

## みなし仮設住宅制度が抱える問題

### 01 みなし仮設住宅

みなし仮設住宅制度は、大規模な災害が発生した際、地方公共団体が民間住宅を借り上げて被災者に供与し、その賃貸住宅を国や自治体が提供する応急仮設住宅に準じるものと見なす制度である。被災者自らが探して契約した場合も、仮設住宅とみなされ、家賃の補助を受けることができるが、あくまでも現物供与という「災害救助法」の原則から、その賃貸借契約は、貸主・都道府県（借主）・被災者（入居者）の3者により締結し、都道府県は借り上げた物件を被災者に応急仮設住宅として供与するしくみになっている。都道府県は、毎月の賃料、共益費・管理費、火災保険等損害保険料などを負担している。

適用期間は2年間。既存住宅の空室を利用するため、応急仮設住宅よりもコストが低く抑えられる。また、住み心地も応急仮設住宅より快適とされ、東日本大震災においては、みなし仮設住宅の入居者が約6万8000戸、応急仮設住宅の入居者の約5万3000戸を上回った。

みなし仮設住宅制度は、「災害救助法」の二つの原則である、「現物給付の原則」と「現在地救助の原則」を超えた対応で、東日本大震災の8日後の19日に「民間賃貸住宅、空き家の借り上げにより設置することも差し支えない」とする災害救助法の弾力運用についての課長通知が出された。民間住宅の借り上げによる供与は、2008年に発生した「岩手・宮城内陸地震」の際に、山間の離村に建設をする負担を軽減するために実施された前例があるのみである。

さらに、東日本大震災では、「発災以降に被災者名義で契約したもの」も応急仮設住宅とみなす旨の局長通知が発出されており、すでに被災者が入居済みの場合でも供与対象となった。事後的には都道府県が契約主体となり借り上げた住宅を供与することになっており、形式的には「現物給付の原則」が維持されている。しかし、被災者自ら住宅を探すことが可能で、実質的には家賃補助とみなせるものである。

また借り上げによって設置される応急仮設住宅、すなわち「みなし仮設住宅」は、被災市町村外でも提供が可能で、ここでもう一つの原則である「現在地救助の原則」が放棄されている。これは津波による浸水で応急仮設住宅の建設用地が不足したことに加え、東京電力福島第一原発事故で地元を離れる被災者が多かったためとされる。

2012年1月には、国土交通省と厚生労働省は、応急仮設住宅の建設を中心にしてきたこれまでの仮設住宅の政策を転換し、民間の賃貸住宅を自治体が借り上げる「みなし仮設住宅」の確保も重視していく方針を決めた。都道府県に対し、家賃などの指針を示し、応急仮設住宅の建設のために、プレハブ建築協会などを行っている事前契約と同様に、不動産業界との事前協議を促す。「みなし仮設」についての制度は具体的な整備が進んでいなかったため、家賃の上限などをめぐる混乱も起きたという。（朝日新聞2012年1月28日）

## 02 みなし仮設住宅の基本的な仕組み

災害救助法に基づく民間賃貸住宅の宮城県が示した借上げに関する基本的な仕組みについて紹介することにする。

入居対象者は、災害により住宅が全壊、全焼又は流出するなど居住する住宅がない者で、自らの資力により住宅を確保することができないなど、長期間にわたり住宅に戻ることが難しいと見込まれる者、長期避難区域の指定や二次災害のおそれがあるなどにより、長期にわたり自らの住宅に居住できない者とされた。これは建設される応急仮設住宅の入居対象者と同じ要件であり、市町村域を越えての避難者、他県からの避難者も対象となるとされた。例えば震災で福島県や岩手県から避難してきた人でも、条件を満たせば、宮城県に民間賃貸住宅の借上げを申し込むことができるというわけである。

賃貸借契約については、当初契約による供与期間は2年間、再契約による供与期間は1年間とされた。賃貸借契約は、貸主・県（借主）・被災者（入居者）の3者により締結し、県は借り上げた物件を被災者に応急仮設住宅として供与するという仕組みになっている。県は、毎月の賃料、共益費・管理費、火災保険等損害保険料及び仲介手数料（賃料の0.54か月分）を負担する。

また公共料金、自治会費、駐車場料金など上記以外の経費は、入居者負担になる。仲介手数料については、契約締結日が平成26年3月31日以前の場合、賃料の0.525か月分とした。

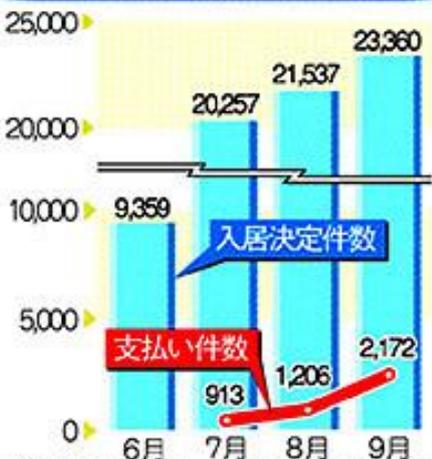
さらに借上げの対象となる物件については、貸主の方々が所有又は管理している民間賃貸住宅（アパート、貸家等）で、県を借主とする三者契約に同意しているものが対象となる。県による負担額は世帯人数や間取り、市町村の家賃相場によって異なる。自治体負担の上限は仙台市の場合、2LDKなら8万8千円、3LDKなら8万9千円であった。

（出典：応急仮設住宅（民間賃貸住宅）の基本的な仕組み 宮城県

<http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/minchin-s.html>

いっぽう借主となる宮県の家賃「滞納」が深刻化する事態を起したし。2011年9月に支払い済みの

宮城県の借り上げ仮設住宅の入居状況と家賃支払い状況



【注】集計日は6、8、9月が16日、7月が14日

件数は全体の1割未満。入居した被災者らは長期の立て替えを余儀なくされており、「このままでは貯金が底を突く」と悲鳴を上げた。仙台市内の自宅が津波で流され、宮城野区鶴ヶ谷の借家に移り住んだ女性（53）は、いら立ちと不安を募らせる。家族5人で4月に入居して以来、月4万5000円の家賃を払い続ける。負担額は敷金と礼金を含め約50万円に上るといふ。

また貸主が県に直接家賃を請求する場合、県の「未納」は即減収につながる。仙台市内の不動産業者は「家主側から『行政に協力して貸したのに、いつになったら入金するのか』との苦情が殺到している」と明かす。

