

みなし仮設住宅

1. みなし仮設住宅

みなし仮設制度は、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仮設住宅に準じるものと見なす制度で、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。

みなし仮設住宅では、家賃や手数料などが国庫負担の対象とされる。適用期間は 2 年間。既存の空室を利用するため、プレハブよりもコストが低く抑えられる。また、住み心地もプレハブより快適とされる。

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>

災害救助法に基づく民間賃貸住宅の県の借上げに関する基本的な仕組みについて

入居対象者について

- ・ 災害により住家が全壊、全焼又は流出するなど居住する住家がない者で、自らの資力により住宅を確保することができないなど、長期間にわたり住家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家に居住できない者
- ・ ※建設した応急仮設住宅の入居対象者と同じであること。
- ・ ※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こと。

賃貸借契約について

- ・ 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 年間です。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しています。
- ・ 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）を負担しています。
- ・ ※公共料金、自治会費、駐車場料金等上記以外の経費は、入居者負担になります。
- ・ ※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 か月分となります。

借上げの対象となる物件について

- ・ 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ります。

その他

- ・ 民間賃貸住宅借上げによる応急仮設住宅に入居した場合、被災者生活再建支援制度の加算支援金（賃貸分）については申請ができませんが、応急仮設住宅扱いの期間終了後に申請可能です。（申請に期

限はあります。) 詳しくお知りになりたい場合には、総務部消防課までお問い合わせください。

みなし仮設:賃貸条件規定 都道府県に要請 混乱を回避、国が通知へ

<http://ajimura.blog39.fc2.com/blog-entry-2214.html>

毎日新聞 2012年04月25日 東京夕刊

みなし仮設:賃貸条件規定、都道府県に要請 混乱を回避、国が通知へ

◇家賃上限・敷金など

大災害時に民間賃貸住宅を自治体が借り上げて仮設住宅とする「みなし仮設」について、国土交通省と厚生労働省は近く、都道府県と不動産関連団体に、両者で家賃や敷金・礼金といった借り上げの条件などを取りまとめておくよう通知することを決めた。東日本大震災によるみなし仮設が全国で約6万8000戸と建設仮設住宅の約5万3000戸を上回り、家賃を巡るトラブルなどが起きたことを踏まえ、みなし仮設を円滑に提供する環境を整えるのが狙い。【樋岡徹也】

国交省などによると、災害時の民間賃貸住宅の活用に関して、33都道府県が不動産関連団体と協定を結んでいる(2月時点)。だが、その内容は「可能な限り協力する」など抽象的な表現にとどまり、家賃の上限や敷金・礼金、退去時の修繕負担金などについては、ほとんど具体的な取り決めがない。背景には、これまでの震災では、プレハブなど建設仮設住宅が中心だったことがある。

厚労省は東日本大震災後、みなし仮設の家賃の目安について、岩手・宮城内陸地震(08年)の「1戸あたり月6万円」を参考額として示した。しかし東北だけでなく全国37都道県がみなし仮設を提供したことから、家賃相場の高い首都圏では家賃を巡って混乱もあったという。

このため両省は検討会を設置。入居者の選定や家賃支払いなどに関する事務は都道府県、みなし仮設として活用可能な物件の情報提供などは団体、と役割分担を明確化することを決めた。都道府県は団体と協議し、家賃や修繕負担金の上限を案として団体側に示して事前準備をしてもらう。国交省住宅局は「家賃の目安も家族構成や間取りに応じてあらかじめ都道府県ごとに決めておくことが望ましい」と話す。

国交省は建設仮設住宅についてもマニュアル作成に着手。被害想定に基づき、建設候補地のリストを作って地権者と協定を交わすことや、建設戸数を推定する準備を整えるよう都道府県に求めることを検討している。

■ことば

◇みなし仮設

自治体が被災者の居住に充てるため借り上げた公営住宅なども含む。災害救助法の国庫負担(1戸あたり月6万円が目安)がある。プレハブ仮設の建設費と比べ1戸当たりにかかる費用は格段に安い。東日本大震災では仮設住宅が不足し、厚労省が昨年4月末、被災者が契約した住宅もさかのぼって補助の対象にした。

住宅新報 [2012年2月1日 11時02分 配信]

災害時の民賃借り上げ体制整備へ 災害協定精査を後押し 国交省や厚労省などが勉強会

国土交通省と厚生労働省は災害発生時に、民間賃貸住宅を被災者向けの仮住まいとして円滑に借り上

げられるよう、都道府県と不動産関連団体などとの連携体制づくりを後押しする。災害時の応急復旧活動の支援に関する事項を都道府県と民間事業者などが結ぶ災害協定の中で、民間賃貸の借り上げに関して取り決める際の、留意点や検討の視点などについて情報提供する。このほど、民賃借り上げ円滑化のための体制整備を検討する勉強会設置を決定。2月7日に初会合を開く予定だ。

勉強会は、国交省や厚労省のほか、東京都を始め東日本大震災の被災者を多く受け入れている都道府県や、全宅連、全住協などの不動産関係4団体などで構成。災害協定に関する事項を第一の課題と捉えており、なるべく早い段階での整理、情報提供を目指す。

国交省によると現在、宅建業団体と災害時の借り上げに係る協定を締結している都道府県は30超。詳細に取り決めているものもあれば、おおまかなものもあるという。勉強会では、敷金・礼金など借り上げの条件や退去時の対応など、協定に最低限盛り込むべき内容を整理。それを踏まえ、都道府県などに情報提供することで、協定を締結していないところは締結するよう、締結しているところも改めて内容を精査するよう促す。

朝日新聞 2012年1月28日 16時59分

みなし仮設の確保重視 借り上げの指針作成へ

10万戸を超す仮設住宅が必要となった東日本大震災を受けて、国土交通省と厚生労働省は、プレハブ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」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、不動産業界との事前協議を促す。

東日本大震災では、プレハブや木造の仮設住宅が5万2千戸なのに対し、みなし仮設は6万6600戸に上っている。津波による浸水で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も多かったためだ。

被災者への仮設住宅の提供はこれまでプレハブなどの住宅建設を前提にしていたため、「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。このため家賃の上限などをめぐる混乱も起きたという。

2. 東日本大震災における「みなし仮設住宅」

東日本大震災における「みなし仮設住宅」

2012年4月 独立行政法人経済産業研究所 宇南山 卓

<http://www.rieti.go.jp/publications/dp/12j011.pdf>

東日本大震災における「みなし仮設住宅」

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、これら2つの原則（「現物給付の原則」と「現在地救助の原則」と呼ばれる原則、他には、平等の原則、必要即応の原則、職権救助の原則があるとされる。）を超えた対応がされている。震災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発出された。借り上げによって設置される応急仮設住宅(以下では「みなし仮設住宅」と呼ぶ)は、被災市町村外でも提供が可能

で、現地主義が放棄されている。これは「津波による浸水で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も多かったため」(朝日新聞 2012 年 1 月 29 日付)の措置とされている。民間住宅の借上げによる供与は、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。

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、形式的には現物主義が維持されている。

しかし、被災者が住宅の選定が可能で、実質的には家賃補助とみなせることから、現物主義の放棄と考えられる。みなし仮設での家賃については、多くの自治体で居住者数や間取りによっても上限を定めている。3 月 19 日の通知時点では「岩手・宮城内陸地震の際には、寒冷地であることに配慮して、民間賃貸住宅について一戸当たり月額 6 万円で借り上げた」ことを基準として示していた。当初は 6 万円を上限とすると解釈されたが、その後「あくまで参考であり」柔軟に対応するよう追加の通知が出されており、金額的には自治体の裁量となっている。

