



# SAREX News

【別冊 No.7】 31. May. 2016

## 大震災に備える工務店のための知恵袋（その7）

### みなし仮設住宅制度が抱える問題

- 01 **みなし仮設住宅**
- 02 **みなし仮設住宅の基本的な仕組み**
- 03 **住宅ストック活用による経済的支援としての効率性**
- 04 **現金給付の問題**
- 05 **みなし仮設で自主的県外避難が可能となった**
  - 1) り災証明の申請
  - 2) 災害義援金の申請
  - 3) 銀行の通帳、ATM カードの再発行
  - 4) 運転免許証の再交付
  - 5) 国民健康保険証の再交付
  - 6) 公費負担での崩壊した自宅の解体撤去・受付
  - 7) 子供の就学
  - 8) みなし仮設住宅としての民間借り上げ住宅への入居申請
  - 9) 全国避難者情報システムへの登録
- 06 **震災前のコミュニティから離れた個別居住の問題**
- 07 **みなし仮設住宅の入居者の実態**
  - 1) 借り上げ仮設住宅の供給状況
  - 2) 借り上げ仮設住宅の入居者の状況
  - 3) 住居形態の選択理由
  - 4) 居住地の選択状況
  - 5) 住宅の入居時期
  - 6) 宮城県における「民間賃貸住宅借り上げの目安」
  - 7) 借り上げ仮設住宅への不満
  - 8) 被災当時に住んでいた場所への復帰意思
  - 9) 借り上げ仮設住宅への継続居住意向

## 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仕組みになっている。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68,000戸と、応急仮設住宅の入居者の約53,000戸を上回った。

みなし仮設住宅制度は、「災害救助法」の2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の対象となった。事後的には都道府県が契約主体となって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、被災者が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。

また借上げによって設置される応急仮設住宅、即ち「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1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。都道府県に対して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した。

「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

宮城県が示した災害救助法に基づく民間賃貸住宅の借り上げに関する基本的な仕組みについて紹介する。

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ヵ月分）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ヵ月分とした。

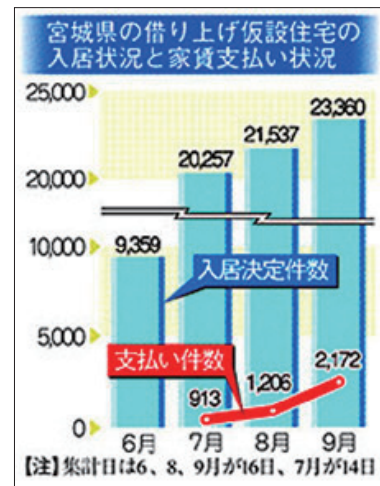
さらに借上げの対象となる物件については、貸主が所有又は管理している民間賃貸住宅（アパート、貸家等）で、県を借主とする3者契約に同意しているものが対象となる。県による負担額は世帯人数や間取り、市町村の家賃相場によって異なる。自治体負担の上限は仙台市の場合、2LDKなら88,000円、3LDKなら89,000円であった（出典：応急仮設住宅（民間賃貸住宅）の基本的な仕組み 宮城県 <http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/minchin-s.html>）。

一方、借主となる宮城県は家賃「滞納」が深刻化する事態を起こした。2011年9月に支払い済みの件数は全体の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、苛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45,000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、被災地及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、49,681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はなかった。応急仮設住宅を建設するための建設用地の確保が難しく、遠方の不便な場所に7ヵ月以上を要して建設されたが、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、かなりの金額となる。

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。1戸あたりの建設・撤去費用は約 326 万円となった。

東日本大震災では、撤去費は確定していないが、阪神・淡路大震災の事例をもとに推定すると、1戸あたりの建設・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カ月の家賃コストは 236,389 円にもなってくる。

みなし仮設住宅ならば、最大限でも 89,000 円、多くの場合 60,000 円程度。3年間だとすると公的負担は 216 万円。これは応急仮設住宅の 1 / 4 の費用負担であり、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 年ごとの調査のたびに空き家戸数、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。都道府県別に見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。