「大家から退去を迫られた」。借り上げ仮設に住む被災者から9

月14日、仙台市に深刻な相談が寄せられた。家賃が滞り、貸主が資金難に陥ったためとみられる。同市震災復興室は「本当に退去させられるようなことがあってはならない」と重大視し、県に対応を催促したという。

(出典：河北新報 2011年9月26日)

### 03 住宅ストック活用による経済的支援としての効率性

阪神・淡路大震災の際には、津波被害がなかったため、被災地およびその隣接地域には、全壊などで失った住宅と同じ程度の数の空き家があり、4万9681戸という大規模な応急仮設住宅の建設は必ずしも必要でなかった。応急仮設住宅を建設するということで、建設用地の確保が難しく、遠方の不便な場所に、7ヶ月以上を要して建設された。既存の住宅ストックを活用すれば、より利便な場所に、しかも短期間に居住できたはずである。

しかも応急仮設住宅の建設、解体・撤去費用は、かなりのものとなる。阪神・淡路大震災においては、建設費約1,400億円(含付帯工事費)、撤去・整備費は、約232億円とされている。一戸当たりの建設・撤去費用は約326万円となった。東日本大震災では、撤去費用が確定していないが、阪神・淡路大震災の事例をもとに推定すると、一戸当たりの建設・撤去費用は約851万円となる。ここに3年間居住するとなると、1ヶ月の家賃コストは23万6389円にもなってくる。

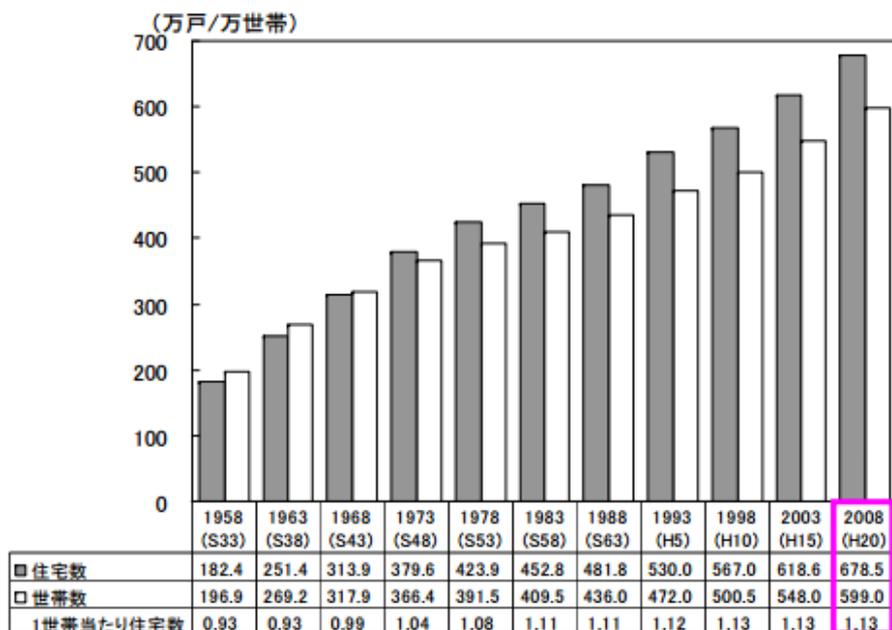
みなし仮設住宅ならば、最大限でも8万9千円、多くの場合6万円程度。3年間だとすると公的負担は216万円。応急仮設住宅の1/4の費用負担で明らかにみなし仮設住宅の方が、経済的支援の効率性がある。みなし仮設住宅として借り上げる空き家がないならともかく、空き家は十分すぎるほどある。

総務省統計局の『平成25年住宅・土地調査 特別集計』によると、昭和38年以降、5年ごとの調査の度に空き家戸数、空き家率とも上昇しており、平成25年の全国の空き家率は13.5%に達している。都道府県別にみると空き家率のトップは山梨県で22.0%、最下位は震災で「みなし仮設住宅」需要があった宮城県の9.4%となっている。

東京都の空き家率は11.1%となっており。都心5区では、千代田区25.8%、中央区25.4%、渋谷区13.7%、新宿区12.6%、港区9.9%で、かなりの空き家が存在している。東京都心部でも多くの空き家が存在する最大の理由は、新設住宅の供給過剰にある。

日本は2008年から人口減少に転じており、東京都の人口も2020年を頂点に、それ以降は減少するものとみられている。人口が減っても核家族化が進めば必ずしも世帯数の減少には至らないが、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によると、総世帯数は2020年の5305万世帯をピークに2025年には5244万世帯まで減り、その後も減少が見込まれている。

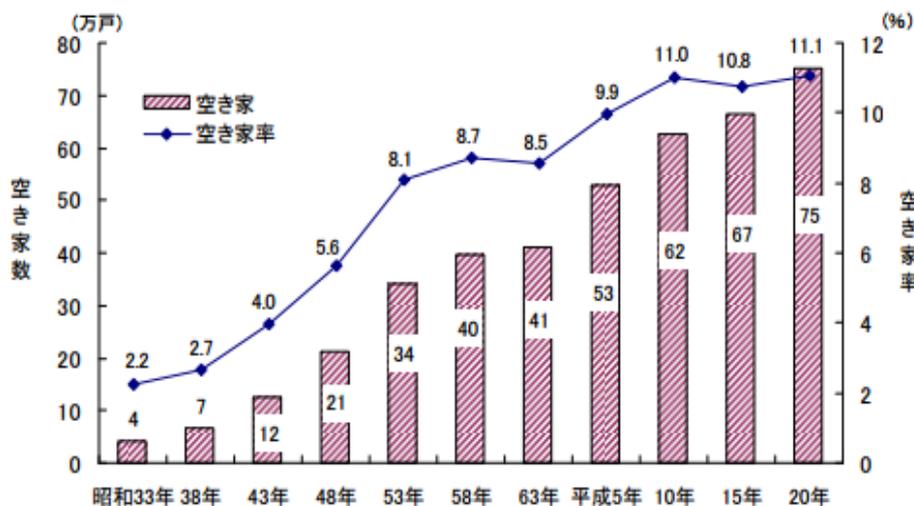
野村総研のレポートによると、新設住宅着工戸数は 26 年度の 88 万戸から 42 年度には 53 万戸まで減少すると見込まれるものの、それを上回る世帯数の減少が想定されているため、平成 45 年の空き家数は約 2150 万戸（空き家率 30.2%）に達すると予測されている。



東京都の住宅ストック数（平成 20 年速報値）は、約 678 万戸になっている。いっぽう空き家数は約 75 万戸で、空き家率は、11.1%となっている。

首都直下地震等による被害想定では、揺れなどによる倒壊が約 11 万 6200 棟、火災での滅失が約 18 万 8100 棟、合わせて約 30 万 4300 棟となっている。

