供与業務に携わった県ならびに市の自治体職員に対するエスノグラフィー調査を実施し、その災害対応過程を解明するとともに、現段階で明らかとなった課題ならびに本制度をより良いものとするために必要な改善点の分析を行う。

2. 研究の方法

本研究では、東日本大震災時に民間賃貸住宅の借上げ仮設住宅（以下借上げ仮設住宅）を被災者に供与する業務に携わった、宮城県名取市における参与観察ならびに、宮城県ならびに仙台市・名取市、さらに遠隔地で被災者に民賃借上げ仮設供与に携わった千葉県船橋市の職員に

表 1 調査実施の概要

調査対象組織	調査対象者	調査日時
宮城県保健福祉部震災援護室	仮設住宅調整第二班室長, 主任主査	H26.1.14
仙台市復興事業局生活再建支援部	仮設住宅室室長	H26.1.14
名取市震災復興部	生活再建支援係	H24.8.21
船橋市建設局建築部	住宅政策課計画係長, 主事, 計画係員	H25.11.25

対するエスノグラフィー調査を実施した。調査の概要を表 1 に示す。

3. 借上げ仮設住宅制度実施までの経過

(1) 制度実施に至る経緯

災害救助法に基づく応急仮設住宅は、過去の災害時には災害後に建築されるいわゆるプレハブ仮設住宅が主流であった。一方本法律によると応急仮設住宅は被災状況や地域の実情に応じ、民間賃貸住宅の借り上げにより設置しても差し支えないと記されており、阪神・淡路大震災(1995年)、新潟県中越地震(2004年)、岩手・宮城内陸地震(2008年)等の被災地では、借上げ仮設住宅が供与された実績がある。しかしながらいずれの場合も、プレハブ仮設住宅の補完的な措置として取り入れられたものであり、不動産関係団体などから提供された空き住宅の情報を、県を経由して市町村に提供し、市町村が入居者とマッチングをして契約を進めるもの（マッチング方式）であった。

しかしながら東日本大震災では、10 万戸を超える大量の仮設住宅の供与が必要であり、プレハブ仮設住宅の建設用地不足や工事期間の長期化などの課題に対応するためには、相当数を借上げ仮設住宅で賄う必要が生じた。

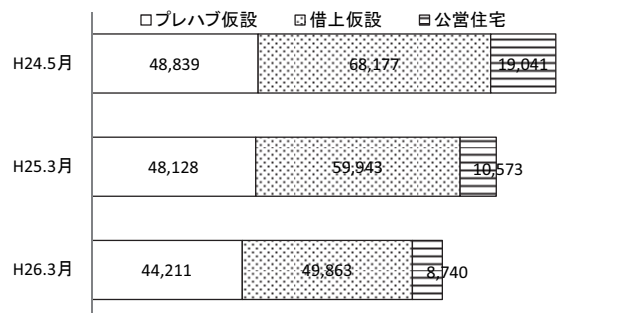


図 1 応急仮設住宅供与戸数(全国)

またそのためには、これまでのマッチング方式での供与ではとても対応しきれず、国において迅速な住宅提供を可能とする対応がとられた。その結果図 1 に示すとおり、プレハブ仮設住宅を上回る戸数の借上げ仮設住宅が供与されることとなった。

(2) 国における対応

(a) 厚生労働省の対応

災害救助法を所管していた厚生労働省では、震災翌日の 3 月 12 日に全国の都道府県に通知を出し、「避難所の早期解消のため、応急仮設住宅の設置に代えて民間賃貸住宅の借上げも可能であること」を、また 3 月 19 日付の通知では、「応急仮設住宅の供与に当たっては、民間賃貸住宅、空き家の借上げにより設置することも差支えないこと」が周知された。4 月 30 日には、岩手県・宮城県・福島県知事あての通知が出され、県(県の委任を受けた市町村)が民間賃貸住宅を借り上げて提供した場合に、災害救助法の適用となり国庫負担が行われることが明記された。また発災以降に被災者名義で契約したものであっても、その契約時以降、県等名義の契約に置き換えた場合も、同様の措置がとられることとされた。国庫負担対象経費は、敷金、礼金、仲介手数料、月ごとの家賃、共益費及び管理費であり、借上げ予定期間は 2 年間とするなど、具体的な条件が示された。この時点で従来のマッチング方式ではなく、被災者が自ら探し契約した物件に関しても、県等の名義の契約に切り替えた上で借上げ仮設住宅として扱うことが可能となった。5 月 1 日以降に契約・入居がなされる場合は、先に被災者が契約を結び、その後県等の契約に切り替える形式と、被災者が契約前に希望物件を事前に県等に申請した上で、県等の借上げ契約がなされる形式がみられた。