みなし仮設住宅の導入は、応急仮設住宅の供与の現場に大きな影響を与えた。各県の要望に応じて決定されるプレハブによる応急仮設住宅の必要戸数は、5 月 1 日の時点で最大 7 万 2 千戸であった。しかし、4 月 30 日に遡及してみなし仮設住宅の適用が可能とされると、プレハブの建設件数は 5 万 2 千戸まで減少した。みなし仮設住宅の供与は 6 万 7 千戸であり(朝日新聞 2012 年 1 月 28 日付夕刊 1 面)、合計では 5 月時点での必要戸数よりも 4 万 7 千件増加し、11 万 9 千戸まで供与範囲が拡大している。

みなし仮設制度の恒久化への要望は強く、恒久制度とするために厚生労働省・国土交通省では、契約や部屋選定などの指針を作成し、各自治体に事前の準備を促していく方針とされる(朝日新聞 2012 年 1 月 28 日付夕刊 1 面)。これまでの災害救助法の枠組みから大きく外れており、現時点では自治体ごとに対応が異なるなど混乱がある。恒久化に向けては、枠組み全体の基本的な論点から整理する必要がある。

現金による支給に対する需要

阪神・淡路大震災の例から明らかになったのは、応急仮設住宅は緊急避難場所を提供するという本来の役割ではなく、実質的な経済支援として機能していたことである。ただし、現物・現地主義による供与であったために、経済支援としての効率性は大きく損なわれていた。この点は、現金による支援に対する被災者のニーズを見れば明らかである。例えば、米国で 1994 年に発生したノースリッジ地震では、低所得者・高齢者・障害者などに対する家賃補助政策(Section 8 Voucher Program)が実施された。これは低所得者層などの多様な住宅に対するニーズに対応するには、現物支給では困難であると指摘されている(Peacock, Dash and Zhang 2006)。

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台湾の集集地震の事例も現金支給策の有効性が示される。台湾集集地震とは、1999 年 9 月 21 日の深夜に台湾中部で発生した地震であり、震源地が南投県集集鎮付近であったため、集集(チーチー)大地震と呼ばれる。被災地域は南投県や台中市など台湾中部が中心であるが、約 150km 離れた台北市でも 12 階建てのビルなどが倒壊するなど広範囲に被害が出た 26。死者は 2,347 名、住宅については全半壊の被害を受けた世帯が 10 万 4

千世帯(全壊は 50,644 戸、半壊は 53,317 戸)であった。

集集地震の事例で特徴的なのは、住宅支援に対する選択肢の提供である。台湾政府は震災 4 日後の 9 月 25 日に中華民国憲法改正条文第 2 条第 3 項の規定に基づき、総統の「緊急命令」を発令し、住宅支援も緊急命令の枠組みで供与された。緊急命令では、①仮設住宅の建築、②家賃補助の支給、③公営住宅(国民住宅)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が選択肢とされた。地震半年後の 2000 年 2 月 29 日には、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は拡大した。

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(2001 年 3 月時点)、分譲公営住宅の提供は約 1,300 戸と、2 つの選択肢を合わせて 6,500 世帯程度である。それに対し、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、比較が困難であるが、約 8 万世帯が受給したとされている(邵・室崎 2001)。すなわち、90%以上の世帯が家賃補助を選択したことになる。

家賃補助制度の概要は、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 円を 1 年分、一括で支給するというものであった 29。その後、家賃補助の期間は延長されたが、当初は 1 年限りとされた家賃補助に対し、仮設住宅では 3 年間の居住が認められていた(のちに 4 年に延長)。それでも、大部分の世帯が家賃補助を選択したことは、現金支給に対する強いニーズを示している。この背景には、当時の台湾の被災地区に約 8 万 5 千戸の空き家があった(空き家率 22%)こと、言い換えれば、住宅そのものの供給が可能であるならば、被災者にとっては、現物による支援よりも現金による支援が望ましいと考えられていることは確実である。

みなし仮設住宅恒久化への論点

本稿では、災害救助法に基づく応急仮設住宅の供与の有効性について検討した。少なくとも阪神・淡路大震災の際には、被災地および被災地隣接地域には滅失した住宅と同等数の空き家が存在しており、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。兵庫県知事が一元的に意思決定をしたため事務的には極めてスムーズに進められたが、応急仮設住宅の建設自体は用地確保が難航し、入居者が最大になったのは震災後 10 か月後となった。これは、既存の住宅ストックを活用するのに比較すれば多くの時間を要したと考えられる。

現物による応急仮設住宅で、最も困難な課題は入居者の管理である。入居手続きを一元的に管理する必要があり、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。政府が一元的に現物で供与することの困難を前提とすれば、家賃補助による既存の住宅ストックの活用は、相対的には被災者の住宅ニーズに対応できると考えられる。また、現地主義での供与は、被災者の転居を抑制し、望ましい住所選択をゆがめる可能性が高い。しかも、財政的な負担は大きく、応急仮設住宅の供与主体である自治体と被災者の間で、パレート非効率な状態となっていた。

すなわち、応急仮設住宅の供与を災害救助法の根拠である「緊急時の応急的な」救助の 1 つみなせば、現行の現物・現地主義に基づく供与は有効ではない。しかし、応急仮設住宅の供与は実質的に経済的な支援となっていた。入居者の多くは、65 歳以上の高齢者や経済的な基盤の弱い被災者であり、支援対象としては適切であった。さらに、応急仮設住宅入居者調査を精査することで、比率は少ないが、一時的な住宅を求める災害救助法の本来の対象者もいたことが示される。現物による応急仮設住宅の提供は、

これらの世帯に限定的に供与するのが有効である。これらの世帯の多くは、早期に応急仮設住宅を退去しており、応急仮設住宅の供与期間を厳密に適用することで、自己選択的に一時的な住宅を求める世帯を特定することは可能と考えられる。

一方で、現行の応急仮設住宅の供与は経済的な支援とみなせるため、現金による支援が有効である。生活再建のための被災者の多様なニーズに対応するには、用途を限定しない現金で自由に意思決定をさせることが重要である。東日本大震災、現金支給による大きな混乱もなく運用されていることから、実務的な実行可能性は高い。ただし、現金給付を導入して現物主義を放棄するのであれば、何らかの支給制限は必要となるだろう。現物による応急仮設住宅の供与のケースでは、一定水準以上の所得・資産があれば、制限をかけなくとも自発的な選択の結果、被災者が供与を希望しなくなる。

実際、阪神・淡路大震災の際には、「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」（兵庫県土木整備部 2000）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、現金給付ではこのメカニズムが機能することは期待できない。

東日本大震災のみなし仮設のケースでは、当初は 7 万 2 千戸としていた必要戸数は、多くの自治体が「自らの資力をもってしては他に居住できる住家を確保できない」ことを条件としたが、最終的には 11 万 9 千戸まで供与範囲が拡大している。すなわち、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。

現実的には、受給制限として所得制限が導入される可能性が高い。台湾の事例では、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。具体的には、推定の受給世帯数が 8 万世帯から 1 万 5 千世帯程度に、予算総額は 112 億元から 15 億元まで減少した。これは、所得制限で支給範囲を限定することが財政上は容易であることを示す。ただし、所得制限によって適切な支援対象が選択されているのか検討する必要がある。適切な支給制限には、現在のみなし仮設住宅の利用者と、現物の仮設住宅の利用者の属性の違いを調査することが必須の課題となる。

みなし仮設住宅制度を恒久化するには、経済支援であることを明確に位置づけることが重要であり、災害救助法の枠組みからは除外する必要がある。災害救助法は、「単なる経済的困窮は、法による救助が対応するもの」ではないとしていながら、「自らの資力では住宅を得ることができない者」だけを応急仮設住宅供与対象としてきた。この矛盾はみなし仮設住宅制度の下では深刻化するため、抜本的に解消する必要がある。経済的支援には継続性が求められるが、災害救助法は緊急的・一時的措置を規定したものであり、経済支援の制度的枠組みには不適である。他の救助との整合性からも、応急仮設住宅を独立させることが実務上も有用である。