#### 東京都の住宅ストック数と世帯数の推移（住宅・土地統計調査/総務省）



また半壊は約 33 万棟となっており、半壊の半分が居住不能だとすると、約 47 万戸の避難生活が必要となる。

これは住宅ストック約 678 万戸の約 7%ということになる。空き家の方が築年数が長いので、被害を受けやすいので、被害率を 2 倍とし、空き家の約 15%が居住不能と想定すると、

#### 東京都の空き家数及び空き家率の推移（東京都総務局）

約 64 万戸の空き家が、「みなし仮設住宅」として利用可能で、約 47 万戸の避難生活需要には対応することができる。

家賃補助による既存の住宅ストックの活用は、被災者の住宅ニーズに対応できる。いっぽう「現物給付の原則」と「現所在地救助の原則」に基づいた応急仮設住宅の提供は、被災者の転居を抑制し、望ましい住所選択や職業選択をゆがめる可能性が高い。

仙台市役所に申し込みに来た人は、「石巻市には仕事が無いし、仮設住宅もいつ入居できるか分からない。仙台市の「みなし仮設」の申し込み、仙台で仕事を探す」という。仙台市内の不動産業者によると、

借り上げ制度は仮設住宅と違って職場や学校などの条件に合う物件を自分で選べるため人気が高いという。

また「現物給付の原則」に基づく応急仮設住宅では、最も困難で手間のかかる作業に、入居者の管理業務がある。入居の優先順位や入居地域など、被災者の利害の調整する必要がある。この点、みなし仮設住宅では、被災者が自ら入居先を選ぶので、行政はその賃貸借契約の手続きを進めるだけでよい。たとえ希望の入居先が見つからないとしても、賃貸住宅市場の問題であって、行政側の問題ではない。

さらにみなし仮設住宅制度では、「現在地救助の原則」も放棄しているので、入居先を限定せず広い賃貸住宅市場を探せば、希望の入居先が見つかるはずである。現状では避難先のそれぞれの自治体が借り主となって、みなし仮設住宅の契約を行い、借り上げ住宅の費用を支払い、その費用を国が支払うといった仕組みになっている。より広い避難先の選択、すなわちみなし仮設住宅の入居先は、今のところ日本国内に限定されている。

## 04 現金給付の問題

「災害救助法」の二つの原則である、「現物給付の原則」と「現在地救助の原則」を超えた対応である「みなし仮設住宅制度」は、行政が借主となって被災者に提供するという形式をとっているが、ほぼ「現金給付」に近いものがある。

1994年の米国のノースリッジ地震では、低所得者・高齢者・障害者などに対し、家賃補助が実施された。とくに低所得者層などは、住宅に対するニーズが多様で、現物給付ではそうした全てのニーズに応えるのが難しいとされた。

1999年9月21日の集集(チーチー)大地震と呼ばれる台湾中部大地震では、このノースリッジ地震を教訓として、現金給付による住宅支援を導入した。死者 2,415 人、行方不明者 29 人、負傷者 11,305 人、住宅に関しては全壊が 50,644 戸、半壊が 53,317 戸であった。台湾中部大地震では、こうした住宅支援で、「現物給付」、「現金給付」を含め、4つの選択肢が提供された。

台湾政府は震災 4 日後の 9 月 25 日に、住宅支援に関して、総統の「緊急命令」を発令した。①仮設住宅の建設、②家賃補助の支給、③公営住宅の購入権の付与、④長期低利・無利子の緊急融資及び保証担保の提供の 4 つの選択肢が提供された。地震半年後の 2000 年 2 月には、期限付き特別法である「921 特別法」が公布され、仮設住宅の期限延長、旧ローンの返済延期や利子の補助、再建ローン・信用保証ローンの提供、税金の免除、再建補助金など住宅支援の枠組みを拡大させた。

こうした選択肢に対し、仮設住宅の供給を受けたのは 5,270 戸、分譲公営住宅の提供は約 1,300 戸と、「現物給付」の 2 の選択肢を合わせて 6,500 世帯程度であった。これらに対し、「現金給付」である家賃補助は世帯単位ではなく、一人あたりの支給とされたため、推定であるが、約 8 万世帯が受給したとされている。90%以上の世帯が家賃補助を選択したことになる。

家賃補助は、被災地において全壊・半壊の住宅に居住していた者に対し、一人あたり 3,000 元を 1 年分、一括で支給するというものであった。当時の台湾の被災地区には約 8 万 5 千戸の空き家があった(空き家率 22%)ので、家賃補助を対象にした住宅の供給が可能であった。家賃補助を対象があるならば被災者にとっては、「現物給付」による支援よりも「現金給付」による支援が望まれているといえる。

阪神・淡路大震災では、「現物給付」での「所得や資産等の資力要件」についての厳格な運用は行わず、必要と考えられる希望者にはできる限り供与したとされたが、実際に入居したのは低所得者層が中心であった。しかし「現金給付」ではこうしたメカニズムが機能するとは限らない。

東日本大震災においては、当初 7 万 2000 戸程度必要と見込まれていた応急仮設住宅が、約 5 万 3000 戸の建設で済ませることができたが、約 6 万 8000 戸が「みなし仮設住宅」が供与されたので、「災害救助法」による経済的支援は、結果的に 12 万 1000 戸となり、本来「災害救助法」での対象とならない、経済支援を必要としない世帯まで支援対象が拡大した可能性が高い。

「所得や資産等の資力要件」についての厳格な運用が行われなかった場合、「みなし仮設住宅」ならば、望まれる住宅を自ら選択できるので、本来は要件を満たしていないある程度経済的な余裕がある人も入居することになるが、場所的や間取りなどの選択肢がなく、温熱環境性能も優れない「応急仮設住宅」には、そうした世帯はがまんしてまで入居はしないということになる。現物給付の「応急仮設住宅」と違って現金給付の「みなし仮設住宅」では、「所得や資産等の資力要件」についての厳格な運用が求められてくる。

台湾中部大地震の事例では、家賃補助は 2 年目にも延長されたが、所得制限を強化することで利用者を大幅に減少させた。1 年目の推定受給世帯数が 8 万世帯であったものが推定 1 万 5 千世帯程度に減り、予算総額は 112 億元から 15 億元まで減少した。初年度は震災直後ということで、経済的困窮は把握しにくい、2 年目からは前年の所得が把握しやすいので、所得制限で支給範囲を限定することは、行政事務的にも容易である。