(b) 国土交通省の対応

国土交通省では、震災から 4 日後の 3 月 15 日に、全日本不動産協会をはじめとする不動産関係 7 団体に対して、被災者の住宅確保に関する協力要請の通知を发出した。その内容は、地方公共団体や被災者に対する入居可能な賃貸住宅情報の提供や無報酬での斡旋仲介等への協力を依頼するものであった。また同日には都道府県知事宛てに、民間賃貸住宅への被災者の円滑な入居を確保するため、被災者への相談・情報提供体制の充実や、貸主団体及び不動産業界関係団体への働きかけを求める通知が出された。

また 3 月 28 日には、国交省に設置された厚労省を含む 11 の関係省庁を構成員とする「被災者向けの住宅供給の促進等に関する検討会議」が国土交通省に設置され、その中で借上げ仮設住宅の円滑な提供を目的とした検討がなされた。3 月 28 日より被災者向け公営住宅等情報センターにおいて、被災者に対する情報提供を開始したが、平成 23 年 9 月 1 日より問い合わせ件数の減少を踏まえ、受付体制を大幅に縮小した。

4. 地方公共団体における対応状況

(1) 宮城県の対応

(a) 借上げ仮設住宅供与までの業務の流れ

宮城県では、平成 20 年岩手・宮城内陸地震時に、民間賃貸住宅を借上げ応急仮設住宅とする制度を実施した経験を有していたが、当時はマッチング方式による被災者への住宅供与方式であった。東日本大震災時当初はマッチング方式での住宅供与を想定しており、平成 23 年 3 月

22 日～24 日に、沿岸市町を対象とした説明会を開催し、4 月 8 日付で市町村に通知を发出した。その後、4 月 30 日付で厚生労働省から出された通知に基づき、5 月 13 日付で市町村に改めて、切り替え方式による仮設住宅の供与を認める通知を出すこととなった。宮城県内では最大約 26,000 戸の借上げ仮設住宅が供与されたが、4 月 30 日以前に自ら借りたケースは約 1 万件に上る。

(b) 契約締結と支払業務

本制度では、宮城県、住宅所有者(管理会社等含む)、入居者の三者契約を結ぶ必要があった。このため 26,000 件を超える個別の契約締結と、支払い業務に対応することとなったが、県庁内の平常時のルールではとても対応しきれない状況に陥った。平成 23 年 9 月の段階で、封も開けられていない契約書が山積みとなり、切れ目なくかかってくる問い合わせや苦情電話処理と怒号の中で、執務室では事務作業ができない状態だった。契約が締結されていない状態の物件、何か月分も家賃の支払いができていない物件が多数溜まっていたが、9 月にはようやく滞っていた 1 万件程度の支払いを行った。数か月分をまとめて振込み、かつ複数物件を所有するオーナー等してみると、どの物件の支払いがなされたか分からないため明細書を求める要望が相次いだ。これらの対応に苦慮した最大の理由は、個別の契約に整理番号をつけ、データが整備されていなかったことがあげられる。当時は県庁内はどの部署も追い立てられるような状況だったが、庁舎内である部署にだけは行きたくないと言われるような状況の日々が続いた。

(c) 業務委託

県庁内で本業務対応していた職員は 7 名しかおらず、対応マニュアルを作成したりコールセンターを設けたりして応援職員や非常勤職員で対応できる部分は任せるようにしたが、個別案件が多く、臨時職員を増やしても業務負担はあまり変わらなかった。このため、平成 23 年 9 月頃から業務委託の検討を始め、10 月に県の指定金融機関である銀行に支払業務を委託した。

(d) 再契約業務

2 年間の定期建物賃貸借契約を結んでいるため、居住期間が延長される場合にはその都度再契約をする必要があった。再契約には貸し主の意向確認、次いで入居者の意向確認を行い、双方同意されれば契約を締結する流れとなる。貸し主が不同意の場合には、プレハブの仮設住宅、公営住宅等に空きがなければ、民間賃貸住宅の他の物件に移れるという仕組みを作ったが、他の物件に移る場合の審査や契約業務も膨大な数にのぼるため、決済行為以外は外部に業務委託を行った。