災害救助法の枠組みから外し、現金支給を想定するのであれば、関連する制度との関係を整理する必要がある。具体的には、被災者に対する現金支給という点で災害弔慰金制度や被災者生活再建法との関連としている。また、生活に困窮したものの支援という意味では、生活保護法との役割分担を明確にする必要がある。さらに、住宅政策としての側面からは、政策的な目的が類似する災害復興公営住宅を規定する公営住宅法と一体で運用することが有効である。

現金給付には支援対象の適切な選定という課題があるが、基本的には実務的な制度設計によって解決可能であり、被災者の自己選択を容易にするというメリットは享受可能である。しかし、現地主義を放棄するかどうかについては、メリットと表裏一体のデメリットがあり、慎重な対応が必要である。現地主義を放棄することの問題は、すでに指摘されている点として、被災地以外に転出した場合に、行政が

被災者の状況を把握することが困難になることがある。

これは、団地形式の従来型の応急仮設住宅と比べ、分散して居住することが原因である。特に、自治体以外の支援団体による情報や支援物資の配給については、不可能なケースが多いと指摘されている。さらに、被災者の自由な住所の選択は被災地の復興にマイナスとなる可能性がある。現物による応急仮設住宅の供与よりも柔軟性が高く、分散的に意思決定ができるため被災者にとって有効な支援策である。

しかし、転居を容易にすることは、被災地域の人口を減少させる効果もある。上でみたように、応急仮設住宅・公営住宅という現物の住宅による被災者支援をしたことによって、阪神・淡路大震災のケースでは県外への転出が約 1 万 9 千世帯減少した。各世帯については、どこにいても支援が受けられるという意味で経済厚生が高まるが、被災地域にとっては転出者が増加し、人口規模を縮小させる効果がある。被災「地」の復興という観点からは、現金支給には一定の制限が必要と考えられる。2000 年 10 月に発生した鳥取県西部地震では、同一市町村内に住宅を再建すれば支援金を支給するという政策が実施された。当時の片山善博知事は、市町村内に継続して居住させることを目的として制度を運用した旨を明確に示している(福崎 2005; 片山 2006)。現在の災害救助法では、「都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村（特別区を含む。）の区域」で救助活動をすることを前提としており、被災者ではなく被災地を中心とした体系になっている。

この現地主義の問題点は、まさしく現地での救助の利点の裏返しであり、制度の設計では解決が困難な問題である。特に、みなし仮設制度を恒久化するためには、被災者の支援と被災地の復興のバランスを考慮して制度設計をする必要がある。

仮設住宅用の資材が在庫の山に？～みなし仮設住宅制度の影響

2011 年 6 月 20 日 住宅情報ナビ

http://ib-sumai.jp/2011/06/post_336.html

東日本大震災の被災者が、民間住宅へ居住する場合も仮設住宅として認定され補助金が支給される『みなし仮設住宅制度』。同制度の利用者が急増していることで、仮設住宅用に用意された資材が在庫の山になる公算が高まっており、業界だけでなく報道など各方面で話題になっている。

同制度の利用者は、岩手・宮城・福島の前 3 県で、先週末までで約 2 万 4,000 戸を超えているという。自治体により違いはあるものの、入居に伴う家賃・敷金・礼金・仲介手数料などが支給される。「プライバシーも守られ、仮設住宅より断然既存の賃貸住宅のほうが良い」という被災者が多いとのこと。

だが同制度は、震災後 50 日が経った 4 月 30 日に導入されたため、業界関係者からは「国がすぐに対応してくれていれば、避難所生活者がもっと減り、住空間を確保できた生活が実現できたのではないか」との指摘がある。一方、「被災者を受け入れるための戸数が、全体的に不足している状況。部屋のリフォームや原状回復に時間が掛かっている。しかし、待つでも賃貸住宅に住みたいという人が多く、仮設住宅への入居は敬遠されている」との見方も一。

また、同制度の影響によって、仮設住宅用の資材が在庫の山になる公算が高いといわれている。政府は、プレハブ建築協会へ仮設住宅の供給を要請し、同協会も応じた。4 月上旬には 7 万 2,000 戸の仮設住宅が必要とする見積もりを国は算出して、住宅業界は総動員で対応した。だが、同制度の導入により、仮設住宅の必要戸数が減少することは必至。一説では 2 万戸程度の合板やユニットバスなどの仮設住宅

用資材が浮いてしまう可能性があるという。すなわち不良在庫化するかもしれないのである。

政府と業界側は、不良在庫化した時の費用負担に関して攻防している模様であるが、ある住宅メーカーの幹部は「推察の域を脱しないですが、そもそも国と一緒にプレハブ住宅メーカーが積極的に導いたことであるので、どっちもどっちですね。被災者の方々にとって最も早く、快適で、生活再建できるのかを考えて政策を掲げて実施しておればよかったのに。仮設住宅用に製造された資材ですので、一般住宅への転用は厳しいでしょう」と話す。今後の対応に注目したい。【河原 清明】

東日本大震災における「応急住家」の供給実態と「みなし仮設」の課題

農中総研 調査と情報 2012.7 (第 31 号) 研究員 多田忠義

<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1207re7.pdf>

1 はじめに

東日本大震災では、地震及び津波によって約 13 万棟の住家が全壊し、2012 年 5 月 10 日現在 34 万 1,235 人が避難生活を余儀なくされている（復興庁とりまとめ）。12 年度に入り、各地で移転・復興計画が相次いで発表される一方で、被災者はようやく二次避難を終えたというのが実感ではなかろうか。住家の復旧・復興実態を把握する上で住宅着工戸数を分析する意義は十分あると考えるが、移転計画が完成した地域は一部であり、災害公営住宅の建設は足踏みするなど、被災者が生活再建を実現する上で住宅を再建するか災害公営住宅に入居するか見通せないのが実態である。むしろ、現在被災者が置かれている二次避難の環境を、地域ごとの特徴を踏まえて把握することが、被災者の生活再建を見通す上で重要だと考える。

そこで本稿では、被災者の生活拠点である「応急住家」に焦点を当て、「みなし仮設」が果たした役割と直面している課題を明らかにし、被災地における住宅再建を見通す視点を提供したい。

2 応急住家の供給実態

住家被害が広域で、かつ大規模であったため、応急仮設住宅の建設用地の選定に時間を要する地域が多かったほか、地震直後に発生した燃料不足等による資材輸送の途絶、地震・津波によって仮設住宅の資材製造工場が被災するなど、応急仮設住宅建設は多くの困難に直面した。しかし、災害救助法等の弾力的な運用などにより、応急仮設住宅、公務員宿舎や公営住宅に加え、みなし仮設が提供された。特に、みなし仮設の提供制度を変更したことで、それらを多くの被災者が利用することになり、結果的に当初 7 万戸程度必要と見込まれていた応急仮設住宅は、約 5.3 万戸の設置で済んだ。

第 1 表は、応急住家の提供内訳を県別にまとめたものである。岩手県では、民間賃貸住宅の供給が内陸部に比べて少ない沿岸部に被災が集中したため、応急仮設住宅のニーズは他地域に比べ高くなったと考えられる。

宮城県では、主要な民間賃貸住宅供給地である仙台市、石巻市が被災地域であったため、被害を免れた民間賃貸住宅や公営住宅等に入居を希望する被災者や生活再建を目指して福島県から避難する被災者・避難者が入居しているとみられる。一方、気仙沼市、南三陸町、女川町や石巻市などでは住家そのものが津波により流失したため、応急仮設住宅を建設する必要もあった。

福島県では、主要な民間賃貸住宅供給地である郡山市、いわき市、福島市の被害が小さかったため、みなし仮設に入居する被災者が多い。また、原発事故に伴う避難では、コミュニティを維持する目的で、集落単位で応急仮設住宅に入居するケースがみられる。

第1表 応急仮設住宅完成戸数およびみなし仮設等の入居決定戸数

(単位 件、戸、%)