とくに被災地外に転出した「みなし仮設住宅」の被災者は、転出先の行政が被災の状況を把握するのが難しいため、2 年目から所得制限で支給範囲を限定することが必要になってくる。

## 05 みなし仮設で自主的県外避難が可能となった

みなし仮設住宅制度では、避難先のそれぞれの自治体が借り主となって、みなし仮設住宅の契約を行い、借り上げ住宅の費用を支払い、その費用を国が支払うといった仕組みになっている。したがって東日本大震災では、福島での原発事故もあって、多くの人が自主的に県外避難を行った。

東日本大震災で被害の大きかった岩手、宮城、福島 3 県の被災者のうち、計 7 万 3466 人が県外で避難を続けていることが 3 月 10 日、日本経済新聞の 3 県への取材で分かった。東京電力福島第 1 原子力発

電所事故の影響で福島県から約6万2千人と全体の約85%を占める一方、岩手、宮城両県からの県外避難もなお計1万人を超える。

県境を越えない避難も含めれば全国で約34万人がやむなく自宅を離れており、避難生活は長期化している。県外避難者数は、総務省の「全国避難者情報システム」に登録され、3県が把握している人数を

### 被災3県からの県外への主な避難先



けている。首都圏への避難も多く、仕事を探しやすいことなどが背景とみられる。受け入れ先の都道府県は借り上げ住宅あっせんなどで支援。福島県からの避難が多い新潟県は、19カ所に避難者同士や住民らと交流する拠点を開設。民間支援団体などと連携し、生活相談に応じられるようにしている。

(出典：日本経済新聞 2012年3月12日)

しかし、「みなし仮設住宅」は、「災害救助法」での「現物給付の原則」と「現住地救助の原則」を超えた対応であるので、被災地からの転出を容易にするので、被災地域の人口を減少させることにもなる。応急仮設住宅・公営住宅という、被災地における現物の住宅による被災者支援をした、阪神・淡路大震災では県外への転出を約1万9千世帯減少させる効果があったとされる。

集計した。住民票を移していない人も含まれる。ただ原発事故の自主避難者らの中にはシステム登録していない人もいとみられ、実際の避難者はさらに多いもようだ。

避難先は全都道府県に及んでいる。福島県からの避難者が最も多いのは隣接する山形県。このため福島市や福島県南相馬市は、避難者の相談窓口を山形市に設

### 被災3県の震災前との人口比較



順位	自治体	震災前比	増減率(%)	増減数(人)
1	洋野町		-6.4	-1,231
2	久慈市		-3.3	-1,278
3	野田村		-7.2	-349
4	普代村		-5.7	-175
5	田野畑村		-7.7	-304
6	岩泉町		-8.5	-945
7	宮古市		-5.9	-3,539
8	山田町		-13.5	-2,609
9	大槌町		-21.8	-3,481
10	釜石市		-9.5	-3,781
11	大船渡市		-5.4	-2,203
12	陸前高田市		-16.1	-3,874
13	気仙沼市		-9.4	-6,971
14	南三陸町		-20.8	-3,673
15	石巻市		-8.6	-13,955
16	女川町		-29.1	-2,912
17	東松島市		-7.0	-3,029
18	松島町		-3.3	-500
19	利府町		4.0	1,398
20	塩釜市		-3.1	-1,764
21	七ヶ浜町		-7.1	-1,478
22	多賀城市		-0.5	-335
23	仙台市		2.7	27,109
24	名取市		3.6	2,635
25	岩沼市		-0.4	-172
26	亘理町		-4.3	-1,530
27	山元町		-23.6	-3,942
28	新地町		-5.5	-460
29	相馬市		-5.9	-2,264
30	南相馬市		-10.2	-7,275
31	浪江町		-11.4	-2,436
32	双葉町		-11.0	-782
33	大熊町		-6.1	-699
34	富岡町		-11.3	-1,789
35	飯館村		-3.5	-229
36	葛尾村		-5.4	-84
37	川内村		-9.7	-289
38	川俣町		-7.5	-1,191
39	田村市		-6.1	-2,542
40	楡葉町		-7.6	-606
41	広野町		-6.9	-382
42	いわき市		-2.1	-7,217

2011年3月1日(または2月末)と15年2月1日(または1月末)の住民票に基づく増減

2005年の8月末に発生した、ハリケーン・カトリーナでは、甚大な被害を受けた約100万人のレイジアナ州の住民が他州へ避難を余儀なくされた。そのうちの10年後の2015年、27万7000人が未だに故郷へ帰還していない。

1万8千人を超える死者・行方不明者を出した東日本大震災で大きな被害が出た42自治体のうち、仙台市と周辺部以外の人口流出が震災から4年経っても止まらない。住民票の異動や不動産の取得状況をもとに朝日新聞が調べた。人口減が進む日本全体と比べても、その度合いが被災地で強まっている実態が浮き彫りになった。

岩手、宮城、福島3県の沿岸部と東京電力福島第一原発事故の避難指示区域が設けられた計42市町村の住民票に基づく人口を調べた。震災前の2011年3月1日（または2月末）と2015年2月1日（同1月末）を比べると、39市町村で計約9万2千人（6・7%）が減っていた。減少数は震災による死者も含む。総務省によると、日本全体の人口はこの間、概算値で0・8%減少。47都道府県によると、人口が減った40道府県の平均は概算値でマイナス1・7%だった。

特に津波で中心市街地が壊滅した岩手県陸前高田市、大槌町、宮城県南三陸町など6市町は10%超の減少。そのほとんどは住宅再建の時期が見通せない。最大の29%減となった宮城県女川町の担当者は「職が少なく、生活も不便で、転出者が多い」と話す。

原発周辺にある福島県双葉町や浪江町、富岡町、南相馬市も減少率が10%台だった。いずれも放射線量が高く、長期間帰還できない区域を抱える。

**（出典：朝日新聞 2015年3月9日）**

自主的に県外避難した場合に、避難先で「みなし仮設住宅」の借上げの申し込みを含め、どのような公的サービスが受けられるか調べてみると、ほとんどのサービスが被災地に戻らず、転出先で受けられることがわかる。

## **1) り災証明の申請**

各種支援（義捐金の受け取り、応急仮設住宅としての借上げ住宅への入居など）や救済措置（地方税・国税の減免、自動車税の還付、医療保険、介護保険の保険料・窓口負担の減免など）の手続きや保険金の請求には、災証明書が必要となる。

例えば仙台市の場合、東日本大震災に伴うり災証明の新規受け付けは、2011年12月28日に終了した。したがって県外に自主避難した場合でも少なくとも半年以内までに、り災証明の申請が必要となる。り災証明書は、いろいろな請求で使われるので、5枚程度は送付してもらうのがよい。なおり災証明の再発行は、期限後も行われる。