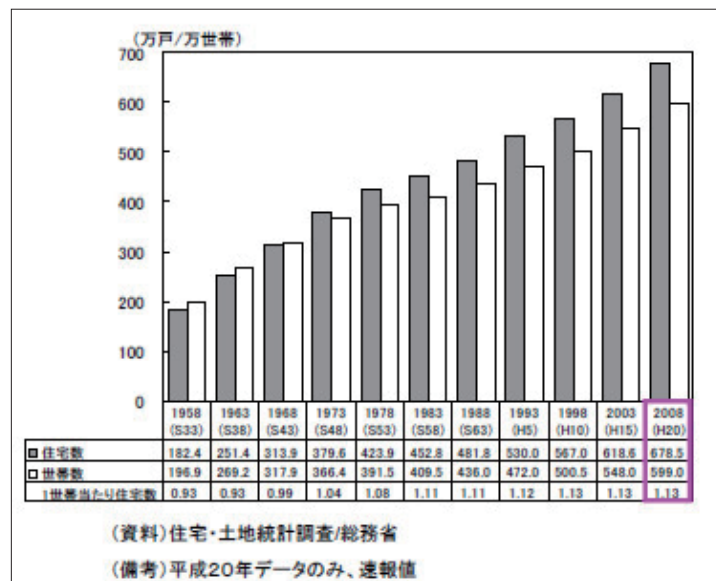
東京都の空き家率は 11.1%で、都心 5 区では千代田区 25.8%、中央区 25.4%、渋谷区 13.7%、新宿区 12.6%、港区 9.9%となっており、かなりの空き家が存在している。東京都心部でも多くの空き家が存在する最大の理由は、新設住宅の供給過剰にある。

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 5,305 万世帯をピークに 2025 年には 5,244 万世帯まで減り、その後も減少が見込まれている。

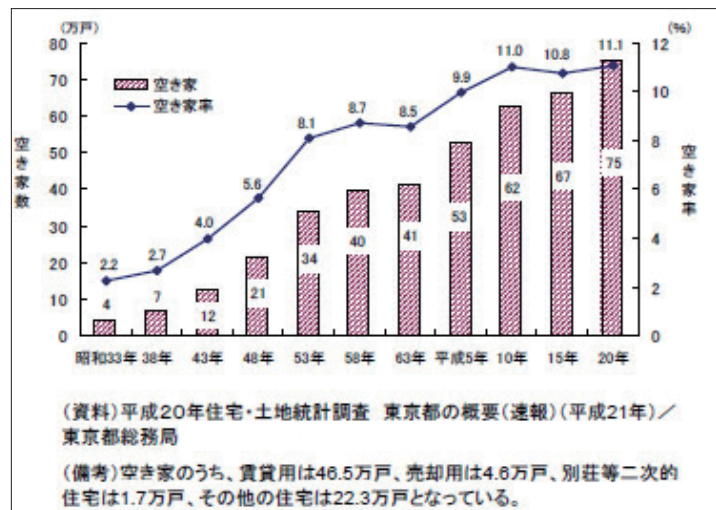
野村総研のレポートによると、新設住宅着工戸数は 26 年度の 88 万戸から 42 年度には 53 万戸まで減少すると見込まれるものの、それを上回る世帯数の減少が想定されているため、平成 45 年の空き家数は約 2,150 万戸（空き家率 30.2%）に達すると予測されている。

一方、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

東京都の住宅ストック数と世帯数の推移



東京都の空き家数及び空き家率の推移



116,200棟、火災での滅失が約188,100棟、合わせて約304,300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。

これは東京都の住宅ストック数(平成20年速報値)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<sup>1</sup>ため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、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一方、「現物給付の原則」と「現在地救助の原則」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、「石巻市には仕事がないし、仮設住宅もいつ入居できるかわからない。仙台市の「みなし仮設」に申し込み、仙台で仕事を探す」と言う。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り、入居の優先順位や入居地域など、被災者の利害の調整をする必要がある。この点、みなし仮設住宅では、被災者自らが入居先を選ぶので、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、即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2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った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。特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<sup>チーチー</sup>集集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」が発令され、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。さらに地震半年後の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、「現物給付」である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、2つの選択肢を合わせて6,500世帯程度であった。

これに対し、「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円を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85,000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。家賃補助の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言える。