		岩手県	宮城県	福島県	その他	総計
種類 応急 住家 の	①みなし仮設入居件数	3,598	26,050	25,349	13,148	68,145
	②応急仮設住宅完成戸数	13,984	22,095	16,464	315	52,858
	③UR賃貸入居決定戸数	-	48	-	916	964
	④公営住宅等入居決定戸数	167	989	424	7,111	8,691
みなし仮設の割合		20.3	53.0	60.0	61.2	52.2

資料 ①復興庁(2012年5月22日現在)、②～④国土交通省住宅局(②同年6月1日現在、③④同年5月7日現在)

(注) みなし仮設の割合=①/(①+②+③+④)×100。

3 「みなし仮設」の果たした役割と課題

前掲 34 万 1,235 人中 32 万 3,943 人が今なお、こういった応急住家等で生活を送っており、東日本大震災の被災者支援策として、みなし仮設の存在は被災者の生活再建に大きく貢献したといえる。特に、既存の民間賃貸住宅に居住することで、就業機会までのアクセスが良い点、生活インフラ等を追加整備する必要がほぼない点が被災者に評価された。

一方、みなし仮設が利用されることによって明らかになった問題点もある。一つは、みなし仮設の制度が、どの地域でも運用できるとは限らないことである。上記で見た通り、必ずしも被災地近傍に提供可能な民間賃貸住宅が存在するとは限らないからだ。それゆえ、少なくとも市町村や県のレベルで、自地域で供給可能な応急住家の実態を事前に把握し、非常時に柔軟に対応できるような制度を整えるべきであろう。例えばS産業(株)(岩手県住田町)が地震直後に地元木材を用いて建設した仮設住宅のように、地域の資源や関係団体を活用・連携することで、迅速に応急住家を提供できると考える。もう一つは、被災者が分散することによって、彼らが必要とする情報や行政支援を受けにくくなる点である。応急仮設住宅は被災者が集住するため情報の伝達・共有は容易だが、みなし仮設では困難となる。みなし仮設に入居する方々にできるだけ負担をかけない情報伝達・共有の方策を考えるべきであろう。

4 生活再建と住宅建設に向けて

みなし仮設の入居・転居をめぐって、多くのトラブルが発生していると報道各社は伝えているが、みなし仮設の制度そのものが「仮設」であったことに起因すると考えられる。現在、特例措置により1年の期限延長が認められ、最大3年の入居が可能となったものの、がれき処理の遅延、住宅再建の土地や災害公営住宅建設の目途が立たないことなどが、被災者を更なる期間応急住家に押しとどめてしまいかねない。それゆえ、被災者の将来を見据えつつ、現状の応急住家供給に関する課題を検証し、地域の実態に柔軟に対応できる制度が設計されることを期待したい。

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

米野 史健 独立行政法人建築研究所住宅・都市研究グループ，研究員

<http://homepage3.nifty.com/fmeno/lab/PDF/kariage-kasetsu.pdf>

1. はじめに

応急仮設住宅は、居住する住家がなく自らの資力では住宅を確保出来ない被災者に対し簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図るものである。東日本大震災では、プレハブ等の新規建設される応急仮設住宅、公営住宅等の空家提供のほか、借り上げ仮設住宅やみなし仮設住宅と称される、既存の民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅として取り扱う対応もなされている。

応急的住まいの7月上旬時点の供給戸数をみると、応急仮設住宅は全国7県で計 54266 戸が必要とされ 52983 戸が完成、公営住宅等は全国で計 19268 戸が提供されている。これに対し借り上げ仮設住宅は全国で計 67735 戸が活用され、応急仮設住宅の建設戸数を上回る。このように膨大な量の借り上げ仮設住宅が被災県内のみならず県外でも供給されているのが今回の特徴である。

本稿ではこの借り上げ仮設住宅に着目して、供給の状況を概括した上で、住宅への入居の過程、及び入居後の居住の実態を整理し、課題と今後の対応策を検討する。

2. 借り上げ仮設住宅の供給状況

民間賃貸住宅を活用した供給の手順と戸数等の状況を概括する。民間賃貸住宅の借り上げは過去の震災でも実施されており、その手順は、震災前に締結していた協力協定に基づいて、①県が業界団体に物件情報の提供を要請し、②入居可能な物件情報を得て、③利用希望の市町村に提供し、④入居希望を募り、申込を受けて⑤県と家主及び被災者との間で賃貸契約を結び、⑥被災者が入居するというものである。今回も同様の対応が震災直後からなされたが、当初は利用が進まなかった。

厚生労働省は4月30日付の通知で、従来の手順を踏まず被災者が自ら探した物件も借り上げる特例措置を示した。既に契約・入居した物件を切り替える場合は、①被災者が自ら物件を探し、②家主と賃貸契約を結んで③入居した後、④当該物件の借り上げを申請し、⑤県・家主・被災者間での契約に切り替える、という手順をとる。この運用によって、仮設住宅として入居する地域及び物件を被災者自ら選ぶことができ、また県による借り上げの手続を待たずに入居が出来る。このため、借り上げ仮設住宅の利用が6月上旬以降急激に増加している。

被災3県及び3県以外での供給戸数を表1及び表2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。福島県は被災前の市町村の住民が入居する戸数のため供給地域の特徴は読み取れないが、沿岸部から内陸部への移動が中心とみられる。

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。

表1 被災3県での借り上げ仮設住宅の供給戸数

岩手県	戸数	宮城県	戸数	福島県	戸数
宮古市	585	仙台市	8580	福島市	197
大船渡市	592	石巻市	6568	郡山市	898
久慈市	48	塩竈市	402	いわき市	2360
陸前高田市	125	気仙沼市	1679	白河市	168
釜石市	428	名取市	1283	須賀川市	450
大槌町	129	多賀城市	1407	相馬市	297
山田町	308	岩沼市	452	南相馬市	3788
岩泉町	17	登米市	241	鏡石町	127
田野畑村	24	東松島市	1299	矢吹町	54
野田村	88	大崎市	432	広野町	799
その他	1122	亘理町	697	楡葉町	1526
計	3466	山元町	760	富岡町	3475
時点	10/7 現在	松島町	78	大熊町	2524
		七ヶ浜町	224	双葉町	1165
		湧谷町	52	浪江町	4078
		美里町	90	新地町	50
		女川町	451	川俣町	259
		南三陸町	326	葛尾村	210
		その他	1035	川内村	495
		計	26056	飯館村	1644
		時点	3/30 現在	その他	437
				計	25001
				時点	7/12 現在

(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

表2 被災3県以外での供給戸数

都道府県	戸数	都道府県	戸数
北海道	0	京都府	46
青森県	91	大阪府	0
秋田県	254	兵庫県	10
山形県	3673	奈良県	4
茨城県	1297	和歌山県	0
栃木県	859	鳥取県	4
群馬県	273	島根県	12
埼玉県	1183	岡山県	0
千葉県	633	広島県	0
東京都	538	山口県	0
神奈川県	687	徳島県	0
新潟県	2248	香川県	0
富山県	0	愛媛県	0
石川県	25	高知県	0
福井県	42	福岡県	68
山梨県	70	佐賀県	0
長野県	114	長崎県	5
岐阜県	4	熊本県	8
静岡県	127	大分県	0
愛知県	65	宮崎県	5
三重県	1	鹿児島県	8
滋賀県	0	沖縄県	233
		計	12587

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

3. 借り上げ仮設住宅の入居者の状況

借り上げ仮設住宅の利用状況を被災者の立場から詳しくみるため、仙台市内の借り上げ仮設住宅を対象に行われたアンケートの結果より入居及び居住の実態をみる。

一般社団法人パーソナルサポートセンターが「東日本大震災復興期にあるべき居住セーフティネットに関する調査研究事業」(厚生労働省平成23年度社会福祉推進事業)で行った調査であり、居所が把握された居住者への郵送配布・回収で2012年2～3月に実施され、配布2581に対し回収1369(回収率53.0%)である。