なお阪神・淡路大震災の際には、市外に避難した人を対象に、郵送でのり災証明の申請と交付を行った。おそらく今後も、県外自主避難しなくてはならないような災害が発生した場合には、わざわざ元の居住地に戻らなくても、り災証明の申請と交付ができるはずである。

## **2) 災害義援金の申請**

東日本大震災の被災者に対し、全国のから日本赤十字社、中央共同募金会、日本放送協会、NHK厚生文化事業団に寄せられた義援金、宮城県に寄せられた義援金及び仙台市に寄せられた義援金を、宮城県災害義援金配分委員会、仙台市災害義援金配分委員会において決定した基準により配分した。

たとえば住家が全壊（焼）の世帯には、1世帯につき111万円で、さらに津波浸水地区の場合+49万円、うち、仮設住宅未利用の場合+10万円となっている。添付書類は、身分証明書の写し 預金口座通帳の写し、り災証明書、世帯全員の住民票の写しとなっている。なお仙台市の場合、郵送での申請も可能となっているので、県外避難先からそのために戻る必要はない。また住民票は普段から郵送による申し込みが可能になっている。

## **3) 銀行の通帳、ATMカードの再発行**

ほとんどの銀行は、支店名、口座番号を忘れても、ネットワークで検索し、名前と住所が合っていれば、通帳、印鑑、ATMカードを紛失しても、新たな印鑑と本人確認書類を県外避難先の窓口持って行けば、再発行してくれる。本人確認書類は、運転免許証、旅券（パスポート）、住民基本台帳カード（写真付のもの）、マイナンバーカード（写真付のもの）などとなっている。

## **4) 運転免許証の再交付**

避難先の都道府県警察は、県外から避難してきて、免許証を紛失し、一時的に都道府県内に所在する家族・親戚宅や借り上げ住宅などに居住している者に対して、運転免許証再交付申請を受理している。住所変更を伴うので、住民票の写しその他住所を確かめるに足りる書類の提示が必要であるが、震災のため、こうした書類が提示できない者は、① 本人確認資料2点（保険証、クレジットカード等）、② 居住証明書（家族、親戚、避難施設の責任者、ホテルの支配人等による証明）、③ 証明者の身分証明書（運転免許証の写し、名刺等）、証明者が家族・親戚の場合は、再交付申請の際、証明者が申請者に同伴する。そして申請用の写真1枚が必要である。

## **5) 国民健康保険証の再交付**

大災害時に関わりなく、普段から国民健康保険証の再交付を郵送で依頼することができる。再交付申請書と本人確認書類（免許証、住基カード、パスポートなどのコピー）を同封し、市役所国保医療課などまで郵送する。再交付申請書はダウンロードファイルより印刷できる。記入例に従って記入する。郵送代・印刷代は自己負担となる。再交付申請書が市役所に到着後、再発行した保険証を簡易書留で郵送される。

## 6) 公費負担での崩壊した自宅の解体撤去・受付

従来は、損壊した家屋、事業所等の解体、処理について、1) 解体は所有者の責任、2) 解体後は廃棄物として市町が処理、3) 国は市町が行う処理に要する費用の1/2を補助、となっていた。しかし阪神・淡路大震災による被害が甚大で都市機能がマヒし、社会的経済的影響が極めて大きなものとなっているという特別の事情に配慮し、被災者の負担軽減と被災地の一刻も早い復旧・復興を図るため、初めて国は次のような特別措置を講じた。1) 倒壊家屋等は廃棄物として、所有者の承諾のもと、市町が解体、処理、2) 国はその費用の1/2を補助（解体に要する費用も含む）3) 自衛隊の積極的協力を得る、というものである

必要書類のうち、の印鑑証明書の申請には印鑑証明証（カード）と印鑑証明書交付申請書の2点をもって申請するということが決まっております、本人であれ、代理人であれ窓口での交付が原則である。また損壊家屋等の現況写真を撮らなければならないので、現況写真を撮ってくれる代理人がいれば、避難先から戻る必要はない。

## 7) 子供の就学

子供の就学に関しては、住民票を移し転校生として避難先の学校に通学する場合と、住民票はそのままにして、区域外就学者として、避難先の学校に通学する場合とがある。住民票を移してしまうと罹災者としての支援を受けにくくなると考え、住民票を移さない避難者も少なくない。

## 8) みなし仮設住宅としての民間借上げ住宅への入居申請

東日本大震災では、2011年8月頃から、県外避難者を対象に、避難先の自治体が、災害救助法の応急仮設住宅として、民間賃貸住宅を借り上げる、借り上げ住宅制度が開始された。募集や契約、補助金の支払いなどは、避難先の自治体が行い、その費用は避難元の自治体に請求される。

### 民間賃貸住宅借上げによる応急仮設住宅の提供

千葉県では、東日本大震災により避難されている方々に対して、民間賃貸住宅を借り上げて、応急仮設住宅として提供する制度を設けました。  
そこで、松戸市では、既に市内に避難されている方を対象に、該当賃貸住宅を借り上げるための受付を始めます。

#### 1. 対象となる世帯

- ①東日本大震災により、住家が全壊・全焼または流出するなど居住する住家を失ない、宮城県・岩手県から避難された世帯
- ②福島県に居住していて、東日本大震災により避難された世帯
- ③①②の世帯で、震災後、松戸市に避難し、11月15日現在も避難されている方（契約締結後、全国避難者情報システムに登録していただきます。）