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72,000戸程度必要と見込まれていた応急仮設住宅を約53,000戸の建設で済ませることができたが、約68,000戸の「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121,000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に余裕がある人も入居することになるが、そうした世帯は、場所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15,000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。

特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73,466人が県外で避難を続けていることが2012年3月10日、日本経済新聞の3県への取材でわかった。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62,000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10,000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県の人数が集計できる。これには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の中にはシステム登録をしていない人もいとみられ、実際の避難者はさらに多いようだ。

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見られる。受け入れ先の都道府県は借り上げ住宅あっせんなど支援を行った。次いで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た（出典：「日本経済新聞」2012年3月12日）。

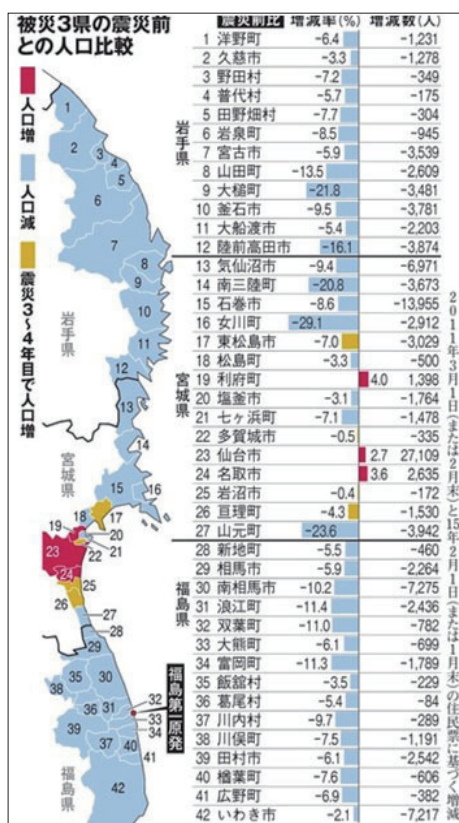
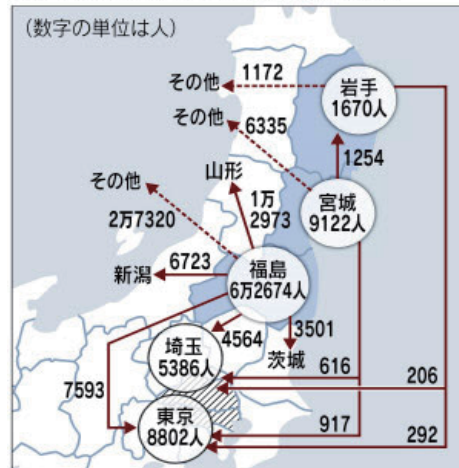
しかし、「みなし仮設住宅」は「災害救助法」での「現物給付の原則」と「現所在地救助の原則」を超えた対応であり、被災地からの転出を容易にするので、被災地域の人口を減少させることにもなる。応急仮設住宅・公営住宅という被災地における現物の住宅による被災者支援をした阪神・淡路大震災では、県外への転出を約19,000世帯減少させる効果があったとされる。

18,000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は震災から4年経っても止まらない。朝日新聞が住民票の異動や不動産の取得状況をもとに調べた結果、人口減が進む日本全体と比べても、その割合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、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92,000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

被災3県からの県外への主な避難先



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、り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。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も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。

例えば住家が全壊（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を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、記入例に従って記入する。郵送料・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・淡路大震災のように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かった時、その特別な事情に配慮し、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、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、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、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り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・全損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借主が同意しているもの。
- ②借主と市との間で借賃借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住宅の借入手数料が、1ヶ月当たりの家賃に0.525を乗じた額以下であるもの。
- ⑥住宅の家賃が、1ヶ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、照明器具及び給排水設備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）