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。

4. 借り上げ仮設住宅への入居の過程

4-1. 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(表3質問①)、「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(表3質問②)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（表3 質問③）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。このような需要過多の状況では、物件が「希望する地域になかった」ことから、立地の選択よりも早期の入居を優先せざるを得なかったものと思われる。また「家賃が高かった」「部屋が狭かった」との回答からは、家賃に見合った適正な質の住宅や、世帯構成に合った環境の住宅への入居が困難であったことが推察される。

表3 借り上げ仮設住宅の入居に関する回答

質問	回答	件数	割合
①借り上げ仮設住宅を選んだ理由 (複数回答)	プレハブ等よりも早く入居できるから	507	40.0%
	プレハブ等よりも住宅の質がよいから	178	14.1%
	住む場所を自分で選べるから	557	44.0%
	プレハブ等よりも周囲の住環境がよいから	166	13.1%
	プレハブ等のイメージが悪いから	35	2.8%
	その他	433	34.2%
	回答者合計	1266	100%
②入居する民間賃貸住宅を選ぶ際に特に重視したこと (複数回答)	間取り・広さ	366	27.5%
	住宅の設備	108	8.1%
	立地場所(職場への近さ、元居住地への近さなど)	584	43.9%
	周辺環境	232	17.4%
	防災性能	47	3.5%
	とにかく早く入居できること	860	64.6%
	その他	134	10.1%
	回答者合計	1331	100%
③民間賃貸住宅を探す・選ぶ際に困ったこと (複数回答)	物件の数が少なかった	931	73.8%
	家主が貸し渋った	87	6.9%
	家賃が高かった	283	22.4%
	部屋が狭かった	232	18.4%
	希望する地域になかった	253	20.1%
	手続きが面倒だった	148	11.7%
	その他	184	14.6%
	回答者合計	1261	100%

4-2. 居住地の選択状況

被災時に住んでいた場所と、現在住んでいる借上げ民間賃貸住宅の場所の関係をみると（表4）、被災当時仙台市内に住んでいた人に関しては、従前と同じ区内の民間賃貸住宅への入居が中心であるが（青葉区 77.8%、宮城野区 71.8%、若林区 69.0%、太白区 81.7%、泉区 78.0%）、他区への移転も一定割合みられる。これより、民間賃貸住宅が大幅に不足する中で、従前の居住地と同一の区内などの希望する立地の物件が確保出来ない場合も多く、その際には立地にこだわらずとにかく入居が出来る物件を選択せざるを得なかった状況がうかがえる。

仙台市外の宮城県からの移動では青葉区（28.4%）宮城野区（24.5%）太白区（24.5%）の順、福島県からの移動では太白区（32.7%）青葉区（31.8%）若林区（22.3%）の順が多い。特定の区に集中するのではなく広範囲に分かれており、従前居住地との位置関係で選んだというよりは、物件がある地域で確保した状況が想定される。

表4 被災当時の居住地と現在住んでいる場所との関係

現在住んでいる場所		青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区	合計	
被災時に住んでいた場所	仙台市青葉区	度数	84	9	0	2	13	108
		%	77.8%	8.3%	0.0%	1.9%	12.0%	100%
	仙台市宮城野区	度数	47	272	28	17	15	379
		%	12.4%	71.8%	7.4%	4.5%	4.0%	100%
	仙台市若林区	度数	12	30	214	50	4	310
		%	3.9%	9.7%	69.0%	16.1%	1.3%	100%
	仙台市太白区	度数	2	3	8	67	2	82
		%	2.4%	3.7%	9.8%	81.7%	2.4%	100%
	仙台市泉区	度数	13	6	1	2	78	100
		%	13.0%	6.0%	1.0%	2.0%	78.0%	100%
	宮城県(仙台市外)	度数	74	64	29	64	30	261
		%	28.4%	24.5%	11.1%	24.5%	11.5%	100%
	岩手県	度数	3	1	0	2	1	7
		%	42.9%	14.3%	0.0%	28.6%	14.3%	100%
	福島県	度数	34	10	22	35	6	107
		%	31.8%	9.3%	20.6%	32.7%	5.6%	100%
	合計	度数	269	395	302	239	149	1354
		%	19.9%	29.2%	22.3%	17.7%	11.0%	100%

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。

表5 仙台市内の仮設住宅を選んだ理由（複数回答）

		該当総数	以前から仙台市に住んでいたため	親類・縁者が仙台市に住んでいたため	職場・学校が仙台市にあったため	仕事を見つけたため	買物・交通・施設など便利だから	安全だと思ったため	福祉・介護などのサービスを利用するため	考えて選ぶ余地がなかった	なんとなく	その他	
被災時に住んでいた場所	仙台市青葉区	度数	108	77	12	37	2	14	8	7	23	1	13
		%		71.3%	11.1%	34.3%	1.9%	13.0%	7.4%	6.5%	21.3%	0.9%	12.0%
	仙台市宮城野区	度数	381	237	56	124	6	54	26	7	110	1	30
		%		62.2%	14.7%	32.5%	1.6%	14.2%	6.8%	1.8%	28.9%	0.3%	7.9%
	仙台市若林区	度数	311	183	43	112	4	47	18	10	79	2	28
		%		58.8%	13.8%	36.0%	1.3%	15.1%	5.8%	3.2%	25.4%	0.6%	9.0%
	仙台市太白区	度数	82	54	7	29	4	16	3	2	19	0	5
		%		65.9%	8.5%	35.4%	4.9%	19.5%	3.7%	2.4%	23.2%	0.0%	6.1%
	仙台市泉区	度数	100	69	9	32	4	18	6	2	20	1	10
		%		69.0%	9.0%	32.0%	4.0%	18.0%	6.0%	2.0%	20.0%	1.0%	10.0%
	宮城県(仙台市外)	度数	261	8	130	54	36	38	31	3	52	2	54
		%		3.1%	49.8%	20.7%	13.8%	14.6%	11.9%	1.1%	19.9%	0.8%	20.7%
	岩手県	度数	7	0	6	0	1	0	1	0	1	0	2
		%		0.0%	85.7%	0.0%	14.3%	0.0%	14.3%	0.0%	14.3%	0.0%	28.6%
	福島県	度数	107	4	57	17	9	16	25	1	19	2	17
		%		3.7%	53.3%	15.9%	8.4%	15.0%	23.4%	0.9%	17.8%	1.9%	15.9%
	合計	度数	1357	632	320	405	66	203	118	32	323	9	159
		%		46.6%	23.6%	29.8%	4.9%	15.0%	8.7%	2.4%	23.8%	0.7%	11.7%

(注)%はそれぞれの理由の回答数が該当総数に占める割合を表している

4-3. 住宅の入居時期

民間賃貸住宅への入居時期を図1に示す。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。

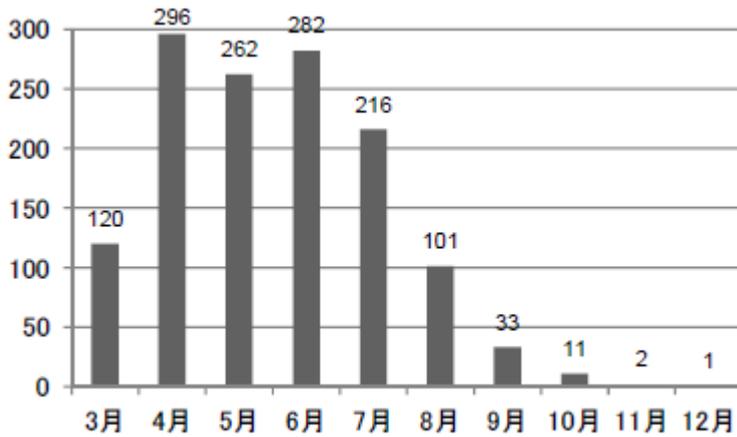


図1 借り上げ仮設住宅の入居時期

被災当時に住んでいた場所と、入居時期の関係をみたのが図2である。仙台市内では、津波被害を受けた若林区・宮城野区が早く、3~4月でそれぞれ43.0%・35.2%が入居している。その他内陸部3区の入居は遅く、最終入居数の半数に達するのは6月に入ってからである。仙台市外の宮城県内からも遅めで、当初3,4月の入居は総数の計22.5%だが、翌5月が24.4%、6月が28.3%と、この2ヶ月で一気に伸びており、4月30日付の厚生労働省通知で利用が増えたと考えられる。福島県からは、3,4月で計24.2%が入居している一方、8,9月の入居も計17.5%みられ、震災直後に早急に避難した人と、一定期間後に移ってきた人とがいることが確認される。