#### 2. 入居期間・費用

- 入居期間は、最長2年間
- 借上げ後の、家賃・敷金・仲介手数料・共益費は市が負担（光熱水費・保険料・駐車場料等は入居者の負担）

#### 3. 借上げ対象となる賃貸住宅の条件

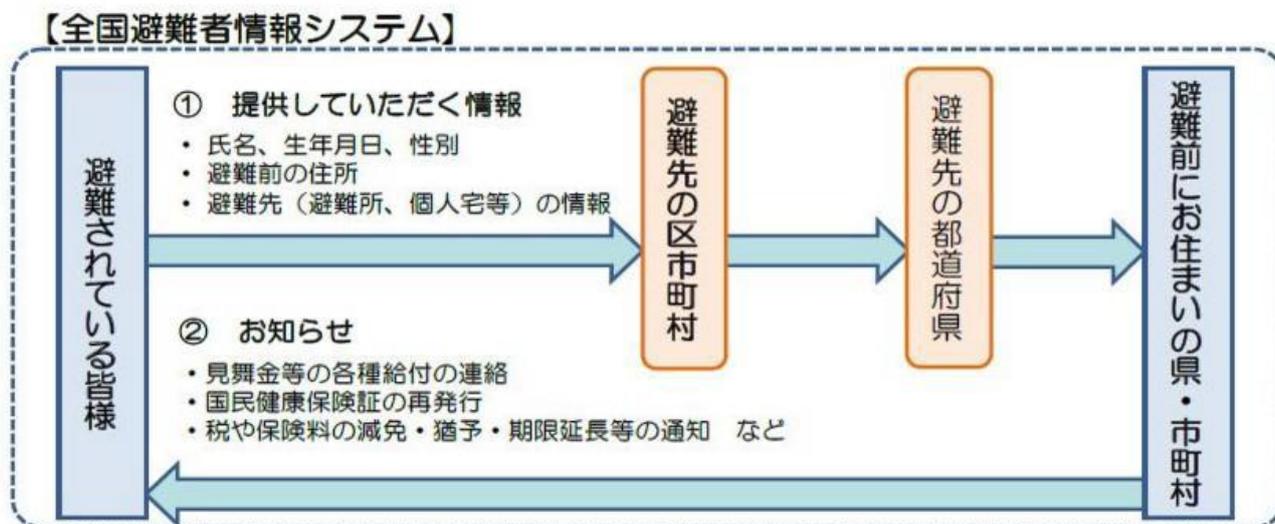
- ①応急仮設住宅として使用されることに貸主が同意しているもの。
- ②貸主と市との間で賃貸借契約が結ばれ対象世帯へ提供されるもの。
- ③住宅の家賃は、1ヶ月当たり7万円を超えないもの。（対象世帯が5名以上である場合は10万円。）
- ④住宅の礼金、更新手数料を徴収しないもの。
- ⑤住宅の仲介手数料が、1箇月当たりの家賃に0.525を乗じた額以下であるもの。
- ⑥住宅の敷金が、1箇月当たりの家賃と同額以下であるもの（退去修繕費として）。
- ⑦エアコン、コンロ、照明器具及び給湯器が設置されているもの。
- ⑧宅地建物取引業者が手続きを仲介するもの（原則として）

※上記の全ての条件を満たした住宅が借上げの対象となります

## 9) 全国避難者情報システムへの登録

東日本大震災等により、多くの住民が全国各地に避難しており、住所地（避難される前に居住していた）市町村や県では、避難者の所在地等の情報把握が課題となっていた。そこで総務省は2012年2月「全国避難者情報システム」を構築し、4月12日より順次避難先の市町村の窓口で受付を開始した。

これは避難者が、避難先の市町村へ避難先等に関する情報を任意に提供し、その情報を避難元の県や市町村へ提供し、その情報に基づき、避難元の県や市町村が避難者への情報提供等（見舞金等の各種給付の連絡、国民健康保険証の再発行、税や保険料の減免・猶予・期限延長等の通知など）を行うものである。



### 06 震災前のコミュニティから離れた個別居住の問題

「応急仮設住宅」はある程度まとまって、被災者が集住して暮らすため情報の伝達・共有が容易であるが、「みなし仮設住宅」は、被災者が分散することによって、被災者が必要とする情報や行政支援を受けにくくなる可能性がある。インターネットによるWebやメールが使いこなせば、情報伝達や行政支援の手続きなどもできるが、高齢者などは、その恩恵を受けるのが難しい。

また「みなし仮設住宅」に住む、見えない被災者に呼びかけ「交流サロン」なども開かれても、参加してくるのは、心のケアの必要のない、積極的な人ばかり。問題はこうしたサロンに参加しない、引きこもった被災者である。

『・・・プレハブなど建設型の仮設住宅には被災者だけが身を寄せるが、アパートや一軒家を使うみなし仮設の周囲には被災者以外の人暮らす。当然、近隣住民とは被災経験に格差がある。「気軽に話せる人がいる仮設住宅にいた方が良かったかと思うこともあった。仕事など家族の事情もあり1人我慢した」。東松島市の自宅が被災し、仙台市内のみなし仮設で暮らす女性（79）は、入居当時の心境を打ち明け

る。震災でみなし仮設は全体で最大約6万8000戸に達し、建設型の計約5万3000戸を上回った。被災者が自ら探して契約した物件なども特例で対象と認められ急増要因となった。既存建物を利用するため早く入居でき、避難環境の向上につながった。一方で居住地が点在。被災者を見えにくくし、支援や生活再建情報が届きにくかった。「(建設型の)仮設住宅には全国から支援物資が次々寄せられた。同じ被災者でありながら、待遇格差を感じる」。疎外感を抱き続けた入居者は少なくない。・・・』(出典：河北新報 2015



**年 11 月 30 日)                    みなし仮設住宅の入居者向けに市民センターに設置された情報コーナー   仙台市青葉区。**

震災前は、近所付き合いや、何かをしようとした時どこ何があるのかという土地勘、その時々イベントなど生活の習慣があった。しかし、震災後の生活ではそうしたものを支えるコミュニティが壊れてしまう。

特に高齢者は「みなし仮設住宅」や「応急仮設住宅」という新たな環境に適応することが困難であり、ストレスも溜まってくる。その結果、1人暮らしや家族がいても不在の時に誰にも看取られず一人で亡くなる「孤独死」が生まれてくる。阪神・淡路大震災では震災から2年後の1997年後の2月7日までに、自殺を含めた孤独死の数は127人で、その多くは高齢者であった。

また東日本大震災では2015年1月末の震災発生後から4年後までに、東北3県の仮設住宅で孤独死した人が220人となっている。岩手が27人、宮城67人、福島126人。室内で死亡している状況で見られた独居者を、孤独死としている。自殺と思われる人も含む。

孤独死の防止策として、既存のコミュニティを維持することや、新たなコミュニティや人間関係を作ること、見回り支援をすることが挙げられる。コミュニティ維持については、地域単位や、関係性のある人たちがまとめて仮設に入れれば、コミュニティが維持されるというほど、単純ではない。コミュニティが維持されるためには、仮設住宅の配置を工夫するなど、住民同士がコミュニケーションをとれるような取り組みが必要になってくる。

しかしそうして作り出したコミュニティも、仮設住宅の入居率が50%程度になると、またそのコミュニティの維持も難しくなってくる。いっぽうコミュニティのつながりの強さが、コミュニティ外部の人の孤立化につながるケースも考えられる。既存のコミュニティが強い中で、借り上げられた「みなし仮設住宅」の居住者に対して、支援団体やNPOが積極的にコミュニティと「みなし仮設住宅」の居住者とをつなぐようにして、孤立化した人に対する支援も重要となってくる。