(2) 仙台市の対応

(a) 借上げ仮設住宅供与までの業務の流れ

仙台市ではプレハブ仮設住宅、公的賃貸住宅の借上げ仮設、民間住宅の借上げ仮設の 3 つのタイプについて、平成 23 年 4 月 11 日～7 月 20 日まで、区分けをして仮設住宅入居募集を行った。このうち民間の借上げ仮設住宅については、市のホームページ等で 4 月 25 日から、既に入居している民間賃貸住宅も応急仮設住宅として認められることになったことが周知され、5 月 1 日から自ら住宅を借り入居していた人に遡り措置を実施し、5 月 13 日付で宮城県から出された切り替え方式による仮設住宅の供与を認める通知に基づき、随時入居ということで借上げ仮設住宅の措置をとるようになった。

(b) 入居者の所在確認と個別調査

仙台市は当初から民間賃貸住宅の借上げ仮設の割合が多く、最大時に 12,000 世帯が入居していた(図 2)。

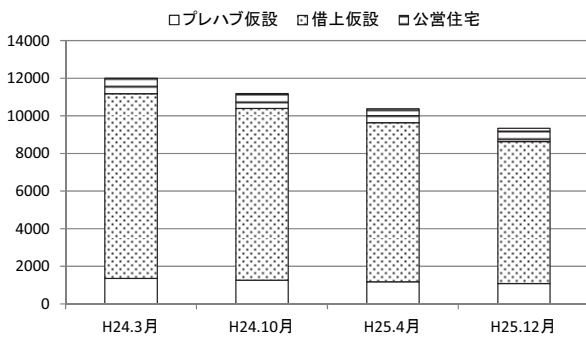


図 2 応急仮設住宅供与戸数(仙台市)

また賃貸住宅のストックが多いため、他市町村からの入居者が仮設住宅の 3 分の 1 を占めている。今後必要となる生活再建支援のためにも、入居者の所在の確認と個別情報の把握の必要性を強く感じた市では、平成 23 年 8 月初旬に、市の職員述べ 400 人が 2 日間をかけて借上げ仮設住宅の個別訪問を行った。仮設住宅の申請は市に出されるため、その情報を活用して戸別訪問を実施したが、他市町村で受け付け、仙台市内の物件に入っている入居者の情報は分からず、その情報が県から提供されたのは平成 24 年 1 月であった。平成 24 年 5 月には、プレハブ仮設、借上げ仮設、公営住宅入居世帯の一斉調査を実施した、95%に上る回答を得た。しかし文書だけでは実態把握が困難であり、平成 25 年 10 月から全戸訪問を開始した。震災から 2 年以上が経過すると、訪問しても被災者に煙たがられるようになるため、被災者を支援する団体で持っている情報を極力一元化して共有し、特に問題のある人を中心に個別訪問を行うこととした。

(c) 被災者支援システムの構築

平成 23 年 9 月に実施した世帯状況調査結果から、被災者の関連情報を一元化するシステムの必要性が明らかとなり平成 24 年 7 月にシステム本稼働にこぎつけた。データ入力には全て区役所職員が行っているが、現在約 12,000 件の情報を管理している。庁内 LAN で区役所や他部局でも、被災者支援に関わる職員は ID 登録をして閲覧することができる。ただし、保健や福祉関連の情報は重要な個人情報が含まれるため、「支援をしている」という情報のみで、支援の内容に関わる情報は含まれていない。

(d) 被災者支援対応

戸別訪問で面会したり電話連絡が取れた約 8,500 世帯のうち、約 60%は再建方針や再建時期が決まっており、特に生活上も何の問題もなく生活していることが明らかとなった。一方、日常生活に支援が必要な世帯が 5.7%、住まいの再建に不安がある世帯が 30.6%、日常生活も住まいの再建も両方問題を抱えている世帯が 4.2%存在した。市では、日常生活と住まいの再建の両面で今後何らかの支援をしていく必要のある約 360 世帯を重点に支援するために、区役所ごとに被災者連絡調整会議を立ち上げ、個別の支援計画を作り、様々な部署と情報共有し、場合によっては専門機関につなげるなどで対応している所である。また、住まいの再建に必要な支援は弁護士会、住宅金融公庫、ファイナンシャルプランナー、司法書士会、法務局など、多様な分野の相談会を開催してきたが、被災者個別の状況によって相談が必要となるフェーズがそれぞれに異なるので、そのタイミングにあった時に相