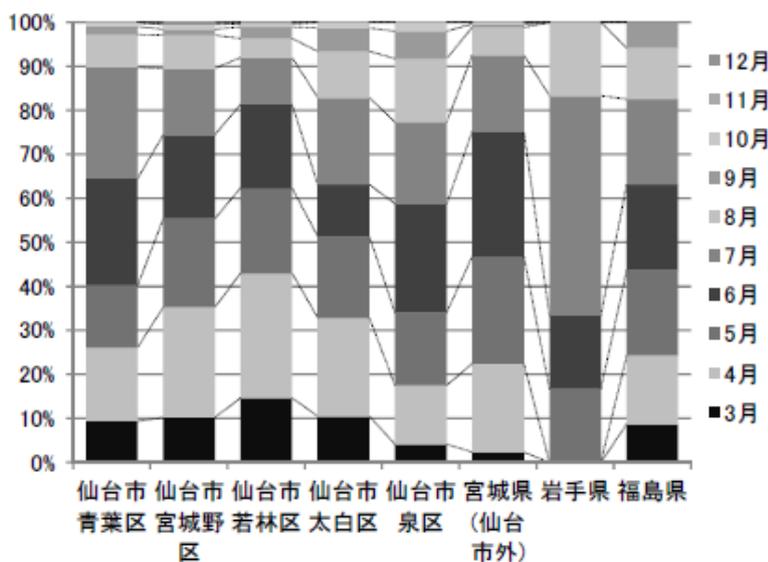


図2 借り上げ仮設住宅の入居時期と従前居住地

従前住戸の罹災証明に基づく被災程度と入居時期の関係をみたのが図3であり、各月の入居数を積み上げて最終入居数の何%に達していたかを示している。これより、「全壊」の入居が最も早く、3～6月のグラフの傾きが大きく、早期に対応している様子がうかがえる。次いで早いのが「原発被害」（その他の選択肢で原発関係の記述がみられたもの）である。これより被災程度が深刻なほど対応が早いといえ、津波被害を受けた区で入居が早い（図2）のも被災程度の要因が関係すると考えられる。

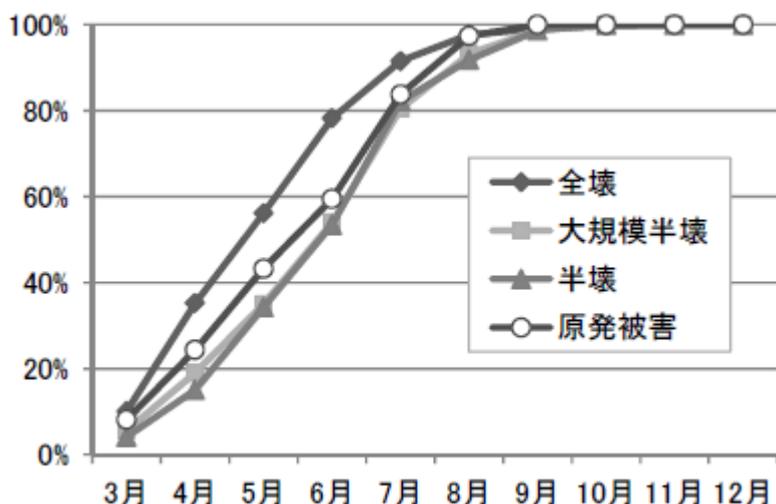


図3 借り上げ仮設住宅の入居時期と被災程度

5. 借り上げ仮設住宅での居住の状況

5-1. 居住状況の評価方法

被災者が選択して入居した住宅が、どのような居住状況にあるのかを分析する。本アンケートでは住宅の環境や性能を聞いておらず、住宅や住環境の状況把握とその評価を直接行うことは出来ないため、居住の水準を「住宅の間取り」と「世帯人員」との関係で捉えて、世帯に対して適切な間取り（≒広さ）の住居かで評価する。

宮城県における「民間賃貸住宅借上げの目安」は表6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。この目安では世帯人員に対して妥当な広さの間取りが設定されていると解釈し、世帯人員と間取りの関係を表7のように整理して、目安に合致する場合を○、目安よりも1段階下で狭いが許容できる範囲とみなせる場合を△、目安よりも広い場合を+、狭い場合を-として4段階で評価する。

表6 宮城県における民間賃貸住宅借上げの目安

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。

表7 借り上げ仮設住宅の居住水準の評価方法

間取り 世帯人員	ワンル ム1K	1DK	2K	1LDK, 2DK	2LDK	3K, 3DK	3LDK	それ 以上
1人	○	○	+	+	+	+	+	+
2人	△	○	○	○	○	+	+	+
3人	—	△	△	○	○	+	+	+
4人	—	—	—	△	○	○	○	○
5人	—	—	—	—	△	△	○	○
6人	—	—	—	—	—	—	△	○
7人	—	—	—	—	—	—	△	○
8人	—	—	—	—	—	—	△	○

○:民間賃貸住宅借り上げの目安に合致する住宅
 △:目安よりも狭いが許容できる範囲と思われる住宅
 +:目安よりも広いと思われる住宅 —:目安よりも狭いと思われる住宅
 (注)それ以上のカテゴリは目安にないため、基本的には合致と判断

5-2. 借り上げ仮設住宅の居住水準

間取りと世帯人員とをクロス集計し、居住水準の評価区分を示したのが表8である。「目安合致」が62.8%で最も多く、次いで「目安以上」が23.5%である。両者を合わせれば、全体の8割強の世帯はおおよそ妥当な広さの住戸が確保出来ているといえる。目安より狭い「許容範囲」(8.7%)「目安以下」(4.9%)は相対的には少ない。

世帯人員別にみると、「目安合致」「目安以上」が1人世帯では計99.7%、2人世帯では計95.5%、3人世帯では計87.4%、4人世帯では計75.9%であり、世帯人数が多くなるほど合致する割合は減っていく。その分「許容範囲」と「目安以下」が増え、3人世帯では計12.6%だが、4人世帯では計24.1%である。「許容範囲+目安以下」の割合は、5人世帯で計51.9%、6人世帯で80.0%、7人世帯で77.8%でより大きくなっており、多人数の世帯は小さな住宅に無理して住んでいる様子がうかがえる。