また避難者の見回りに関して、プライバシーの干渉と緊張関係にあるため、見ず知らずの人に見回りをされたのでは、かえってストレスになってしまいかねない。「みなし仮設住宅」の場合、見知らぬ土地の、見知らぬ人が様子を伺いにくることになる。しかも点在しているので、訪問の頻度も少なく親しく

なるまでにはかなりの時間がかかる。さらに見知らぬ人の訪問を拒否する被災者もいる。こうした被災者の中には、気持ちが落ち込んでいることから、人と関わりたくない状態の人もいるわけで、孤立化した人に対する支援は難しい。

## 07 みなし仮設住宅の入居者の実態

独立行政法人建築研究所住宅・都市研究グループ米野 史健が、「仙台市内の借り上げ仮設住宅における入居及び居住の実態」で、みなし仮設住宅の入居者の実態について報告している。

### 借り上げ仮設住宅の供給状況

被災3県及び3県以外での供給戸数をつぎに示す。岩手県では、被災した沿岸部は元々持家が多く民間賃貸住宅が少ないため、全体に戸数は少ない。1122戸(総数の32.4%)はその他の市町村であり、内陸部等に移転している状況が想定される。宮城県は受付市町村別の集計で従前地と移転先での申請が混ざるとみられるが、民間賃貸住宅の多い大都市及び近郊地域では利用が多い傾向が確認される。

被災3県以外では、山形県が最も多く被災3県以外の総戸数の約3割を占め、次いで新潟県・茨城県と福島県に接する県での供給が多い。埼玉県が多いのも、福島県の沿岸部市町村からの集団避難があるためとみられる。

岩手県	戸数	宮城県	戸数	福島県	戸数	都道府県	戸数	都道府県	戸数
宮古市	585	仙台市	8580	福島市	197	北海道	0	京都府	46
大船渡市	592	石巻市	6568	郡山市	898	青森県	91	大阪府	0
久慈市	48	塩竈市	402	いわき市	2360	秋田県	254	兵庫県	10
陸前高田市	125	気仙沼市	1679	白河市	168	山形県	3673	奈良県	4
釜石市	428	名取市	1283	須賀川市	450	茨城県	1297	和歌山県	0
大槌町	129	多賀城市	1407	相馬市	297	栃木県	859	鳥取県	4
山田町	308	岩沼市	452	南相馬市	3788	群馬県	273	島根県	12
岩泉町	17	登米市	241	鏡石町	127	埼玉県	1183	岡山県	0
田野畑村	24	東松島市	1299	矢吹町	54	千葉県	633	広島県	0
野田村	88	大崎市	432	広野町	799	東京都	538	山口県	0
その他	1122	亘理町	697	楡葉町	1526	神奈川県	687	徳島県	0
計	3466	山元町	760	富岡町	3475	新潟県	2248	香川県	0
時点	10/7 現在	松島町	78	大熊町	2524	富山県	0	愛媛県	0
		七ヶ浜町	224	双葉町	1165	石川県	25	高知県	0
		湧谷町	52	浪江町	4078	福井県	42	福岡県	68
		美里町	90	新地町	50	山梨県	70	佐賀県	0
		女川町	451	川俣町	259	長野県	114	長崎県	5
		南三陸町	326	葛尾村	210	岐阜県	4	熊本県	8
		その他	1035	川内村	495	静岡県	127	大分県	0
		計	26056	飯舘村	1644	愛知県	65	宮崎県	5
		時点	3/30 現在	その他	437	三重県	1	鹿児島県	8
				計	25001	滋賀県	0	沖縄県	233
				時点	7/12 現在	計	12587		

(注)戸数はそれぞれ以下を表す  
 岩手県:当該市町村の域内に位置する住宅の入居戸数  
 宮城県:当該市町村で申請受付し入居決定した件数  
 福島県:当該市町村の被災者向けに提供される住宅の入居戸数

厚生労働省調べ、平成24年2月2日時点把握の各県報告による

被災3県での借り上げ仮設住宅の供給戸数

被災3県以外での供給戸数

### 借り上げ仮設住宅の入居者の状況

世帯の人数は平均 2.62 人だが、1～2 人の世帯が全体の 54.9%を占め、高齢単身世帯も 7.7%みられる。世帯の生計を支える者の平均年齢は 55.8 歳で、65 歳以上の高齢者は 386 件(29.7%)、世帯内に要介護・要支援認定を受けた者がいるのは 138 件(10.1%)である。

平均世帯所得(年収)は、震災前の 2010 年度は 322 万円、震災後の 2011 年度は 291 万円である。所得が 150 万円未満の世帯は 2010 年度は 21.3%、2011 年度は 27.8%であり、所得が低い層も多い。世帯の生計を支える者のうち、労働力人口は 838 件、非労働力人口は 297 件である。労働力人口のうち就業しているのは 718 件(85.7%)、求職中なのは 120 件(14.3%)である。

### 住居形態の選択理由

プレハブ等の建設型仮設住宅ではなく、民間賃貸住宅の借り上げを選んだ理由をみると、「住む場所を自分で選べるから」と「プレハブ・公務員宿舎よりも早く入居できるから」が 4 割を超えている。仮設住宅を選択するにあたって重視したことでも、最も回答が多いのは「とにかく早く入居できること」で、次いで「立地場所」となっており、早期の入居と立地の選択が重要であったことが確認される。

一方で、民間賃貸住宅を探す際に困ったこととして、「物件の数が少なかった」を挙げる回答者が 7 割以上と多く、住宅の需要が供給を上回ったことがうかがえる

### 居住地の選択状況

仙台市内の仮設住宅を選んだ理由を従前居住地別にみると(表 5)、仙台市内の居住者では「以前から仙台市内に住んでいたため」が主な理由だが、次いで「職場・学校が仙台市にあったため」が 3 割強となっており、通勤・通学を考えて立地や物件が自分で選べる借り上げ仮設住宅を選択したことが確認できる。なお、「考えて選ぶ余地がなかった」も 2 割程度の回答がみられる。

仙台市外からの移住者が仙台市内の仮設住宅を選んだ理由は、「親類・縁者が仙台市に住んでいたため」が最も多く(仙台市外の宮城県で 49.8%、福島県で 53.3%)、次いで「職場・学校が仙台市にあったため」(仙台市外の宮城県で 20.7%、福島県で 15.9%)となっている。広域的な移転に関しても通勤・通学が借り上げ仮設住宅を選ぶ要因になっている状況がうかがえる。