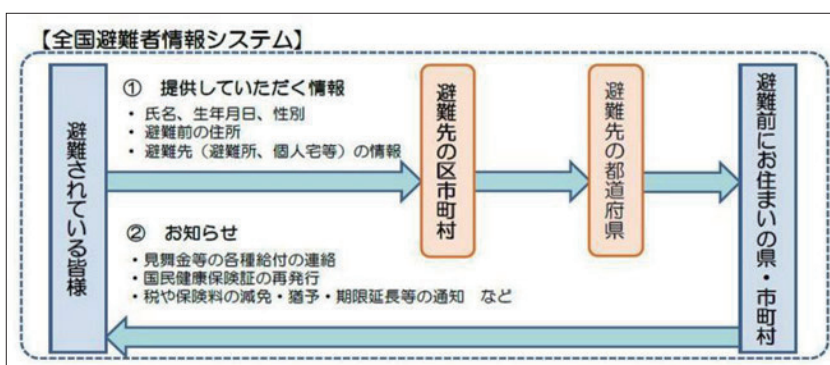
※上記の全ての条件を満たした住宅が借上げの対象となります

## 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いて、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れば、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」などが開かれても、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でも暮らす。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68,000戸に達し、建設型の計約53,000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、どこに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されてしまう。

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應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、東日本大震災では震災発生後から4年後の2015年1月末までに、東北3県の仮設住宅で孤独死した人は220人となっている。岩手が27人、宮城67人、福島126人で、室内で死亡している状況で発見された独居者を孤独死としている。これには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。

コミュニティの維持については、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%程度になると維持が難しくなってくる。

一方、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 米野史健氏が、「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。

### 1) 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次に示す。

岩手県では、被災した沿岸部はもともと持ち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。1,122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っているとみられるが、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。

被災3県の市町村での仮設住宅の供給状況						被災3県以外での供給状況						
<b>岩手県</b>	借上	建設	<b>宮城県</b>	借上	建設	<b>福島県</b>	借上	建設	<b>都道府県</b>	戸数	<b>都道府県</b>	戸数
宮古市	585	2010	仙台市	8147	1544	福島市	225	0	北海道	0	京都府	46
大船渡市	592	1811	石巻市	6433	7587	郡山市	1014	9	青森県	91	大阪府	0
久慈市	48	15	塩竈市	335	206	いわき市	2421	189	秋田県	254	兵庫県	10
陸前高田市	125	2168	気仙沼市	1584	3184	白河市	198	140	山形県	3673	奈良県	4
釜石市	428	3164	名取市	1213	889	須賀川市	509	177	茨城県	1297	和歌山県	0
大槌町	129	2146	多賀城市	1291	373	相馬市	313	1000	栃木県	859	鳥取県	4
山田町	308	1990	岩沼市	408	384	南相馬市	3952	2529	群馬県	273	島根県	12
岩泉町	17	143	登米市	209	427	鏡石町	127	100	埼玉県	1183	岡山県	0
田野畑村	24	186	東松島市	1274	1753	矢吹町	58	85	千葉県	633	広島県	0
野田村	88	213	大崎市	400	0	広野町	803	708	東京都	538	山口県	0
その他	1122	138	亘理町	674	1126	楡葉町	1455	1234	神奈川県	687	徳島県	0
計	3466	13984	山元町	742	1030	富岡町	3305	1882	新潟県	2248	香川県	0
時点	10/7	全戸	松島町	73	0	大熊町	2437	1286	富山県	0	愛媛県	0
	現在	完成時	七ヶ浜町	214	421	双葉町	1128	764	石川県	25	高知県	0
			湧谷町	47	0	浪江町	3757	2847	福井県	42	福岡県	68
			美里町	69	64	新地町	44	573	山梨県	70	佐賀県	0
			女川町	430	1004	川俣町	254	230	長野県	114	長崎県	5
			南三陸町	312	1768	葛尾村	193	440	岐阜県	4	熊本県	8
			その他	896	335	川内村	492	451	静岡県	127	大分県	0
			計	24751	22095	飯館村	1576	665	愛知県	65	宮崎県	5
			時点	11/14	全戸	その他	389	479	三重県	1	鹿児島県	8
				現在	完成時	計	24650	15788	滋賀県	0	沖縄県	233
						時点	1/4	現在	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	計	12587	

## 2) 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。

## 3) 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見ると、「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、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。

## 4) 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見ると、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割程度の回答が見られる。

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。

## 5) 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1,176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。

## 6) 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」は右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20,000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。

## 7) 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見ると、「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」の具体的内容を見ると、「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。

「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
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 ベット不可	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

「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言える。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。

## 8) 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。

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

		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%	

## 9) 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見られる。

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、「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、適切な住宅を確保でき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見えてくる。

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%

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)

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言える。