表8 借り上げ仮設住宅の居住水準

		借り上げ仮設住宅の間取り									
		ワンル ム1K	1DK	2K	1LDK, 2DK	2LDK	3K, 3DK	3LDK	それ 以上	その 他	合計
世帯人員	1人	度数 135	56	45	35	16	14	3	0	1	305
		% 44.3%	18.4%	14.8%	11.5%	5.2%	4.6%	1.0%	0.0%	0.3%	100%
2人	度数 17	12	52	121	124	59	28	7	2	422	
		% 4.0%	2.8%	12.3%	28.7%	29.4%	14.0%	6.6%	1.7%	0.5%	100%
3人	度数 8	3	22	56	70	69	29	5	0	262	
		% 3.1%	1.1%	8.4%	21.4%	26.7%	26.3%	11.1%	1.9%	0.0%	100%
4人	度数 7	1	10	31	32	67	51	4	0	203	
		% 3.4%	0.5%	4.9%	15.3%	15.8%	33.0%	25.1%	2.0%	0.0%	100%
5人	度数 1	2	3	4	8	22	25	12	0	77	
		% 1.3%	2.6%	3.9%	5.2%	10.4%	28.6%	32.5%	15.6%	0.0%	100%
6人	度数 0	0	1	4	3	16	8	8	0	40	
		% 0.0%	0.0%	2.5%	10.0%	7.5%	40.0%	20.0%	20.0%	0.0%	100%
7人	度数 0	0	0	0	1	2	4	2	0	9	
		% 0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	11.1%	22.2%	44.4%	22.2%	0.0%	100%
8人	度数 0	0	0	0	1	1	0	1	0	3	
		% 0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	33.3%	33.3%	0.0%	33.3%	0.0%	100%
合計	度数 168	74	133	251	255	250	148	39	3	1321	
	% 12.7%	5.6%	10.1%	19.0%	19.3%	18.9%	11.2%	3.0%	0.2%	100%	

凡例:	+: 目安以上	310	23.5%	○: 目安合致	828	62.8%
	△: 許容範囲	115	8.7%	—: 目安以下	65	4.9%

この居住水準の区分と世帯構造をクロス集計したのが表9である。単身／夫婦のみ／ひとり親と未婚の子のみ世帯では、6～7割強は「目安合致」であり、「目安以上」も2～3割強と大きく、上記と同様に規模の小さな世帯では妥当な広さの住戸が確保出来ていることが確認される。ただしひとり親と未婚の子のみ世帯は「許容範囲」「目安以下」が計10.1%あり、子供が多い場合や、職場等との関係で居住地域が限定され狭い住宅しか選べなかった場合も考えられる。

より規模の大きな世帯では「目安合致」「目安以上」は減り、「許容範囲」「目安以下」が夫婦と未婚の子のみ世帯では計24.5%、三世帯世帯では計40.1%と大きい。借り上げ仮設住宅の場合は、広さに限度がある建設型の仮設住宅とは異なり、より広い住宅への入居も可能だが、規模の大きな民間賃貸住宅を確保することは難しく、結果的に狭い住戸に入っている状況が想定される。

表9 世帯構造別の居住水準の状況

		間取りと世帯人数の関係				合計
		目安以上	目安合致	許容範囲	目安以下	
単身	度数	95	170	0	3	268
	%	35.4%	63.4%	0.0%	1.1%	100%
夫婦のみ	度数	55	197	9	0	261
	%	21.1%	75.5%	3.4%	0.0%	100%
夫婦と未婚の子のみ	度数	50	178	51	23	302
	%	16.6%	58.9%	16.9%	7.6%	100%
ひとり親と未婚の子のみ	度数	33	74	10	2	119
	%	27.7%	62.2%	8.4%	1.7%	100%
三世帯	度数	9	39	15	17	80
	%	11.3%	48.8%	18.8%	21.3%	100%
その他	度数	49	138	30	19	236
	%	20.8%	58.5%	12.7%	8.1%	100%
合計	度数	291	796	115	64	1266
	%	23.0%	62.9%	9.1%	5.1%	100%

世帯の中に要介護・要支援認定を受けた者がいるか、及び障害者手帳保持する者がいるかと、居住水準の区分との関係をみたのが表10である。「目安以下」の住宅の割合は、要支援・要介護者がいる世帯、障害者手帳保持者がいる世帯とも1割程度であり、いない世帯よりも割合が大きい。このような場合には、住居の狭さのために介護等の対応に支障をきたしていることも考えられる。

一方で「目安以上」の割合は、要支援・要介護者がいる世帯で25.6%、障害者手帳保持者がいる世帯では28.5%であり、いない世帯に比べて若干ではあるが割合は大きい。これらでは介護等の対応を考えて広めの民間賃貸住宅を選択した場合もあると考えられる。

表10 要介護者等・障害者手帳所持者有無別の居住水準

		間取りと世帯人数の関係				合計	
		目安以上	目安合致	許容範囲	目安以下		
要介護 要支援 認定	いる	度数	34	72	14	13	133
		%	25.6%	54.1%	10.5%	9.8%	100%
	いない	度数	264	730	98	50	1142
		%	23.1%	63.9%	8.6%	4.4%	100%
	合計	度数	298	802	112	63	1275
%		23.4%	62.9%	8.8%	4.9%	100%	
障害者 手帳の 保持者	いる	度数	39	73	10	15	137
		%	28.5%	53.3%	7.3%	10.9%	100%
	いない	度数	253	720	103	47	1123
		%	22.5%	64.1%	9.2%	4.2%	100%
	合計	度数	292	793	113	62	1260
%		23.2%	62.9%	9.0%	4.9%	100%	

5-3. 借り上げ仮設住宅の物件選択と居住水準

物件選択に影響を及ぼすと思われる要素と、居住水準の関係を考察する。従前居住地と入居住宅の居住水準との関係を見ると（図3）、津波被害のあった宮城野区・若林区の居住者は、「許容範囲」「目安以下」が15%程で仙台市全体と比べて若干大きい。区内で物件を探したが不足しており狭い物件しかなかった、入居が早かったため十分な選択が出来なかったことが理由と考えられる。一方で青葉区・太白区では「目安以上」が3割強と多く、区内に物件が一定数あり選択が出来たためと思われる。

仙台市以外の宮城県内からの入居では、宮城野区・若林区の場合に近い割合の分布であり、遠距離からの移転であることや少し遅れての物件探し及び入居になったことで、十分な選択が必ずしも出来なかったと思われる。福島県からの場合は、「目安以上」は11.7%と少なく「許容範囲」「目安以下」が計20.4%と多く、居住水準が相対的に低い状態とみられ、遠距離移転で適正な広さの民間賃貸住宅を探すことは難しい状況が想定される。

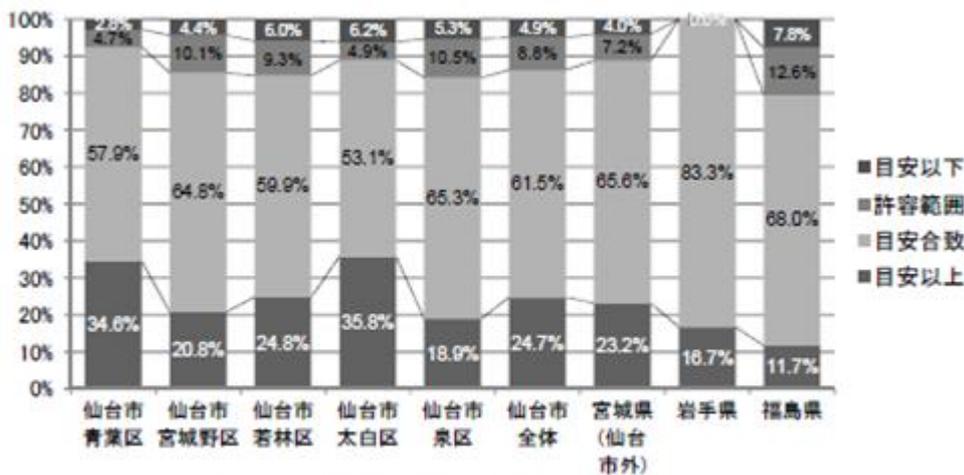


図3 被災当時の居住地と居住水準の関係

入居した時期（月）と居住水準をみたのが図4である。3月の入居では「目安以上」が28.6%ある一方で、「目安以下」も12.6%ある。この時点では借り上げの実施は明確ではなく、自己負担が前提の契約であったため、資金がある人は世帯人数に見合う広い住宅を選べたが、資金が不足する人は狭い住宅を選択せざるを得なかった状況が想定される。4月も同様の傾向だが、5月には「目安合致」が68.5%と増えており、借り上げの仕組みが伝わり目安に基づいた物件探しが行われたと考えられる。