### 住宅の入居時期

民間賃貸住宅への入居時期で、入居が最も多いのは 2011 年 4 月の 296 件(全体の 22.4%)で、その後 7 月まで 200 件以上の入居が続き、8 月以降は減少する。入居は 5 月時点では累計 678 件で全体の半数を超え、6 月時点で累計 960 件(同 72.5%)、7 月時点で累計 1176 件(88.8%)であり、入居のスピードは速い。なお、3 月 4 月の計 416 件(31.4%)は、厚生労働省通知(4 月 30 日付)が出る前に入居しているものと考えられ、家賃を自ら負担するつもりで契約がなされた可能性が高い。

## 宮城県における「民間賃貸住宅借り上げの目安」

宮城県における「民間賃貸住宅借り上げの目安」は次表のようになっており、入居する世帯員数に応じた標準的な間取りとその賃料が示されている。なおこの金額に2万円を加えた金額を上限額の目安としている。

住宅間取り	入居世帯員数	月額賃料*
1K	1人(单身)	32,000円
1DK	1～2人	42,000円
2K	2人	45,000円
2DK	2～3人	48,000円
2LDK	2～4人	68,000円
3DK	4人	57,000円
3LDK	4人以上	69,000円

\*賃料は相場であり、この金額に2万円を加えた金額を上限額の目安とする。

## 借り上げ仮設住宅への不満

居住水準の評価では、全体の8割強は目安に見合うかそれ以上の間取りの住宅を確保しているとされたが、住環境の主観的評価をみるため、「避難生活で困っていること」の自由記述欄の回答を元に考察している。

全体の内容の類型をみると、「部屋の設備が不満」が最も多く、他の意見を大きく上回っている。この「部屋の設備への不満」の具体的内容をみると、「部屋が狭い」が多くみられており、目安以下等で広さに問題がある世帯が一定数いることが確認される。「収納がない」や「プライバシーがない」も同様に部屋の広さに起因する問題といえる。その他では「部屋の湿気・結露」「風呂の設備」「バリアフリーでない」など、住宅の性能に関する事項も挙がっており、問題を抱える住宅もあることがうかがえる。

内容の類型	回答数	割合
1 部屋の設備が不満	191	34.1%
2 立地の不満	42	7.5%
3 金銭面	82	14.6%
4 家族の病気など	46	8.2%
5 行政の対応が不満	124	22.1%
6 子育て	28	5.0%
7 メンタル	77	13.8%
8 近所づきあい	87	15.5%
9 その他	6	1.1%

(注)割合は回答総数(560件)に対する比率

部屋の設備への不満	回答数	割合
1a 部屋が狭い	85	15.2%
1b ペット不可	8	1.4%
1c 部屋の湿気・結露	13	2.3%
1d 収納がない	28	5.0%
1e 風呂の設備	20	3.6%
1f プライバシーがない	6	1.1%
1g 駐車場が狭い・高い	17	3.0%
1h 寒い	14	2.5%
1i バリアフリーでない	20	3.6%
1j 家族一緒に住めない	17	3.0%
1k その他	38	6.8%

(注)割合は該当回答総数(191件)に対する比率

「避難生活で困っていること」の自由記述の内容

## 被災当時に住んでいた場所への復帰意思

被災当時に住んでいた地域に戻りたいかとの質問では、「戻りたい」31.0%、「戻りたくない」37.8%、「わからない」31.2%と三分されている。従前居住地別では、津波被害を受けた仙台市宮城野区・若林区では「戻りたくない」が4割前後で、市内の他区と比べて高い。

			被災当時に住んでいた場所							合計	
			仙台市 青葉区	仙台市 宮城野区	仙台市 若林区	仙台市 太白区	仙台市 泉区	宮城県 (仙台市外)	岩手 県		福島 県
住んで いた場 所へ の復 帰	戻りた い	度数	35	133	83	25	45	52	3	31	407
		%	33.3%	36.8%	27.3%	32.1%	46.9%	20.4%	42.9%	29.2%	31.0%
	戻りた くない	度数	28	139	138	27	20	106	3	35	496
		%	26.7%	38.5%	45.4%	34.6%	20.8%	41.6%	42.9%	33.0%	37.8%
わから ない	度数	42	89	83	26	31	97	1	40	409	
	%	40.0%	24.7%	27.3%	33.3%	32.3%	38.0%	14.3%	37.7%	31.2%	
合計		度数	105	361	304	78	96	255	7	106	1312
		%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

仙台市外の宮城県では「戻りたい」が20.4%と低いほか「わからない」が38.0%と高く、迷う様子がみられる。

### 借り上げ仮設住宅への継続居住意向

借り上げの期限が切れた後も現在の民間賃貸住宅に引き続き住みたいかとの質問では、「住みたい」799件(63.5%)、「住み続けたくない」460件(36.5%)であり、住宅再建の見通しが立たない中で継続居住を希望する様子がみられる。

この継続居住意向と住宅の居住水準をクロス集計すると、

現在の借り上げ 仮設住宅に		間取りと世帯人数の関係				合計	
		目安以上	目安合致	許容限度	目安以下		
住み続け たい	度数	207	517	52	23	799	
	%	70.6%	65.4%	50.0%	39.7%	64.1%	
住み続け たくない	度数	86	274	52	35	447	
	%	29.4%	34.6%	50.0%	60.3%	35.9%	
合計		度数	293	791	104	58	1246
		%	100%	100%	100%	100%	100%

「目安以上」では70.6%がそ

の後も住み続けたいとしているが、「目安合致」ではこの割合が65.4%に下がり、「許容限度」では住み続けたいと住み続けたくないが半々となり、「目安以下」になると住み続けたくないが60.3%で逆転する。これより、適切な住宅を確保出来ている場合は継続居住を希望するが、適切でない場合は移転を希望する様子がはっきり見てとれる。

なお、家賃負担可能割合と2011年の平均年収との関係を見ると、「全額負担でも住み続けられる」ものの平均年収は355.9万円と高いが、負担可能割合が下がるにつれて平均年収も低下しており、年収の金額が家賃負担可能割合に直接的に影響しているといえる。

継続居住意向	平均年収 (2011年)
住み続けたい	255.6
全額負担でも住み続けられる	355.9
8割負担なら住み続けられる	263.8
6割負担なら住み続けられる	268.4
4割負担なら住み続けられる	252.5
2割負担なら住み続けられる	237.1
負担無しでないと住み続けられない	236.3
住み続けたくない	309.0
全体	273.6

(単位:万円)