談が受けられるように、個別相談会は定期的かつ継続的に開催するよう努力している。

(3) 名取市の対応

(a) 借上げ仮設住宅供与までの業務の流れ

平成 23 年 4 月 22 日に宮城県が開催した応急仮設住宅に関する説明会に参加した際には、借上げ仮設住宅は被害が甚大な県北地区を対象とした話だという印象を受けた。名取市ではプレハブ仮設住宅が次々に完成し、入居に向けての準備を進めていた時期で、そちらの対応を優先させていた。その頃マスコミ報道で、自力でアパートを借りていた人も借上げ仮設住宅として認めるといった情報が独り歩きし始めた。被災者が持ち込んだ物件でも認められたという話も伝わり、制度の内容が確定しない状況の中で、窓口には借上げ仮設住宅の問い合わせがどんどん増えるようになってきた。5 月 13 日付の県からの通知で制度の内容が確定したことを受け、プレハブ仮設住宅と並行して対応することとしたが、極端な人で不足に陥り、窓口では仮受付をして、後日郵送で通知を出し手続きをしてもらうという方法で、なんとかその場をしのいでいた状況だった。



写真 いずれも名取市民が居住する借上げ仮設住宅

(b) 直面した課題

借上げ仮設住宅の要件が、市町村ごとに異なっていることに対する苦情が寄せられ、何を頼りに判断すれば良いのか分からない状況が続く、職員もみな精神的に参っていた。市として基本方針を決め、それ以外は一切認めないことにしたが、ふたを開けてみると県内でも一番厳しい基準で対応をしていたことになる。しかし後になってみると、10 件も 20 件も不動産屋を駆けずり回ってやっと見つかった物件を持ち込まれた場合、被災者の窮状を察して柔軟に対応していた方が、無用なトラブルも回避でき良かったのではないかと思われる。またプレハブ仮設住宅申し込み者の中に、借上げ仮設住宅を選択する人が出始め、プレハブ仮設住宅の建設戸数を予測することが難しくなった。

(4) 船橋市の対応

(a) 借上げ仮設住宅供与までの業務の流れ

福島県からの避難者の受け入れを要請された千葉県では、千葉県内で発生した被災者に対する借上げ仮設住宅供与も抱えていたため、市町村が直轄で実施することとなった。入居者が自ら選んだ物件のみを対象とし、市町

村は県の統一ルールに則って事業を行うこととなった。契約は、船橋市、住宅所有者(管理会社等含む)、入居者の三者契約とし、平成23年8月中旬に準備をし、9月から申請受付を開始した。

市直轄で行うため、まず行ったのが予算確保であったが、供与数の予測がつかなかったため、概算で予算を組み、家賃と仲介手数料・敷金・共益費を計上した。また市のホームページに本制度をアップし、問い合わせに個別に対応することとなった。平成23年9月に受付を開始し、毎月十数件程度の申請が続き、最大171件の住宅供与を行った。船橋市内の借上げ仮設住宅入居者の大部分は福島出身で占められている。

(b) 所在確認と再契約業務

2年間の定期建物賃貸借契約期間が切れると再契約を締結することになる。再契約にあたり入居者の意向確認を行う際に、入居者と連絡が取れないケースが2〜3割存在した。通常不動産の契約では、借り主の勤務先や年収、家族構成などの信用情報が求められるが、本制度の契約書ではこれらの情報を記載する必要がなく、さらに借上げ仮設住宅入居者は、職を有する比較的若い単身もしくは核家族世帯か、家族を福島に残し世帯主だけ単身で入居している割合が多く、日中不在であること等が原因として考えられる。日中必ず連絡が取れる連絡先、勤務先の電話番号、緊急連絡先、メールアドレス等の情報を入れておく必要性を後に痛感した。

(c) 立地条件に伴う特徴

都内に通勤するには船橋は非常に立地条件がよいので、借上げ仮設住宅入居者は若い単身世帯が比較的多く、子供を持つ世帯が家族全員で入居しているケースは数件程度しかない。そのため、高齢者支援や子供支援などの健康・福祉・教育面での支援策の対象者が少ないため、入居者の情報を他の部局と共有する必要性は高くなかった。また千葉県が設定した家賃上限(4人までの世帯で7万円、5人以上で10万円)では、子どもや高齢者を持つ世帯では、限度内で条件に合う物件を見つけることは困難であった。