これより、近隣での確保が難しかった宮城野区・若林区の被災者や、遠距離からの移転で物件探しが難しかった仙台市外の宮城県内や福島県の被災者、及び3,4月に自己負担を想定して入居した被災者などでは、適切な居住水準の住宅が得られていない可能性があるといえる。

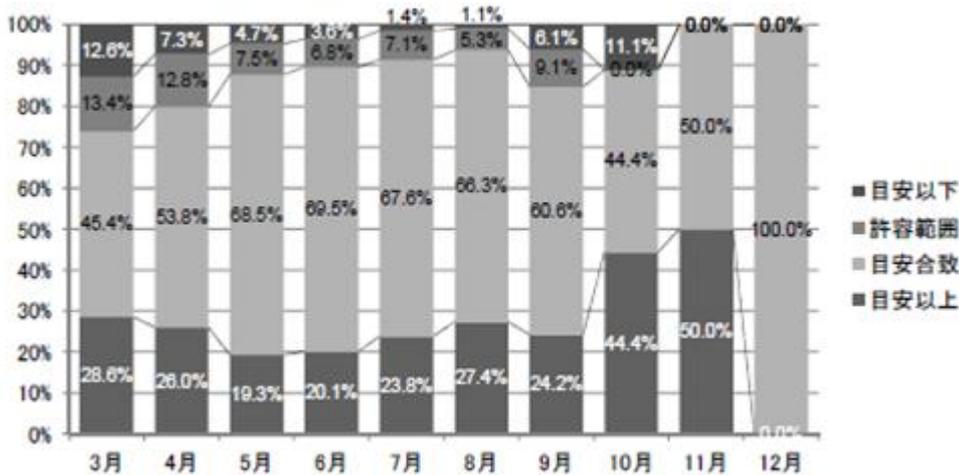


図4 入居の時期と居住水準の関係

5-4. 自由記述欄にみる借り上げ仮設住宅への不満

前節までの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、アンケート設問の「避難生活で困っていること」の自由記述欄の回答（有効回答数 560 件、回答率 40.9%）を元に考察する。

自由記述の内容を定性的に類型化した上で、該当する記述の数＝回答数を集計したのが表 11 である。全体の内容の類型（表左側）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（表右側）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。

表 11 「避難生活で困っていること」の自由記述の内容

内容の類型	回答数	割合	部屋の設備への不満	回答数	割合
1部屋の設備が不満	191	34.1%	1a部屋が狭い	85	15.2%
2立地の不満	42	7.5%	1bベット不可	8	1.4%
3金銭面	82	14.6%	1c部屋の湿気・結露	13	2.3%
4家族の病気など	46	8.2%	1d収納がない	28	5.0%
5行政の対応が不満	124	22.1%	1e風呂の設備	20	3.6%
6子育て	28	5.0%	1fプライバシーがない	6	1.1%
7メンタル	77	13.8%	1g駐車場が狭い・高い	17	3.0%
8近所づきあい	87	15.5%	1h寒い	14	2.5%
9その他	6	1.1%	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)割合は回答総数(560件)に対する比率

(注)割合は該当回答総数(191件)に対する比率

6. 仮設住宅からの生活・住宅の復興

6-1. 住宅復興の見通し・希望

仮設住宅を出て本設住宅に移転する予定・見込みを聞くと（表 12）、「すでに予定がある」のは 152 件で全体の 12.9%に過ぎない。「明確な予定はないが見通しはある」は 397 件（全体の 33.6%）、「予定も見通しもない」が 631 件（53.5%）であり、見通しが立たない人が半数を超える。

移転する住宅の所有形態としては（表 12）、持家戸建てが 36.0%と最も多く、次いで公営住宅（28.6%）、民間賃貸住宅（21.0%）の順である。なお、震災前の被災した住宅が持家戸建てであったのは 58.5%であり、移転先の回答では 22.5 ポイント下がっている。同様に民間賃貸住宅であったのは 32.7%であり、移転先の回答では 11.7 ポイント下がっている。これより、従前同様の持家戸建ての再建あるいは民間賃貸住宅への入居を諦めて、公営住宅への移転を考えている状況がうかがえる。

表 12 移転の見通しごとにみた移転先住居の形態

			予定あるいは想定される移転先住宅の形態					合計
			持家 (一戸建)	持家(集 合住宅)	公営 住宅	民間賃 貸住宅	その 他	
本設 住宅 移転 の予 定・ 見通 し	すでに予定が ある	度数	124	7	5	11	5	152
		%	81.6%	4.6%	3.3%	7.2%	3.3%	100%
	予定はないが 見通しはある	度数	209	24	95	47	22	397
		%	52.6%	6.0%	23.9%	11.8%	5.5%	100%
予定も見通し もない	度数	92	11	238	190	100	631	
	%	14.6%	1.7%	37.7%	30.1%	15.8%	100%	
合計		度数	425	42	338	248	127	1180
		%	36.0%	3.6%	28.6%	21.0%	10.8%	100%

被災当時に住んでいた地域に戻りたいかとの質問では（表 13）、「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。

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。

表 13 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%

6-2. 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続けたいかとの質問では（表 14）、「住み続けたい」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（表 14）、「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。

表 14 借り上げ仮設住宅への継続居住意向

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%

現在借り上げられている民間賃貸住宅に住み続けるとした場合に、現在の家賃の何割まで負担可能かを示したのが図 5 である。「全額（自己）負担でも住み続けられる」とするのは 10.0%に過ぎず、「負担無しでない」と住み続けられない」が 37.4%で最も多く、負担無しも含めた「4割」以下が計 72.2%を占める。これより、借り上げ期限の終了後に自己負担での契約に移行しうる層は少なく、引き続きの居住を可能にするには、借り上げ等の継続や何らかの形での家賃補助的な対応が必要といえる。

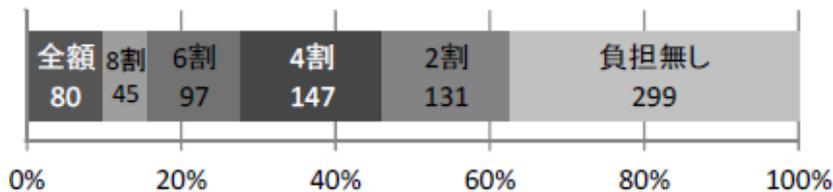


図 5 借り上げ仮設住宅に住み続ける場合の家賃負担可能割合

なお、家賃負担可能割合と 2011 年の平均年収との関係をみたのが表 15 である。「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。

表 15 継続居住意向・家賃負担可能割合と平均年収

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)

7. まとめと考察

アンケート結果より、借り上げ仮設住宅は早期の入居と立地選択の自由さから選択され、実際に早い時期に従前居住区内を中心に確保されていた。住宅の居住水準に関しても県の目安に基づく形で世帯人員に応じた間取りの住宅がおおよそ確保されていた。しかし、夫婦＋子供や三世代同居等の規模が大きめの世帯、津波で大きな被害を受けた区の被災者、遠隔地から移転した被災者、震災直後に自己負担を想定して入居した被災者では、適切な水準の住宅が確保出来ていない状況もみられた。

希望地域で一定水準の住宅が確保出来た世帯では、この住宅を基盤として次の段階の生活及び住宅の復興を進めるのが有効であろう。しかし、引き続きの居住を希望するが家賃負担は困難な層が多いことからすれば、仮設住宅としての2年の借り上げ（契約）期間の延長⁷⁾や、居住する民間賃貸住宅をそのまま災害公営住宅等の位置づけへと移行させるような対応も求められる。

一方で適切な住宅で暮らせていない世帯で、本設住宅への移転の見通しが立っていない場合は、相対的に劣った住環境での長期の生活を余儀なくされることとなる。よって、世帯の状況にあった住まいや生活しやすい立地の住宅への転居を認める対応や、必要に応じて住宅の改善を行うなどの支援も必要と考えられる。