5. まとめにかえて

本調査により明らかとなった東日本大震災時の借上げ仮設住宅制度の利点と発生した問題、ならびに、今後に向けて検討を要する点を以下にまとめる。

(1) 本制度の利点

- ・プレハブ仮設住宅に比べ、必要経費が非常に少額であり、入居者が自ら選択した住宅なので、住宅への不満や苦情の申し出が極めて少なかった。
- ・プレハブ仮設住宅の建設を待たずに住宅に入居できることにより、被災者の生活上の苦労が大幅に軽減された。とりわけ乳幼児や高齢者など、避難所での生活が困難な世帯にとって、借上げ仮設住宅に入居することで避難所生活を回避することができるなどの利点が多かった。

(2) 生じた課題

- ・前例がなく全ての面でノウハウがないままに業務を進めることとなった。このため、住宅借上げの契約業務や支払業務が長期にわたって滞り、入居する被災者、貸主、行政の三者それぞれに混乱が生じ、負担を強いることとなった。
- ・仮設住宅申請時に、通常の不動産契約で求められる信用情報が不要であったために、居住者や世帯構成世の確認、入居後の連絡手段に必要な情報が行政で把握できな

かった。さらに居住場所が点在しているために、所在確認などの実態調査が困難であった。

- ・震災後1カ月以上後に借上げ仮設住宅制度の要件が決まったため、当初プレハブ仮設住宅を希望していた被災者の意向が変わり、プレハブ仮設住宅建設戸数の予測が困難となった。

- ・プレハブ仮設住宅と比較し、支援物資の配布やボランティアの支援活動などを受ける機会が殆んどなかった。この問題により、借上げ仮設住宅に居住する被災者の中には不公平感を抱く被災者も生じた。

- ・もともと賃貸住宅居住者が、借上げ仮設住宅に居住することにより家賃が無料となることに対し、不公平感を抱く被災者が生じた。

(3) 今後に向けて検討を要する点

本制度は、災害救助法に基づく応急仮設住宅供与の一環として実施された。このため法の枠内で対応することの限界が存在することが明らかとなり、またその点を改善するためには、現行の法制度とは異なった仕組みを創設する必要性も指摘される。以下に、これらの点をまとめて記す。

- ・東日本大震災以前と同様に、当初はマッチング方式による住宅供与を採用したが、大規模災害時には今回認められた被災者が自ら探した住宅を申請し、借上げ仮設住宅として認める方式でなければ対応しきれないことは明らかであり、当初からその方式による住宅供与方式にすることが望まれる。

- ・前例がなく、仮設住宅の提供方法や入居要件、さらに契約締結や家賃等の支払い業務、入居者の情報管理、行政内部の体制などに関するノウハウが全くない中で本制度が進められた。混乱を防ぎ、より円滑に住宅供与を実施するためには、行政・不動産関係団体などがこれらの諸条件を事前に充分検討し、連携を図りながら準備しておくことが求められる。

- ・入居期間が2年以上の長期になる場合には、被災者の意識は応急仮設住宅というより家賃補助の意識が強まる。このため、災害救助法に基づく仮設住宅の位置づけから、ある一定以上の期間経過後は、年収などの要件により相応の家賃負担を求めるなど、別の制度を創設して対応する必要がある。

- ・世帯人数や間取りに応じて家賃上限が設定されたが、上限を上回る費用は自己負担することを認めることにより、被災者の住宅選択の自由度が高まることが期待され、より迅速に住宅を供与することが可能となる。災害救助法の枠組みを超え、入居者と貸主が契約を結び、行政が審査した上で、限度内の現金もしくはバウチャーによる家賃補助制度の導入も検討されるべきである。

謝辞

本研究は2013年度一般財団法人住総研研究助成「借上げ仮設住宅施策を事例とした被災者の住宅再建に関する研究(研究代表者:重川希志依 常葉大学)」、科学技術振興機構 コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造「借上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化(研究代表者:立木茂雄 同志社大学)」によるものです。また本研究にあたりご協力いただいた皆様に深く感謝申し上げます。